



Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva em Moçambique

Per-Åke Andersson, Arne Bigsten, Aurélio Bucuane e Luis Matsinhe

(Tradução de Inglês para Português por: Floriano Xavier e verificada por Jonas Tembe)



Discussion Papers
No. 62P
Abril de 2007

Direcção Nacional de
Estudos e Análise de políticas

Ministério da Planificação e
Desenvolvimento

Republica de Moçambique

O objectivo das publicações é estimular a discussão e troca de ideias sobre questões pertinentes para o desenvolvimento económico e social de Moçambique. Existem opiniões diferentes acerca da melhor maneira de fomentar o desenvolvimento económico e social. As publicações têm como objectivo abordar essa diversidade.

É de salientar que as ideias apresentadas nos documentos são de inteira responsabilidade dos respectivos autores e não necessariamente reflectem o posicionamento do Ministério de Planificação e Desenvolvimento ou qualquer instituição do Governo de Moçambique.

O logo foi gentilmente providenciado pelo artista moçambicano Ndlozy.

Contacto:

Jonas Tembe
DNEAP/MPD
Av. Ahmed Sekou Touré, 21, 7º andar
Telefone:+258-21-492711
Fax:+258-21-497663
Email: jtembe@mpd.gov.mz
Maputo Mozambique

Índice

1. Introdução	1
2. Determinantes de crescimento africano	1
3. Rendas de recurso e crescimento africano	4
3.1 A evolução de preços de mercadorias	4
3.2 A maldição dos recursos naturais.....	5
3.3 Investigando o paradoxo do curto prazo vs longo prazo.....	7
3.4 Explicando a maldição de longo-prazo	8
3.5 A política económica para abundâncias	9
3.6 Incentivos para implementação de políticas sãs	11
3.7 Observação final.....	13
4. A ITIE – estrutura da iniciativa.....	14
4.1 Origem.....	14
4.2 Ideia principal.....	14
4.3 Participação do país e processo de validação	17
4.4 Participação da indústria petrolífera, gás e mineira.....	18
4.5 Iniciação, implementação e estrutura de governação	19
4.6 Os passos seguintes para a ITIE	21
4.7 Observação final.....	23
5. Experiências da implementação da ITIE na Nigéria e Gana.....	23
5.1 Fundamentação.....	23
5.2 Nigéria	23
5.3 A Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva da Nigéria (NEITI).....	24
5.4 Iniciativa de Transparência da Industria Extractiva de Gana (GEITI)13	27
5.5 Observações finais.....	28
6. Os Recursos Naturais em Moçambique	29

Iniciativa de Transparência da indústria Extractiva em Moçambique

1. Introdução

O propósito deste estudo é investigar se seria útil para Moçambique implementar a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE) para garantir uma gestão efectiva e transparente das receitas de petróleo e minerais no futuro. A análise deste assunto é em si de extrema importância (se forem achadas quantidades significativas de recursos naturais), mas o estudo também pode discutir de uma forma generalizada o que é exigido para melhorar o controle e o escrutínio do uso das receitas no sector público. Geralmente pode haver uma troca de agentes externos de restrição como o FMI, o Banco Mundial e doadores para agentes domésticos de restrição como a sociedade civil e cidadãos?

O foco aqui está na manipulação de recursos gerados dos sectores de petróleo e de minerais. É um facto que países em desenvolvimento que exploraram recursos naturais numa escala maior têm desde os anos sessenta registado índices baixos em termos de crescimento que países sem recursos naturais. Este paradoxo é conhecido como a maldição dos recursos naturais e que é acompanhada de um ambiente institucional fraco. Países com instituições boas como a Noruega não sofrem deste problema. A ITIE é instituída, exactamente, para abordar e canalizar estes problemas.

Esta grande dependência em receitas dos recursos naturais e suas flutuações dramáticas significam, que a gestão de preços e balanços de rendimento são um elemento fundamental em política económica nas economias africanas. Vamos neste estudo também analisar os problemas de manipulação de rendimentos dos grandes recursos dentro de um meio economicamente racional como também honesto e transparente.

2. Determinantes de crescimento africano

A economia mundial está se integrando rapidamente, e na maioria das regiões o crescimento acelerou muito significativamente. Também houve análise extensa dos determinantes de crescimento económico, e a África esteve muito em foco nesta pesquisa uma vez que o continente, destaca-se como o pior actor. Há uma década Easterly e Levine (1997) até mesmo se referiram a isto como “a tragédia de crescimento africano.” Para pôr a análise do papel potencial da iniciativa da ITIE em perspectiva em Moçambique, começamos por rever aspectos pertinentes da pesquisa em crescimento africano.

Nas regressões iniciais entre países sobre o crescimento, os analistas inseriram uma variável fictícia (dummy) para identificar “o efeito de África” que consistentemente foi notada a sua significância negativa. Porém, desde então investigadores têm dado pouca importância esse factor da nossa ignorância, de forma que seja possível substituir o fictício por variáveis explicativas pertinentes. De acordo com estudos recentes a África parece crescer mais ou menos na mesma forma como outras regiões, mas cresce lentamente porque se posiciona mal em muitas das variáveis que determinam o crescimento (Hoeffler, 2002). Assim, a África não é diferente de outras regiões da forma como os determinantes de crescimento principal afectam a *performance*, mas tem um

ambiente de crescimento ruim. Factores que explicam o crescimento pobre de África são por exemplo “bens de investimento caros, baixos níveis de escolaridade, saúde pobre, adversidade geográfica, economias fechadas, muita despesa pública e muitos conflitos militares” (Artadi, Sala-i-Martin 2003, pág., 1; Tsangarides 2005). São características como estas que têm que ser mudadas para a África seguir em frente.

Existe uma interessante abordagem analítica recente que não focaliza directamente nos padrões de crescimento num longo período, mas fá-lo nas acelerações de crescimento e até que ponto estas podem ser sustentadas (veja por exemplo Hausmann, Pritchett, Rodrik, 2004). Pattillo et al. (2006) aplicam esta abordagem e notam que o crescimento tende a acelerar particularmente quando as políticas e instituições melhoram. Há claramente uma ligação forte da qualidade institucional, adopção de políticas e acelerações de crescimento. Para episódios de crescimento serem sustentados durante uma década ou mais, os países necessitam de um crescimento em comércio e investimento, pouca dívida e instituições democráticas. Pattillo et al. (2006, pág., 31) notam que o crescimento na África Sub-Sahariana (SSA) aumentaria 1.7% anualmente se o continente alcançasse a média da qualidade mundial de instituições. Eles, entretanto, não acham nenhuma ligação consistente entre disponibilidade de recursos e episódios de crescimento. Hausmann et al. notam que a liberalização económica e democratização estão associadas a acelerações contínuas, enquanto o efeito dos termos positivos de choques de comércio não eram contínuos. Isto sugere que o impacto do actual aumento de recursos em África ou da descoberta de recursos novos pode conduzir a um crescimento galopante, mas que esses recursos podem ser difíceis de sustentar. Voltaremos a este assunto mais abaixo.

O estudo mais ambicioso, até ao momento, que tenta explicar as variações no crescimento económico africano foi empreendido pelo Consórcio de Pesquisa Económica africano (Collier, O'Connell 2006). O projecto tentou identificar as oportunidades de crescimento e constrangimentos e explicar o sucesso ou fracasso dos países no aproveitamento das oportunidades. O estudo caracteriza oportunidades para crescimento ao longo de duas dimensões. A primeira dimensão divide países em três categorias geográficas, tais como países litorais, países confinados, e países ricos em recursos (independentemente da localização). A segunda dimensão é o grau de polarização na sociedade, desde os países não polarizados aos moderadamente polarizados e os altamente polarizados. Pode ser notado aqui que países ricos em recursos, como Moçambique, são colocados na sua própria categoria independentemente de ser um país litoral ou confinado. Isto deve-se ao facto de se notar que países ricos em recursos em África têm diferentes desafios de desenvolvimento e padrões de crescimento em relação aos países sem abundância de recursos.

Depois de ter definido as oportunidades, o estudo vai em frente para investigar como é que os governos locais amoldaram o ambiente de crescimento nos vários países abrangidos. São identificados quatro tipos diferentes de síndromes de anti-crescimento a partir de estudos de caso. Primeiro, há a síndrome reguladora que se refere a intervenções excessivas do governo nos mercados. Segundo, há a síndrome redistributiva onde as transferências da eficiência de redução de recursos jogam um papel dominante na política de governo. Terceiro; há a síndrome inter-temporal que redistribui recursos do futuro para o presente por pilhagem, por exemplo, pela elite ou governo insustentável que geralmente gasta fortunas seguidas geralmente por ajustes acentuados. Quarto; há a síndrome de restrição estatal que são as guerras civis ou instabilidades políticas severas. Finalmente, também há alguns países que são caracterizados como países livres da síndrome. A

análise empírica mostra que uma ausência de síndromes aumenta a taxa de crescimento em quase 2% por ano.

Também O'Connell (2004) nota que as acelerações de crescimento em África tendem a evaporar. Uma razão é que o crescimento nas fases primárias da aceleração não é real. Por exemplo, a maioria das componentes do governo do PIB é calculado pelo custo, e assim aumentos com o crescimento de salários do governo. Considerando que salários de governo excedem frequentemente o custo de oportunidade dos trabalhadores do governo, o aumento resultante em cálculo do PIB real é em parte ilusório. Se a expansão de governo provar insustentabilidade, é geralmente difícil o governo demitir os trabalhadores, e ao invés da demissão serão cortados outros tipos de despesas com efeitos colaterais de provisão negativas. Esta é assim uma razão pela qual o esbanjamento durante o crescimento é frequentemente seguido por um declínio económico. Isto é certamente algo que pode acontecer no caso de haver uma descoberta maior de recursos ou se houver um aumento brusco do preço de artigos que aumenta rendas de exportação dramaticamente.

A conclusão principal do estudo de AERC é que o crescimento africano tem falhado devido a configurações político-económicas disfuncionais ou síndromes. O desempenho do crescimento pobre de África não é o produto de um fenómeno uniforme mas deve-se à interação de síndromes diferentes com efeitos diferentes em países diferentes com oportunidades diferentes.

Uma caracterização alternativa do problema de crescimento africano deve-se a Sachs (2004), que argumenta que África é apanhada numa armadilha da pobreza e que por isso mudanças pequenas não são suficientes. Sachs não acredita que o pobre desempenho africano se deva à má governação. Ele argumenta que isto é em si mesmo um efeito de pobreza, e que os países pobres são governados pobremente por causa de falta de recursos e habilidades. Ele argumenta que países africanos não são governados de uma forma pior que outros países pobres, mas sim há uma armadilha da pobreza. São necessárias poupanças para cobrir o investimento, investimento para compensar o crescimento da população, e finalmente investimento para aumentar o stock de capital. Uma vez que a poupança em África é baixa, o continente tende a estar preso num baixo nível de equilíbrio. O que é necessário, de acordo com Sachs, é um grande empurrão no investimento para ter a economia ao ponto onde possa convergir ao alto nível de equilíbrio. Sachs identifica três razões para a armadilha da pobreza. Primeiro, as poupanças são muito baixas, uma vez que as pessoas são muito pobres para poupar o suficiente. Segundo, eles têm muitos filhos. Terceiro, o capital tem um nível limiar sobre o qual não é produtivo. Investimentos são notórios. Poupanças não são deste modo suficientes para aumentar o stock de capital. Porém, se recursos financeiros fossem o constrangimento que ligasse, países africanos que tivessem desfrutado de bens emergentes deveriam ter aplicado esses bens para uma saída da armadilha. Eles não têm conseguido fazê-lo, o que leva a sugerir que recursos económicos por si sós não são suficientes. Discutiremos o caso da emergência de recursos na Secção 3.

A inovação do artigo de Sachs é que ele defende o surgimento de um serviço públicovolumoso de canalização e financiado externamente. Mas o impulso central da recente literatura em desenvolvimento africano inclusive o estudo de crescimento do AERC foi ignorar o fundamentalismo de capital como uma interpretação viável para que a África siga em frente! Para Pritchett e Woolcock (2004) apontam que muitos dos serviços

de MDG são transacções intensivas bem como discretas. Ao contrário de muitas reformas macroeconómicas, a canalização de muitos serviços de saúde e de educação requer a colaboração de múltiplas individualidades que fazem escolhas altamente discretas num ambiente onde muitas acções fulcrais não são observáveis. Tais serviços não podem ser canalizadas por alguns tecnocratas politicamente protegidos. Eles estão sujeitos a graves problemas de incentivo. A ligação empírica de gastar na saúde e na educação para resultados é notoriamente fraca (Banco Mundial 2004). Novamente, há uma preocupação sobre a eficiência de gestão de recursos. Não basta que um país adquira acesso aos recursos, de uma forma ou de outra, mas tem que assegurar que eles sejam confiantemente e sabiamente usados.

As economias africanas enfrentam uma série de desafios de desenvolvimento, o que significa que a demanda nos fazedores de políticas em África é bem maior do que noutras regiões e ao mesmo tempo há um problema de governação. Nos últimos anos as economias africanas mudaram muitas das suas políticas de uma forma impressionante, mas o problema de consertar o sistema administrativo é uma tarefa de uma ordem muito maior. A questão de implementação é um problema fundamental em África. A pergunta principal que diz respeito à injeção de grandes apoios é saber como é que os novos programas ou os programas de expansão serão administrados. (rendas rapidamente crescentes de recursos naturais têm um carácter semelhante ao da ajuda, e é assim atacado pelos problemas semelhantes.) Como é que alguém pode alcançar algo onde os governos têm incentivos e possibilidades para canalizar uma administração eficiente? A predominância estrangeira apertada por doador na forma de condicionalismo de políticas geralmente não tem dado bons resultados. Deve-se, então, tentar sistemas de controlo doméstico, e a ITIE é um exemplo de tal sistema que pode contribuir para uma gestão de recursos de sector público mais efectiva.

3. Rendas de recurso e crescimento africano

3.1 A evolução de preços de mercadorias

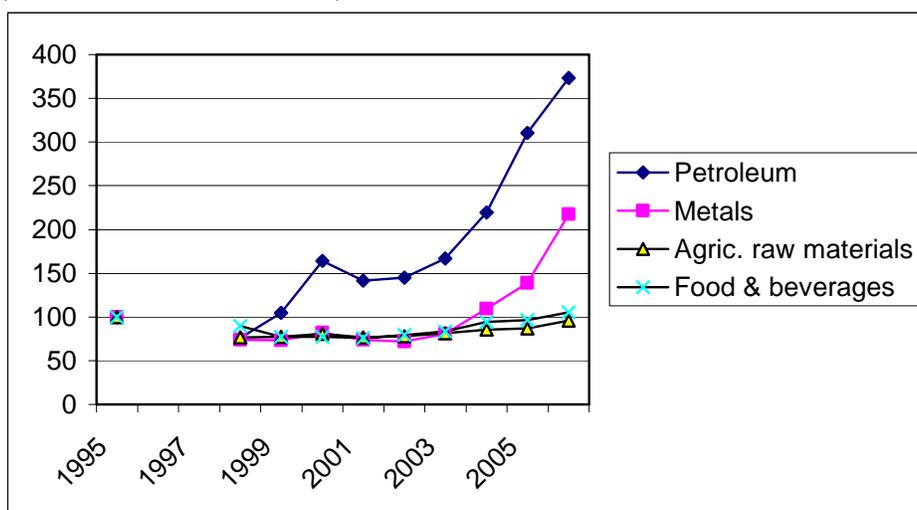
Muitas economias africanas são altamente dependentes em rendas de recurso naturais que representam uma grande parte de produção, exportações e receitas de impostos. O grau de dependência flutuou com o passar do tempo, mas nos últimos anos houve uma grande prosperidade em recursos naturais que significa que a sua importância aumentou muito significativamente. Isto acontece principalmente devido a aumentos dramáticos nos preços de mercadorias mas também devido a novas descobertas e aumento do investimento existente.

Uma característica fundamental dos mercados para estas mercadorias é que preços são voláteis e imprevisíveis. Os preços não seguem um caminho de desenvolvimento suave. O padrão típico é que ao invés de um aumento de preço rápido quando houver uma rotura de stock, isso acontece quando as acções caem debaixo de um certo nível que é considerado aceitável (Collier, 2007). Este aumento abrupto no preço de uma mercadoria é seguido assim geralmente por um declínio lento a longo prazo. Assim o padrão a longo prazo que se pode observar é o com períodos curtos de preços muito altos com uma queda lenta entre os preços. A situação em África é agora a que apresenta preços dos recursos naturais

extremamente altos, mas a experiência de outros períodos sugere que será seguido por um período longo de declínio nos preços.

Como pudemos ver na figura 3.1 que houve aumentos dramáticos de preço no que refere ao petróleo e metais nos últimos anos, enquanto muito pouco aconteceu no que diz respeito a produtos agrícolas na forma de contribuições industriais e consumíveis. A figura mostra preços nominais, mas até mesmo depois de corrigidos pela inflação o aumento de preço nas mercadorias não-agrícolas é muito alto. Não é fácil prever preços futuros mas pelos meados de 2007 não houve declínio significativo de preços. Se a experiência for um guia, nós esperaríamos que os preços descessem gradualmente. Porém, há alguns observadores que acreditam que nós podemos estar numa situação nova, com um tipo de super-prosperidade, dirigida pelo rápido crescimento das economias asiáticas.

Figure 3.1. Índices de Preços de Artigos Primários, 1995-2006
(1995=100, dólares de EUA)



Fonte: FMI Preços de Artigo Primários

3.2 A maldição dos recursos naturais

De uma perspectiva africana os aumentos de preço descritos acima podem parecer como boas notícias. Porém, olhando algumas décadas atrás nota-se que países com uma abundância de recursos naturais cresceram muito pouco de facto. Existe uma literatura enorme até agora do que veio a ser conhecido como a maldição de recursos naturais, que sugere que países em desenvolvimento com recursos-abundantes tendem a crescer mais lentamente que os com recursos escassos.¹ Ao mesmo tempo há grandes evidências que há um efeito de crescimento negativo a longo prazo devido a abundância de recursos, há evidência recente que a abundância de bens de mercadorias, até mesmo em África,

¹ A referência clássica é Sachs e Warner (1995). Uma pesquisa recente da literatura pode ser encontrada em Van der Ploeg (2006).

aumentou a taxa de crescimento significativamente (Raddatz, 2005). Assim parece estarmos a enfrentar uma combinação de efeitos positivos a curto prazo e negativos a longo prazo.

Vamos primeiro considerar possíveis explicações alternativas dos efeitos negativos de longo prazo? Três explicações principais caracterizaram na literatura. A primeira e a mais clássica explicação é a doença Holandesa. Esta descreve a situação em que um aumento das exportações conduz a uma apreciação da moeda o que faz com que outras exportações não sejam competitivas. Existem vários estudos que identificaram tais efeitos. Um estudo recente por Rajan e Subramanian (2005) nota que um aumento da taxa de câmbio reduz o crescimento das indústrias de trabalho intensivo. Esta é certamente uma preocupação para os países africanos, uma vez que a produção de trabalho intensivo seja uma área onde se pode esperar que eles tenham vantagens comparativas das que eles precisam explorar para gerar crescimento a longo prazo e emprego.²

A segunda explicação focaliza nos efeitos negativos da volatilidade de rendimentos devido à oscilação dos preços. Tem sido claramente difícil para as economias africanas gerirem os tempos de abundância para evitar ciclos de rotura.³ A volatilidade pode ter efeitos negativos no crescimento tornando os investimentos do sector privado mais arriscados, o que faz com que os investidores se sintam com menos vontade de investir (Sala-i-Martin, Subramanian, 2003). Também tende a ter efeitos negativos na eficiência dos gastos do governo. Os Governos frequentemente iniciam programas de gastos extras durante os tempos de abundância dos bens de mercadorias, o que tem que ser seguido por cortes dramáticos de programas de despesa durante as roturas.

Em terceiro lugar, há uma série de explicações que focalizam no impacto das rendas dos recursos na governação. Tem sido sugerido que existem mais *lobbies* onde há grandes receitas dos recursos (torvik, 2002). Mehlum et al. (2006) argumenta que isto acontecerá principalmente em países com instituições que mais colectam, enquanto não será o caso em países com instituições que mais produzem. Muitos países em África estariam na categoria anterior, enquanto países como a Noruega estariam na categoria posterior. Um desafio fundamental da política é encontrar maneiras e meios para reformar ambientes de colecta. Uma explicação relacionada deve-se a Robinson et al. (2006), que argumenta que as receitas de recursos providenciam incentivos fortes aos políticos no poder para exercer políticas redistributivas ineficientes para construir apoio político que possa garantir a posição do seu poder. Exemplos disso são a provisão de emprego público, subsídios para fazendeiros, e medidas proteccionistas a determinadas indústrias domésticas. Ambas explicações relacionadas com a governação sugerem assim que rendimentos de grandes recursos tendem a arruinar a governação económica que conduz ao baixo crescimento económico. A manipulação das receitas (muitas vezes substanciais) é então crucial a política económica que faz nos países ricos em recursos.

Fora destes três tipos de explicações há outras explicações na literatura. Foi por exemplo notável que a abundância de recursos é associada aos conflitos civis (Collier, Hoeffel, 2005). As receitas dos recursos podem debilitar o estado e também podem providenciar recursos para rebeldes (Olsson, 2007). Abundância de recursos tende a

² Grandes fluxos de ajuda estão também associados com os efeitos da Doença Holandesa. Isto pode ser um problema no caso de Moçambique; onde a ajuda externa está acima de 15% do PIB presentemente.

³ Ver e.g. Addison (2007) no impacto da abundância na volatilidade da Nigéria

conduzir ao aumento da desigualdade, desde que não seja comum que a maior parte das receitas acabe parando às mãos de uma pequena elite (Engerman, Sokoloff, 2002). Isto pode influenciar negativamente o crescimento por vários canais. Poderia ser por exemplo prejudicial à qualidade de instituições e poderia conduzir a conflitos domésticos ou desassossego. Também observou que países que ganham receitas enormes se tornaram merecedores de crédito e pediram empréstimos externamente contra as receitas de recursos (Kuralbayeva, Vines, 2006).

3.3 Investigando o paradoxo do curto prazo vs longo prazo

Assim deparamo-nos com um quebra-cabeças. A literatura parece identificar efeitos de crescimento positivos a curto prazo ocorridos em tempo de prosperidades dos recursos mas efeitos negativos a longo prazo. Num estudo recente Collier e Goderius (2007) tentam seleccionar o conflito entre as evidências entre curto prazo e longo prazo no impacto de crescimento de abundância de recursos. Eles usam uma metodologia de co-integração de painel que torna isto possível desembaraçar os efeitos de curto prazo da emergência de mercadorias dos efeitos de longo prazo. Eles introduzem efeitos fixos e tempos regionais fictícios para tentar eliminar o efeito assim como as possíveis variáveis omitidas e permitem que os preços variem entre diferentes mercadorias. Eles analisam o painel de dados que cobre 1963-2004.

Collier e Goderius investigam se o efeito é o mesmo para os diferentes tipos de mercadorias. Eles distinguem entre petróleo, outras mercadorias não-agrícolas e agrícolas. Primeiro, eles mostram que há efeitos de longo prazo significativamente negativos da abundância do petróleo. No caso do petróleo Nigeriano, por exemplo, eles acham que uma elasticidade de longo prazo de -0.60, o que significa que um aumento do preço em 10% baixa a produção a longo prazo em 6%. Este é certamente um efeito muito dramático. A elasticidade estimada para Angola é até maior à -1.10. Isto sugere que Moçambique precisa estar muito preocupado sobre qual seria o impacto de longo-prazo de produção significativa de petróleo. Com respeito a outros artigos não agrícolas há um efeito significativamente negativo, mas só ao nível de 10%. A elasticidade negativa estimada para o caso de Mauritânia é tão alta como de -0.70. Quando se trata de mercadorias agrícolas eles não acham nenhum efeito da maldição de recursos mas ao invés acham um efeito positivo de longo prazo. Quer dizer, a maldição dos recursos naturais só parece aplicar-se a mercadorias não agrícolas.

As suas estimativas dos efeitos de curto-prazo de exportações de mercadorias, por outro lado, são positivas para todas as categorias de mercadorias. Os efeitos de crescimento de curto-prazo são positivos, e eles estimam que em 2005 e 2006 a abundância de mercadorias aumentou aproximadamente 2.5 por cento de crescimento extra numa economia tipicamente africana acima dos efeitos das condições de ganhos comerciais. Acima disso, os efeitos dos termos-de-comércio podem ser maiores. Se por exemplo os preços de exportação duplicarem, aquela receita aumenta pela mesma percentagem como a parte de exportações em GDP. Este é um tremendo choque positivo à economia que precisa controlar com grande cuidado. Se estas rendas extras forem investidas sabiamente, a economia pode ganhar muito a partir de abundância.

Como um exemplo da interpretação dos seus resultados pode ser que isso implique que um aumento de cerca de dez por cento no preço de mercadoria Zambiana de exportação de acordo com as suas estimativas nos conduza para um declínio de cinco por cento do PIB real a longo prazo. Ao mesmo tempo o preço mais alto conduz a um aumento no poder de compra do país, mas com pressuposto razoável sobre magnitudes não é suficiente para compensar até mesmo para o efeito negativo a longo prazo, mesmo se mitigar o efeito. Assim, no longo prazo o país terá mais baixa produção assim como baixos rendimentos devido à subida dos preços.

3.4 Explicando a maldição de longo-prazo

O desafio real é por em ordem o que explica os efeitos de longo-prazo. Collier e Goderius (2007) começaram por considerar seis explicações potenciais diferentes, nomeadamente Doença holandesa, governação, conflito, empréstimo excessivo, volatilidade, e desigualdade. Eles acham que embora eles adquiram uma estimativa negativa para o coeficiente para a apreciação da taxa de câmbio ou Doença holandesa, mas não é significativa. Assim, a doença holandesa só explica uma pequena parte do efeito de crescimento negativo a longo prazo negativo da abundância de mercadorias. Collier e Goderius também acharam que a explicação de volatilidade tem um pouco de validade, mas que não é uma explicação principal.

O coeficiente calculado para o seu indicador de governação é positivo, mas isto não é significativo mesmo que entre directamente. Collier e Goderius vão em frente para investigar a hipótese de Mehlum et al. (2006) e Robinson et al. (2006) de que a maldição dos recursos acontece condicionalmente em fracas governações. Eles classificam os países de acordo com a sua média ICRG (Guia Internacional de Risco de País) e depois dividem as amostras em dois grupos: países com boa governação e países com má governação. Quando a sua regressão é aplicada para os países ruins só o coeficiente para o preço de mercadorias para exportação é negativo e significativo ao nível de um por cento. Estes países parecem assim sofrerem da maldição dos recursos. Quando a mesma regressão é aplicada para os casos de boa governação o coeficiente é positivo e significativo ao nível de cinco por cento. Assim a sua conclusão é de que não só é a maldição dos recursos ausente nos países de boa governação, mas os preços de exportação mais altos, por outro lado, têm um efeito significativamente positivo no crescimento a longo prazo. Várias verificações deste resultado são experimentadas mas parece robusto.

Então eles concluem que é principalmente a má governação que causa a maldição dos recursos. Mas qual das duas abordagens é mais relevante? A. de Mehlum et al. (2006) foi de que as grandes receitas dos recursos pagam bem em ambientes de colecta, mas são baixos os lucros tidos em ambientes produtores. Isto significou que os empresários tiveram incentivos fortes em ambientes de fraca política mudando os seus esforços para longe de actividades produtivas para actividades de procura de receitas, com efeitos prejudiciais no crescimento a longo prazo. A hipótese deles era de que resultaria numa contribuição mais baixa da indústria de manufactura ao PIB. Eles não puderam testar nos dados de secção-cruzada, enquanto Collier e Goderius (2007) poderiam-no fazer com a ajuda do jogo de dados de painel. A teoria alternativa por Robinson et al. (2006) dizia que a causa era a má locação dos recursos governamentais, ou mais especificamente que a abundância dos recursos providenciaram os incentivos e os recursos que poderiam ser usados para uma redistribuição ineficiente para comprar apoio político. Isto poderia tomar

a forma de emprego público, subsídios de fazendeiros, protecção de indústrias domésticas, etc.

A hipótese de governação é testada ao considerar vários indicadores da actividade do governo. Novamente eles têm dificuldades em achar um efeito geral em toda a amostra. Eles foram em frente para conferir se poderia haver um efeito não linear. Eles experimentaram com especificação diferente onde é que as variáveis se interagem com a proporção de mercadorias de exportação não-agrícola no PIB. Eles acharam então que o nível e a mudança no consumo do governo, e a falta de liberalização do comércio explicam o efeito da maldição dos recursos juntamente com o nível e mudança do consumo total.

Collier e Goderius (2007, pág., 22-23) então concluem que “a maldição dos recursos acontece de forma condicional em fracas governação/instituições e que funciona através de redistribuições ineficientes.” Assim se pode concluir que a maldição dos recursos não acontece em países com instituições boas, então parece claro que o que é preciso é impedir que isto aconteça na criação de instituições boas. A pergunta é então como isto pode ser feito. A ITIE é um exemplo de uma tentativa para promover incentivos para a boa governação, e a utilidade desta iniciativa é o que este estudo vai investigar.

3.5 A política económica para abundâncias

A despesa pública efectiva é crucial para bons resultados de crescimento a longo prazo de acordo com a terceira interpretação. Os aspectos que são importantes são primeiro aplicar o dinheiro público em actividades certas e segundo a habilidade do governo para ter certeza que o dinheiro é efectivamente usado. Como é que o governo pode executar bem estas tarefas depende de ambos o nível de habilidades dos funcionários públicos e a estrutura de incentivos. Para a estrutura de incentivo ser efectivo deve haver pressão no governo e nas instituições do sector público para serem responsáveis. Isto requer tipicamente que eles sejam responsáveis perante os cidadãos do país. Isto requer um jogo de controlo e equilíbrios e boas oportunidades de troca para os cidadãos examinarem como o dinheiro é usado. Isto é onde a ITIE entra como uma opção para fortalecer o processo de escrutínio e também decisão política e efeitos de crescimento. Collier e Hofler (2006) mostram que um número mais alto de controlo e equilíbrios tem um efeito significativamente positivo em crescimento económico. Eles também acham que com o aumento das receitas de recursos, o número de controlo e equilíbrios parece declinar. Assim em vez de melhor responsabilidade quando aumentam as receitas, acontece tipicamente o contrário.

Um problema principal associado com esforços para fazer um sistema como o trabalho da ITIE é o assim chamado problema de ‘free-rider’. O escrutínio do governo é um bem público, é o que faz com que os benefícios provenham a todos os cidadãos o que significa que não está para interesse individual mas sim para exercer o controle para o benefício de todos. Às vezes cidadãos podem se organizar para exercerem o controle. Este pode ser o caso quando houver grandes efeitos de certas políticas de governo, como a alta tributação. Porém, há um risco em países ricos em recursos onde muito dos impostos vem das receitas dos recursos pagos por empresas, que os cidadãos não sentem isto é a sua obrigação em se organizarem e examinarem as actividades do governo. Assim o dilema é

que é nestes casos que a necessidade para escrutínio é a mais alta, enquanto os incentivos para empreender o escrutínio são os mais baixos.

De uma perspectiva de elaboração de políticas as decisões mais importantes são tomadas durante as abundâncias, e frequentemente tomadas sem ter em conta as implicações a longo prazo. A tomada de decisão deveria ter em conta que os preços altos são improváveis para persistirem e avaliarem o que as escolhas de políticas a longo prazo apropriadas são. Além disso, é durante os períodos de abundância, e não nos períodos de rotura que há uma extensão razoável para escolhas. É menos doloroso segurar um pouco as despesas durante a emergência que ser forçado em medidas de pânico enquanto tenha havido uma rotura e haja muito menos recursos disponíveis.

Collier (2007) discute como é que os políticos deveriam lidar com as abundâncias. Os assuntos fundamentais são quanto é que deveriam ser poupadas as receitas e quanto das poupanças deveria ser investido internamente e como é que este investimento deveria ser dividido entre os sectores público e privado. Poderá haver ocasiões em que haja a necessidade para pensar sobre quanto das receitas deverá ser transferido directamente para o benefício dos agregados familiares.

Para economias que dependem fundamentalmente de rendimentos altamente flutuantes e de exportações de recursos não agrícolas é muito importante que as despesas públicas sejam bem controladas. As decisões nas poupanças são vitalmente importantes para lidar com o problema da volatilidade de rendimentos. E se os fazedores de políticas conseguirem suavizar o fluxo de rendimentos, é mais provável que eles possam manter a qualidade das despesas públicas. Collier (2007) diz que ao se tomar decisões sobre como lidar com as receitas de um recurso natural como o petróleo, é preciso avaliar a tendência de preços internacionais para aquela mercadoria e se está abaixo ou sobre seu valor de tendência. Pode ser razoável esperar que a tendência em preços reais de petróleo no longo prazo seja de subir, mas com grandes oscilações ao redor da tendência de preço. Há duas dimensões à decisão de poupança. Primeiro, é necessário tomar uma decisão de longo prazo que torne possível alcançar um caminho sustentável de consumo (possivelmente ascendente). A escolha aqui depende da tendência real do preço e a taxa de extracção. Com estimativas razoáveis, provavelmente nos fixaríamos mais aparte para o investimento que para o consumo actual. Aparecer com estimativas razoavelmente realísticas em casos como Moçambique onde a extracção está nas suas fases preliminares é claro que é difícil. Mas uma vez que a produção está em curso o governo precisará tomar uma decisão no consumo-investimento no comércio.

Esta decisão de longo prazo precisa ser complementada com decisões sobre como suavizar as flutuações geradas pelas oscilações do preço do petróleo. Basicamente a noção aqui é que deveriam ser economizadas as receitas dos preços acima do normal e então usadas em períodos quando os preços estivessem abaixo do normal. Isto significa que o governo deveria utilizar estas poupanças em períodos de declínio, e isto sugere que eles devessem ser segurados em formas líquidas. Segurando no estrangeiro e de forma líquida os devolvesse quando os preços das artigos baixassem o governo também pode ajudar a suavizar o caminho da taxa real de câmbio.

Collier (2007) compara a manipulação da abundância do cobre em 2005 no Chile e Zâmbia. O Chile aplicou a acima mencionada regra que todas as rendas extras foram

economizadas, enquanto a Zâmbia continuou exercendo um défice fiscal.⁴ No caso de Chile a taxa de câmbio até mesmo depreciou, enquanto no caso de Zâmbia apreciou até 80%. Isto, claro era extremamente problemático para exportadores de produtos não-cobre na Zâmbia.

Assim a manipulação de influxos grandes e voláteis de câmbio exterior é uma preocupação. Se o influxo representa uma troca permanente na habilidade dos ganhos do país que a avaliação da taxa de câmbio não seria mal alinhada, mas seria apropriado para a economia se ajustar à situação nova. Porém, se a abundância for temporária, então um período curto de avaliação pode conduzir à bancarrota de indústrias que no longo prazo teria sido viável. Assim, as indústrias onde o país tem vantagens comparativas a longo prazo seriam fechadas e o capital que tinha sido investido iria se desperdiçar.

A flutuação da taxa de câmbio também aumenta os riscos de investimentos, e assim reduz investimentos privados. Assim a manipulação das abundâncias não só tem o aspecto fiscal mas também o da taxa de câmbio. Em tempos de abundância o governo deve exercer um excedente fiscal e o banco central deve fortalecer suas reservas internacionais.

O próximo assunto de política é a escolha de investimento. O dinheiro deveria ser investido dentro do país ou no estrangeiro? Esta decisão depende até certo ponto dos retornos relativos. Os lucros dentro do país dependem de certa forma de investimentos domésticos lucrativos. Isto depende dos custos do investimento, e experiências de abundâncias em África mostram que o custo dos produtos do capital doméstico aumenta muito significativamente (Bevan et al., 1990). No que diz respeito à distribuição de investimentos entre os sectores privado e público o governo pode controlar directamente investimentos públicos, enquanto tem que usar formas indirectas para influenciar investimentos privados. Isto pode ser feito por exemplo através da compra de dívida doméstica do público que deixaria o dinheiro nas mãos dos cidadãos que pode ser usado para investimento (Collier, Gunning, 2005).

Quando as receitas do governo são muito grandes que pode ser até mesmo apropriado transferir alguns dos recursos directamente para os cidadãos. Caso contrário o sector público pode se tornar muito grande em relação ao sector privado. Isto não é feito facilmente em economias africanas pobres, assim podemos precisar de pensar em modos efectivos de administrar a transferência. Pode se usar o sistema de escolaridade. Há experiências fora da África de transferências de dinheiro para crianças que frequentam escola, que tiveram efeitos benéficos na frequência escolar e redução de pobreza.

3.6 Incentivos para implementação de políticas sãs

A Democracia tem duas dimensões importantes, competição eleitoral e controle e equilíbrios. Particularmente, os países ricos em recursos precisam da democracia para evitar captura pela elite das receitas, mas precisam de controlo e equilíbrio para prevenir

⁴ Podemos notar que, embora, que no caso da Zâmbia o governo ao virar do século quando os preços de cobre eram bastante baixos entrou em acordos com as minas sobre *tax holidays*, o que agora significa que muito pouco da receita extra acaba parando nos cofres (excepto indirectamente via aumento da taxa de impostos)

que as eleições sejam convertidas em jogos de patronatos corruptos que são financiados pelas receitas dos recursos. Precisa-se do sistema de escrutínio para alcançar a honestidade e outros sistemas para alcançar a eficiência. Os países ricos em recursos têm frequentemente recursos, mas também precisam de sistemas bons de gastos públicos. Um constrangimento sério aqui é o testamento político, e uma vez que a maior parte do rendimento do governo vem na forma de receitas dos recursos a elite pode estar tentada a colectar as receitas para si. Para que as receitas sejam usados efectivamente é necessário que o poder seja difundido. É necessariamente importante que o dinheiro da abundância dos recursos seja bem usado, e isso requer responsabilidade. Considerando que o escrutínio é um bem público que está sujeito a problemas de acção colectiva. Iniciativas de doadores poderiam ajudar a organizar os cidadãos e talvez também estimular avaliações dos pares.

Há um problema político geral no controlo do dinheiro de uma sorte inesperada como essa devido a rendimentos de mercadorias temporariamente altas. O problema é que o governo no poder normalmente estará apto para a reeleição, o que significa que tem um incentivo forte durante a sua estadia no poder. Se comportar se prudentemente talvez possa perder o poder, ao invés. Também é politicamente muito difícil discutir acerca da prudência e altas poupanças, numa situação onde as necessidades imediatas da população são muito óbvias. Tem sido politicamente problemático até mesmo em países ricos exercer uma política prudente, e até mesmo no caso de crítica de Noruega no que diz respeito a tal política que conduziu ao grande progresso para políticos populistas. É claro que é até mais difícil exercer uma política prudente num país pobre, ambos porque a pressão da população é maior e porque os custos para os fazedores de políticas de serem derrubados do poder são provavelmente ainda mais altos.

A pergunta então é, o que se pode fazer para melhorar incentivos para exercer políticas que são a longo prazo desejáveis mas podem ser a curto prazo caras para as tomadas de decisão. Uma possibilidade é introduzir alguma forma de regra de política na constituição ou pelo menos fazer isto no ano fiscal imediato. Certamente não é fácil de convencer os fazedores de políticas que está no seu interesse atar as suas próprias mãos nas suas costas.

O problema de agência do processo de escrutínio pode ser reduzido através de informação melhorada para os principias. Deve haver apoio para edificar capacidades para analisar as informações e incentivos para os agentes executarem. Pressões externas de doadores podem ajudar a sociedade civil local e cidadãos insistindo que recompensas e penalidades são embutidas e são implementadas.⁵ Sistemas de auditoria e escrutínio parlamentar são áreas fundamentais de intervenção. Uma prioridade de topo é a licitação competitiva para os contratos de governo. Quando isto foi introduzido recentemente na Nigéria os custos de projectos caíram em uma média de 40%. Para assegurar eficiência de uso de recurso é necessário uma autorização antes, escrutínio durante implementação, e avaliação a posterior.

Se soluções domésticas não podem ser alcançadas ou como um complemento para mecanismos domésticos pode-se tentar confiar em algum agente externo de restrição. Por

⁵ A UE foi bem sucedida em influenciar as instituições na Europa do Leste em requerer reformas como uma condição para a ascensão da UE. Uma vez os países africanos e outros países em desenvolvimento não são candidatos, a UE não pode exercer tal influência. Mas o assunto é de maior valia para consideração.

exemplo na Europa Oriental foram empreendidas reformas das principais políticas bastante depressa, quando se apercebeu que elas eram necessárias para os países se tornarem membros da UE. Em África os agentes externos de restrição têm sido o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, e outros doadores, mas os seus registos estão misturados. Foram empreendidas reformas de políticas, mas a implementação das reformas de acordos têm frequentemente deixado muito a desejar.⁶ O interesse doméstico em cumprir as promessas tem sido muito pequeno. Então parece razoável tentar achar uma solução onde os cidadãos do país podem influenciar e podem controlar as políticas tomadas. Os doadores poderiam apoiar o tal processo empurrando para governação uma condicionalidade que pode restringir o poder da elite administrativa (Collier, 2006). Infelizmente há um vazio de conhecimento sobre como implementar condicionalidade de governação.

Collier (2006) quer uma troca na política de ajuda, de condicionalidade de política para condicionalidade de governação. A responsabilidade menosprezada anterior para os cidadãos, enquanto o posterior reforçaria isto. Na Declaração de Paris há um ponto acerca de “responsabilidade mútua”: significando avaliações mútuas de doadores e receptores do progresso e um mecanismo de responsabilidade mútuo. Quando se trata de ajuda ao orçamento há uso extensivo de indicadores de desempenho. O ajustamento estrutural durante os anos oitenta e noventa estava baseado no ex ante condicionalidade, quer dizer, promessas de reformas políticas. Considerando que isto não funcionou muito bem, houve um argumento que os doadores deveriam trocar a condicionalidade ex post, quer dizer, ajuda baseada no desempenho dos receptores de acordo com certas metas. A Comissão europeia abriu caminho para este tipo de distribuição de ajuda, e desde 1999 as convenções de financiamento com países de ACP incluem um “tranche de financiamento variável”, onde as transferências de ajuda baseadas nos resultados de certas variáveis sociais e económicas (Adam et al., 2004). A ideia é que o desempenho dos contratos locais, conduzirá a melhor posse, que por seu turno é considerada essencial para o bom desempenho. Esta nova modalidade foi introduzida gradualmente e em vários exemplos foi acompanhada de uma condicionalidade convencional.

3.7 Observação final

A conclusão da nossa análise de experiências africanas de controlar as receitas recursos mostra claramente que a área de governação e gestão de recursos públicos são áreas fundamentais. É de facto essencial ter a análise correcta da política económica, mas isso ainda é mais fácil que provocar um jogo institucional que garanta a escolha da política efectiva e implementação de política. A ITIE pode ser uma componente importante no desenvolvimento institucional exigido para assegurar que as abundâncias de recursos sejam usadas para o bem dos cidadãos a longo prazo.

⁶ Tem havido uma redução modesta no que refere a condicionalidade em relação aos programas antigos de ajustamento estrutural. O constrangimento é que a redução de condições que os doadores estão dispostos a aceitar dependem do facto de se os recipientes estão capazes de estabelecer um sistema adequado de relatórios.

4. A ITIE – estrutura da iniciativa

4.1 Origem

A maldição de recursos resultou em países em desenvolvimento ricos em recursos que têm maus resultados em desenvolvimento socio-económico, frequentemente como resultado da corrupção, clientelismo e instabilidade política. Muitos países fizeram esforços para evitar a maldição melhorando a transparência e responsabilidade. A comunidade internacional apoiou estas tentativas para melhorar a governação através de várias iniciativas importantes e como um complemento para estas, a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) foi anunciada pelo ex-primeiro-ministro Do Reino Unido Tony Blair em Setembro de 2002 na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo. No ano seguinte em Junho, a iniciativa foi lançada numa Conferência de Inauguração em Londres.

A ITIE fixa um padrão global para maior transparência e responsabilidade nos países ricos em recursos. É uma iniciativa voluntária de muitos parceiros aberta a governos, organizações internacionais, companhias, sociedade civil, investidores, e organizações industriais e comerciais. Por exemplo, na conferência de inauguração a declaração de princípios foi assinada por um grupo de governos estrangeiros, importantes intervenientes na indústria petrolífera internacional, e uma aliança da sociedade civil *Publish What You Pay (PWYP)* ou seja Publique o que Você Paga (PVP).

A campanha PVP foi lançada em Junho de 2003 por um pequeno grupo de organizações não-governamentais (ONG) como *Global Witness*, a *CAFOD*, *Open Society Institute*, *Oxfam GB*, *Save the Children UK* e *International Transparency UK*. A aliança cresceu ao ponto de incluir mais de 300 sócios hoje. A origem para a campanha foi um relatório em Angola através da *Global Witness* (1999), onde ficou claro que a recusa por parte das maiores companhias petrolíferas em libertar informação financeira ajudou e auxiliou a má gestão dos rendimentos do petróleo no país. O relatório concluiu com um alerta às companhias petrolíferas publicarem o PVP.

4.2 Ideia principal

A ITIE provê um padrão global para transparência e responsabilidade, ajudando países ricos em recursos a evitarem a má gestão das receitas do petróleo, gás e mineração. Por outro lado estas rendas poderiam contribuir para o desenvolvimento sustentável e redução de pobreza (ITIE, 2005).

A iniciativa é apoiada internacionalmente, mas o foco da iniciativa está ao nível nacional e a implementação deverá ser conduzida pelo governo. A ITIE é uma iniciativa voluntária de muitos parceiros e os benefícios de implementação variam de organização para organização. No geral, os participantes ganham na sinalização dos efeitos onde o governo assim como as companhias estão comprometidos com altos padrões de transparência e responsabilidade na vida pública, operações de governo e nos negócios. Mais, especificamente, os países que implementam melhoram a gestão de recursos que promovem a estabilidade económica e política. Adicionalmente, o clima de investimento

melhora aumentando interesses futuros dos investidores e instituições financeiras internacionais (ITIE, 2005).

Uma redução de riscos políticos e de reputação são o principal benefício para as companhias e investidores. A estabilidade política é importante para geração de receitas, especialmente uma vez que investimentos em indústrias de extração são a longo prazo e de capital intensivo. Maior transparência melhorará a possibilidade das companhias para mostrarem a sua contribuição ao desenvolvimento socio-económico do país anfitrião. Além disso, a competição aumenta quando o campo de disputa for nivelado. A sociedade civil beneficia de informação pública melhorada fazendo-a mais fácil de segurar o governo responsável pelas distribuições dos recursos (ITIE, 2005).

A ITIE aponta a transparência crescente e responsabilidade através de dois mecanismos:

A publicação de todos os pagamentos feitos pelas indústrias de extração ao governo e de todas as receitas dessas companhias recebidas pelo governo. Estes dados devem:

Vir de todas as companhias que operam no país.

Ser auditados a padrões internacionais

Ser reconciliados por uma organização independente

O envolvimento dos grupos da sociedade civil local no projecto, administração, e monitoramento da iniciativa.

É importante que sejam reportados todos os pagamentos e receitas. Estes poderiam incluir as licenças de produção do governo anfitrião, licença de produção de companhia nacional, taxas de lucro, honorárias, dividendos, bónus (como signatários, descoberta, e produção), imposto das licenças, taxas de contrato, taxas de entrada, e outros benefícios significantes para o governo anfitrião.

As bases da ITIE são os princípios e critérios. Os Princípios da ITIE foram acordados na conferência de Lancaster House em 2003, enquanto os Critérios da ITIE foram acordados na conferência da ITIE em Londres em 2005. Eles estabelecem as exigências comuns, mutuamente acordadas, requisitos mínimos para todos os países que implementam a ITIE. Os princípios resumem os consensos internacionais na importância da transparência e a necessidade de esforços de colaboração pelo público e sectores privados assegurando responsabilidade e boa governação (Ocheje, 2007). Os critérios baseiam-se na verificação dos pagamentos e recibos por um administrador independente, publicação, envolvimento da sociedade civil e a participação de todos os operadores da indústria de extração.

Encaixote 4.1: Princípios da ITIE

1. Nós compartilhamos uma convicção que o uso prudente de riqueza dos recursos naturais deveria ser uma máquina importante para crescimento económico sustentável que contribua para o desenvolvimento sustentável e redução de pobreza, mas se não for gerido correctamente, pode criar impactos económicos e sociais negativos.

2. Nós afirmamos que administração de riqueza dos recursos naturais para o benefício dos cidadãos de um país está no domínio de governos soberanos a ser exercitado nos interesses do seu desenvolvimento nacional.

3. Nós reconhecemos que os benefícios de extracção dos recursos acontecem como fluxos de rendimentos durante muitos anos e podem ser altamente dependentes do preço.

4. Nós reconhecemos que o conhecimento público de receitas do governo e despesa podem ajudar o debate público com o passar do tempo e poderiam proporcionar a escolha de opções apropriadas e realísticas para desenvolvimento sustentável.

5. Nós sublinhamos a importância de transparência pelos governos e companhias das indústrias extractivas e a necessidade para aumentar a gestão financeira pública e responsabilidade.

6. Nós reconhecemos que realização de maior transparência deve ser fixada no contexto de respeito pelos contratos e leis.

7. Nós reconhecemos a melhoria do ambiente para investimento directo doméstico e estrangeiro que a transparência financeira pode trazer.

8. Nós acreditamos no princípio e prática de responsabilidade pelo governo para todos os cidadãos para a gerência de fluxos de rendimentos e despesa pública.

9. Nós estamos comprometidos a encorajar altos padrões de transparência e responsabilidade na vida pública, operações de governo e nos negócios,

10. Nós acreditamos que uma aproximação amplamente consistente e executável para a revelação de pagamentos e rendimentos é requerida que é simples de emprender e usar.

11. Nós acreditamos que a revelação dos pagamentos num determinado país deveria envolver todas as companhias das indústrias de extracção que operam naquele país.

12. Buscando soluções, acreditamos nós que todos os parceiros têm contribuições

Encaixote 4.2: Os Critérios de EITI

1. Publicação regular de todo o material petrolífero, gás e pagamentos mineiros das companhias para os governos (“pagamentos”) e todos os rendimentos materiais recebidos pelos governos provenientes do petróleo, gás e minerais (“receitas”) para uma audiência larga de uma maneira publicamente acessível, inclusiva e compreensível.
2. Onde tais auditorias já não existem, pagamentos e rendimentos são questões de uma auditoria acreditável, independente, aplicando padrões internacionais de auditoria.
3. Pagamentos e rendimentos são reconciliadas por uma entidade administradora credível, independente, aplicando padrões internacionais de auditoria e com publicação da opinião do administrador relativa àquela reconciliação inclusive discrepâncias.
4. Esta aproximação é estendida a todas as companhias incluindo empreendimentos nacionais.
5. A sociedade civil está activamente comprometida como participante no projecto, monitoramento e avaliação deste processo e contribui para debate público.
6. Um público, plano de trabalho financeiramente sustentável para todos o acima é desenvolvido pelo governo anfitrião, com ajuda das instituições financeiras internacionais onde requereram incluindo objectivos mensuráveis, um programa para implementação e

Administrativamente, a iniciativa é governada por um órgão apoiado por um secretariado internacional em Oslo, Noruega⁷. O órgão consiste em membros de países que implementam a ITIE, países parceiros, organizações da sociedade civil, companhias e associações industriais.

4.3 Participação do país e processo de validação

De acordo com o *website*⁸ da ITIE, existem 22 países da ITIE. A maioria deles são países africanos, mas países da Europa, Ásia e América Latina também endossaram a iniciativa. Os países da ITIE são Azerbaijão, Bolívia, Camarões, Chade, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Gana, Guiné, Cazaquistão, República de Kyrgyzia, Mali, Mauritânia, Mongólia, Níger, Nigéria, Perú, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Timor-Leste, e finalmente Trindade & Tobago.

Os países da ITIE alcançaram níveis diferentes de implementação. Quando a aliança de PVP no ano passado apresentou uma análise de progresso do processo da ITIE (PVP, *Revenue Watch Institute*, 2006), eles notaram que muitos países não tiveram contudo até mesmo dado o passo inicial como indicando individualidades para conduzir o processo da ITIE. A aliança mostrou que alguns países poderiam ter endossado à ITIE sem ter o compromisso político para a implementação. Estes governos somente poderiam ter assinado porque é uma coisa politicamente correcta para o fazer ou talvez para ganhar o estatuto de País Pobre Fortemente Endividado (HIPC). A aliança sugere que acções precisam de ser tomadas para proteger a credibilidade da ITIE assegurando que compromissos retóricos sejam emparelhados por acções concretas.

Na hora do relatório de PVP, só Azerbaijão e Nigéria tinham publicado relatórios da ITIE completamente auditados e reconciliados. Em Julho de 2007, uns cinco países

⁷ Antes da mudança para Oslo, o secretariado administrativo estava localizado na DFID.

⁸ www.eitransparency.org

adicionais, Camarões, Gabão, Guiné, Gana e Mauritânia, tinham mostrado compromisso político e relatórios da ITIE publicados.

A crítica de sociedade civil era uma contribuição importante no trabalho do Grupo Internacional de Conselheiros⁹ (IAG) que foi formado em Julho 2005 para velar pelos modos de fortalecimento da ITIE. O IAG recomendou que a ITIE introduzisse um processo de validação pelo menos de dois em dois anos (ITIE, 2006). O processo só deveria ser focalizado em implementação para avaliar se um país for complacente, candidato ou se nenhum processo significativo está sendo feito. Os países complacentes são esses que implementaram a ITIE completamente. Países candidatos seriam os que tendo se comprometido para implementar a ITIE, mas a implementação ainda é contínua. Os passos de implementação fundamentais são;

- Indicação de um funcionário sénior para conduzir a implementação;
- O estabelecimento de um comité de parceiros;
- Um plano de trabalho elaborado e aprovado;
- Publicação de um relatório da ITIE auditado e reconciliado.

O processo de validação seguramente afectará o problema de “free-rider” e assim influenciará positivamente o testamento político dos políticos hesitantes.

4.4 Participação da indústria petrolífera, gás e mineira

Há três associações de indústria, 28 companhias de indústria extração e mais de 70 instituições de investimento globais que apoiam a ITIE. *Peter Clapman do TIAA-CRED* enfatizou que os padrões de transparência melhorados beneficiariam os investidores em mais baixos riscos de negócio para operadores existentes como também ampliando oportunidades de investimento que resultariam em clima empresarial melhorado (ITIE, 2004a).

As Associações Industriais são Instituto Americano do Petróleo, Conselho Internacional em Minas e Metais, Organização Internacional do Petróleo e Produtores de Gás.

As companhias são *Amerada Hess, Anglo American, AngloGold Ashanti, Areva, Barrick Gold, BG group, BHP Billiton, BP, Burren Energy, ChevronTexaco, ConocoPhillips, DeBeers, Eni, ExxonMobil, Katanga Mining Limited, Lonmin, Marathon, Newmont, NorskHydro, Petrobras, Repsol YPF, Rio Tinto, Shell, Statoil, Talisman Energy, TOTAL, Woodside, e Xstrata.*

Mais de 70 instituições de investimento globais incluindo alguns países industrializados apoiam a ITIE. Eles estão alistados no website da ITIE, <http://www.eitransparency.org/section/supporters>.

4.5. Participação dos países que apoiam a ITIE, organizações internacionais, e sociedade civil

⁹ A IAG incluía representantes de sete governos, quatro companhias, quatro sociedades civis e um investidor global.

A iniciativa é apoiada pelos países seguintes: Austrália, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Países Baixos, Noruega, Estados Unidos de América e Reino Unido. Adicionalmente, o G8 também apoia a ITIE.

Em Agosto de 2004, o Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID) e o Banco Mundial estabeleceram o *'trust fund'* de multi-doador para a ITIE. A Alemanha, Noruega e o Países Baixos juntaram-se em 2005. A meta do *'trust fund'* é alargar o apoio aos princípios e processos da ITIE nos países da ITIE. O *'trust fund'* actualmente financia actividades em doze países.

Organizações multilaterais como o Banco de Desenvolvimento africano, Banco europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Organização para Co-operação Económica e Desenvolvimento e o Banco Mundial apoiam a ITIE.

A ITIE também é apoiada através de organizações da sociedade civil como Agência católica para Desenvolvimento Ultramarino, *Georgia Revenue Watch* e alianças das ONG "Para Transparência de Finanças Públicas", *Global Witness*, Instituto de Sociedade Aberta, Aliança PVP, *Revenue Watch Institute* e Transparência Internacional.

4.5 Iniciação, implementação e estrutura de governação

A iniciativa é conduzida pelo governo e cada país que implementa precisará de desenvolver sua própria estrutura de governação para implementar a iniciativa. A ITIE está providenciando alguma orientação.¹⁰ O primeiro passo do processo da ITIE é o endosso pelo governo. Depois disso, a iniciação é feita em consulta com os parceiros. Esta fase inclui o estabelecimento da estrutura de governação para a tomada de decisão, esboçando um plano de trabalho, e arranjando capacidades institucionais e programas para o financiamento do programa. Na fase de implementação, o governo, as companhias e organizações da sociedade civil juntos abrem-se, disseminam e discutem os rendimentos dos relatórios. Finalmente, o processo inclui uma revisão da implementação onde os interesses e as oportunidades para melhorias são trazidos para o processo (ITIE, 2005).

As instituições básicas são, o grupo de orientação dos parceiros e o secretariado. Todos os países da ITIE são informados para estabelecerem estas instituições. Este início básico poderia ser completado então com um grupo a nível governamental, um grupo consultivo mais largo e subgrupos (veja figura 4.1 abaixo).

A instituição fundamental em implementação da ITIE é o grupo de orientação dos parceiros ou comité. O grupo de direcção deve ser bastante grande para ser representativo dos principais parceiros mas bastante pequeno para poder se reunir facilmente e funcionar eficazmente. Estes grupos são responsáveis pela principal tomada de decisão no processo da ITIE, assim os representantes devem ter a habilidade para participar nas tomadas de decisão. Tipicamente elas são 10-15 pessoas provenientes do governo, indústria e sociedade civil. Tarefas comuns para os grupos de direcção são:

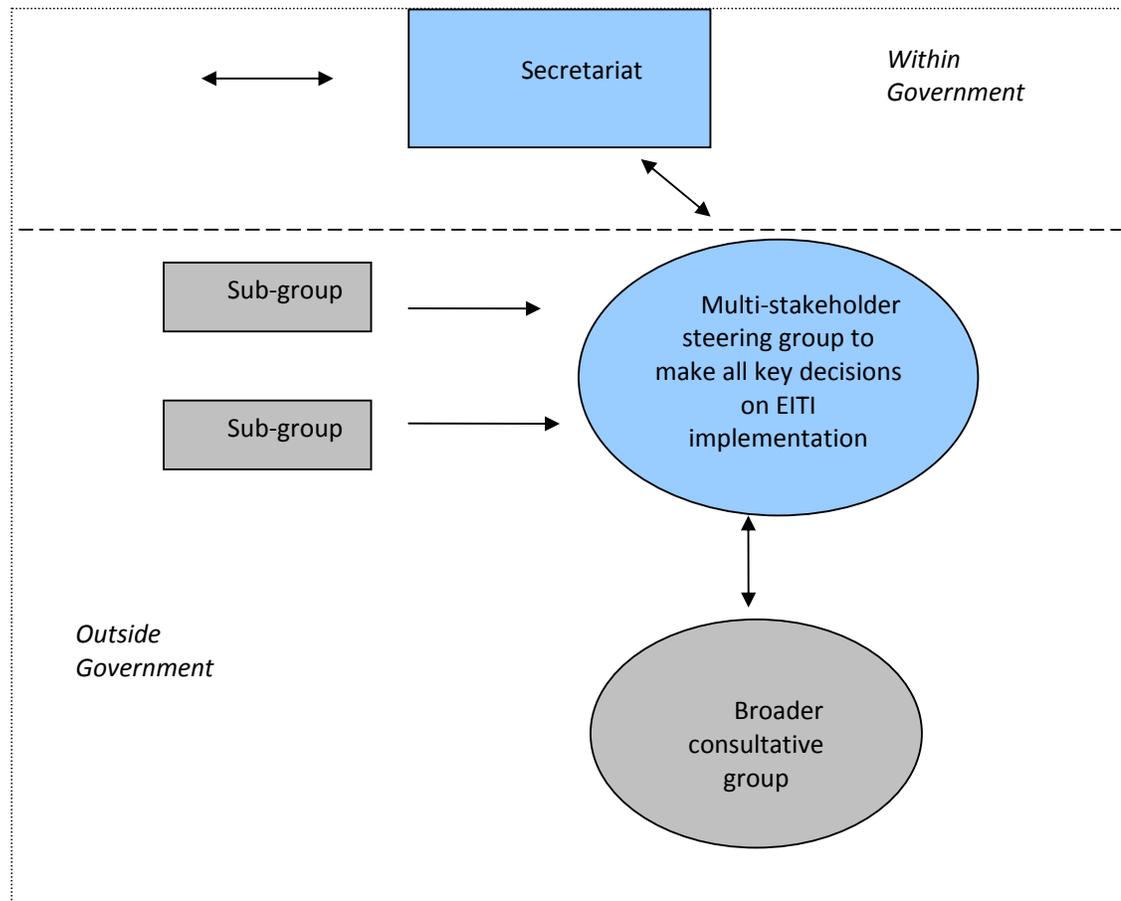
¹⁰ Esta secção é baseada na informação providenciada pela Sefton Darby da ITIE Banco Mundial e a ITIE 2005.

- Responsabilidade pela tomada de decisão e estratégia global;
- Desenvolvimento de um plano de trabalho;
- Nomeação de um auditor;
- Consciência pública ascendente;
- Avaliação e remoção das barreiras à implementação;
- Revisão do Relatório de validação.

A sociedade do grupo poderia ser estabelecida de maneiras diferentes, mas é importante que isto seja feito de uma maneira transparente e aberta. O governo poderia fazer a selecção ou poderiam ser convidados diferentes parceiros para nomear os representantes. Assim, alguns representantes do grupo de direcção poderiam ter estatutos constitucionais, representando um grupo mais largo fora do grupo de direcção.

O secretariado ou a unidade de implementação vigia o desenvolvimento da iniciativa. Estas unidades estão quase sempre baseadas dentro de governo, de um ministério de receitas, de um ministério do sector, ou num ministério ou agência transversal. Tipicamente, eles são responsáveis pelo apoio ao trabalho do grupo de direcção, como também levando a cabo todo o trabalho requerido ao governo para implementar a ITIE. As tarefas importantes estão ligadas ao desenvolvimento de um plano de trabalho completamente financiado e examinando os reguladores necessários ou as mudanças legislativas.

Figure 4.1 Possíveis estruturas de governação



Alguns países criaram grupos consultivos mais largos para permitir a participação dos parceiros no processo da ITIE. Isto permite às organizações interessadas participarem de uma maneira regular. Outros países escolheram outro modo para consultas mais largas. Eles acolhem seminários regulares e conferências assim como consultas com todos os parceiros interessados. Não é incomum que países introduzam pequenos sub-grupos de parceiros para canalizarem questões específicas.

Para além do secretariado alguns governos introduziram grupos governamentais especiais. Frequentemente a ITIE envolve muitos ministérios de governo e agências diferentes, e há uma necessidade de coordenar a posição do governo antes de ir para os encontros dos grupos de parceiros. Estes grupos só são para coordenação interna e não devem ser confundidos como corpos de tomada de decisão em rivalidade com os parceiros que orientam o grupo.

As organizações que poderiam precisar de estar envolvidas no desenho, implementação e monitoramento da ITIE como sócios de grupos de parceiros de acordo com a ITIE são apresentados no Quadro 4.3 abaixo (ITIE, 2005).

Box 4.3 Candidate organisations to the multi-stakeholder steering group

A avaliação da ITIE através da aliança PVP em 2006 definiu alguns assuntos importantes para uma implementação próspera a ser alcançada (PVP, Revenue Watch Institute, 2006), que são:

- Nomear um líder capaz para a implementação;
- Ter certeza em reconhecer e conseguir a participação da sociedade civil genuína;
- Apoiar a participação da sociedade civil;
- Alocar financiamento suficiente;
- Institucionalizar a ITIE em lei estatutária.

4.6 Os passos seguintes para a ITIE

A ITIE é um instrumento internacional que combina o compromisso do governo com interesses comerciais e demandas da sociedade civil. A ITIE recebe apoio dos países da OECD e companhias baseadas nestes países. Na cena internacional, companhias de países emergentes como o Brasil, a Rússia, Índia, China, México e África do Sul estão ficando mais activas na exploração internacional e produção de recursos naturais. O IAG sugere que a ITIE trabalhe com os governos destas economias emergentes para encorajar o seu maior empenho com a iniciativa (ITIE, 2006). Se a ITIE só é aplicada a algumas companhias activas dentro de um país, isto poderia implicar uma perda de competitividade para as companhias que revelam os seus pagamentos (Schultz, 2007).

A iniciativa encontrou um número de situações de escândalos onde companhias internacionais de petróleo participavam activamente. Como mencionamos anteriormente, a *Global Witness* reportou o envolvimento de companhias de petróleo na má gestão de recursos em Angola. Internacionalmente, o foco crescente na boa governação insinuou

que a indústria petrolífera parecia enfrentar um tipo de auto-regulação governada ou um sistema externamente imposto via lei internacional (Schumacher, 2004). Dentro da ITIE, a indústria petrolífera empurrou para a actual natureza voluntária (assim auto-regulação), enquanto as organizações de sociedade civil internacional prefeririam um regulamento obrigatório internacional. Uma opção disponível, escolhida pela Nigéria, é fazer a participação da ITIE obrigatória a um nível nacional, aprovando uma lei. São então obrigadas as companhias de economias emergentes a participar na ITIE nacional.

O IAG também notou que a ITIE foi projectada originalmente para a indústria do petróleo e de gás, e que a implementação da ITIE no sector mineiro não estava procedendo muito bem (ITIE, 2006). Enquanto a transparência em pagamentos de receitas é importante para a indústria petrolífera e de gás, o contributo para um desenvolvimento sustentável e assuntos ambientais é muito importante para as companhias mineiras. Os fluxos das receitas são significativamente menos que na indústria petrolífera e de gás. A indústria mineira precisa de uma ligação mais clara à boa governação para além da transparência das receitas (Rader, Sabater, 2006). A ITIE também foi o ponto de partida para activistas locais como forma de exigir maior responsabilidade nas despesas do governo (Soros, 2005). Companhias que se tornam membros do Conselho Internacional de Minas e Metais (ICMM) já estão seguindo uma exigência obrigatória de reportar a receita do imposto de uma forma transparente. Enquanto a indústria inclui uma variedade maior de produtos, os pagamentos aos governos não são muito complexos. A ITIE estabeleceu um subgrupo mineiro separado, seguindo a sugestão do IAG.

Finalmente, o IAG quis que a ITIE se associasse mais próximo a outra iniciativa de transparência, especialmente com o FMI e o Banco Mundial. A ITIE é única de vários programas internacionais que promove a boa governação e a ITIE é implementada melhor como parte de uma reforma mais larga e como um complemento para outros programas (ITIE, 2006). O FMI e o Banco Mundial promovem a gestão eficiente das receitas dos recursos através de aconselhamento de políticas a seguir, política-baseada nos empréstimos e assistência técnica. O FMI promoveu boas práticas em transparência fiscal, que resultaram no desenvolvimento de códigos, guias e manuais que são publicados desde 1998. Estes foram actualizados por último em Abril deste ano (FMI, 2007b, 2007c, 2007d).

O Banco Mundial executou uma Revisão da Indústria Extractiva em 2001, concluindo que o banco precisava de implementar reformas sérias. O Banco Mundial tem trabalhado com indicadores de projectos de governação a nível mundial cobrindo 212 países e seis dimensões de governação (Kaufmann et al, 2007). O Banco Mundial também providenciou assistência técnica a países que implementam a ITIE.

O IFC e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento começaram a promover a transparência de receitas através de condições que põem no seu apoio para investimentos nas indústrias de extracção (Global Witness, 2007).

4.7 Observação final

A ITIE é um código de conduta voluntário e de multi-parceria. Este tipo de instrumento inovador está se tornando cada vez mais importante dentro de um mundo globalizado crescente para a promoção de ideais importantes, como direitos humanos, direitos do trabalho, direitos ambientais e práticas de anti-corrupção. A adoção de códigos de condutas é dirigida por uma responsabilidade social incorporada e os benefícios antecipados de boa cidadania incorporados aos parceiros (Ocheje, 2007). Isto é extraordinariamente pertinente para a indústria de petróleo que tem estado envolvida em muitos escândalos internacionais. Inicialmente a ITIE focalizou na indústria de petróleo e gás, mas a iniciativa também está se incorporando na indústria mineira.

5. Experiências da implementação da ITIE na Nigéria e Gana

5.1 Fundamentação

Há sete países que publicaram relatórios da ITIE. Esta secção faz uma reflexão mais profunda na implementação da ITIE em dois destes países, isto é a Nigéria e Gana. A Nigéria foi o primeiro país a endossar a ITIE e a iniciativa é uma parte importante de um pacote de reforma de anti-corrupção inclusiva. A iniciativa tem até agora focalizado o sector de petróleo, enquanto o sector mineiro será incluído brevemente. Em Gana, a indústria mineira foi o foco para a implementação da ITIE.

5.2 Nigéria

A maldição dos recursos é evidente na Nigéria. O país é um dos maiores produtores de petróleo em bruto no mundo, com ganhos acima de 350 bilhões de USD entre 1960 e 2000. A má governação económica conduziu entretanto a décadas de estagnação económica com níveis de pobreza ascendentes. Nigéria enfileira como um dos 15 países mais pobres no mundo (Iyayi, 2005) e a pobreza¹¹ aumentou de 26 por cento em 1970 para quase 70 por cento em 2000 (Van der Ploeg, 2006). A má gestão resultou em falta de investimentos públicos que implicam grandes impedimentos infraestruturais.

Quando o ex-presidente da Nigéria Obasanjo assumiu o cargo para o seu segundo mandato em 2003, introduziu um programa de reforma inclusivo que focaliza o melhoramento da estabilização macroeconómica, procurando reformas estruturais, fortalecendo administração da despesa pública, e implementando reformas institucionais de governação. Com a abundância do petróleo nos anos setenta a Nigéria tem tido uma “reputação” de corrupção e má governação. As reformas institucionais e de governação apontam formas de reter a corrupção através de dois elementos. Primeiro, foram embutidas medidas de anti-corrupção de reformas fazendo com que a batalha contra a corrupção seja uma parte integrante das reformas económicas mais largas. Segundo, o governo identificou o *procurement* público, gestão das despesas públicas e a falta de transparência no sector de petróleo e gás como áreas específicas onde eram sentidas

¹¹ Medido como sobrevivência com menos de 1 dólar norte-americano por dia

medidas de anti-corrupção como sendo muito importante. Assim, as receitas públicas e despesas governamentais foram incluídas na luta anti-corrupção (Okonja-Iweala, Osafo-Kwaako, 2007).

A fraude *de procurement* público era particularmente severa na Nigéria. O governo estancou isso introduzindo um processo de concurso aberto para a auditoria do dinheiro nos contratos públicos. O custo de licitação competitiva é assegurado por franqueza e comparação com os preços internacionais. Um jornal público para concursos de licitação é publicado mensalmente e os projectos completos do governo precisam de ser certificados antes que o pagamento final seja feito. Foi calculado que custos de projecto reduziram até 40% com a introdução da auditoria ao dinheiro (Collier, 2007). A transparência na administração de despesa pública vai melhorando através de uma publicação mensal federal, estadual e de governo local acerca das rendas do governo. A publicação abriu diálogo sobre rendas públicas e despesas (Okonja-Iweala, Osafo-Kwaako, 2007). Numa tentativa de melhorar a transparência no sector de petróleo e de gás, Nigéria adoptou a ITIE com sucesso. Abordaremos a implementação nas secções seguintes.

No geral, o programa de reforma de Nigéria e a luta contra corrupção tiveram êxito. O país tem experimentado ultimamente um crescimento económico per capita e a taxa de inflação diminuiu. Em 2005, a Nigéria é o 37º país mais pobre no mundo (WDI, 2007). Mais adiante, a contagem dos países no relatório da Corrupção Global através de Transparência Internacional melhorou de 1.4 em 2004 a 2.2 em 2007, o que implica que a Nigéria deixa o 132º lugar dos 133 em 2004 e para uma posição como 142º de 163 países este ano.

5.3 A Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva da Nigéria (NEITI)

O *Nigerian Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI)*¹² é a versão da ITIE Nigeriana. Como mencionado acima, a iniciativa é uma parte importante do programa de anti-corrupção global. O Presidente nigeriano Obasanjo anunciou em Novembro de 2004 que o Governo publicaria suas rendas de petróleo e exigirá que as companhias façam o mesmo. No dia 16 de Fevereiro, o Presidente anunciou a formação de um Grupo de Trabalho dos Parceiros nigerianos (*NSWG*) para orientar o desenvolvimento da ITIE na Nigéria.

O *NSWG* fiscaliza as actividades de *NEITI* e é composto por representantes do governo, do sector privado e da sociedade civil. O governo tem 14 membros no grupo de trabalho, enquanto a assembleia nacional e legislatura de estados têm dois cada. As associações empresariais do sector privado têm quatro membros, a indústria petrolífera três, enquanto a sociedade civil tem dois e órgãos de informação tem um. O grupo de funcionamento também tem um conselheiro internacional, *Goldwyn International Strategy*.

O *NSWG* está organizado em cinco equipas. A equipa técnica avalia todas as ofertas para tarefas do *NEITI*. A equipa legislativa tem um mandato para desenvolver a conta do *NEITI*. A equipa principal projecta e fiscaliza os programas de assistência técnica aos

¹² www.neiti.org

parceiros. Até agora, a equipa projectou e implementou seminários de trabalho, conferências, e seminários para o pessoal e parceiros, como também uma variedade de programa de treinamento coordenado. A equipa dos órgãos de informação assegura que o trabalho de *NEITI* seja publicado amplamente, enquanto a equipa da sociedade civil procura alargar a constituência da sociedade civil. A equipa desenvolveu uma estratégia de compromisso de sociedade civil inclusiva baseada na estratégia de comunicação de raiz e o compromisso de comunidades rurais, e grupos de sociedade civis regionais. A estratégia aponta a construção de capacidades dentro de organizações de sociedade civil e também encontrar formas para implantar ideias do *NEITI* com as organizações e mecanismos de avaliação em desenvolvimento da sociedade civil para o *NEITI*.

O *NEITI* comissionou a primeira auditoria independente inclusiva da indústria de petróleo da Nigéria para o período 1999 a 2004. Um consórcio internacional conduzido pelo Grupo Hart administrou a auditoria física, financeira e processual. Um relatório de auditoria do projecto foi apresentado em Abril de 2006, enquanto os resultados finais da reconciliação foram apresentados em Dezembro do mesmo ano. A auditoria financeira investigou os fluxos financeiros e 99.99% das receitas foram consideradas. A auditoria revelou, entretanto, limitações sérias nos dados do governo mantendo uma fraca coordenação entre instituições do governo.

A auditoria física produziu uma reconciliação da quantia de petróleo e gás produzido, refinado, exportado ou perdido. Esta auditoria apontou à perda sistemática de petróleo bruto entre o nascente e os terminais de exportação (Okonja-Iweala, Osafo-Kwaako, 2007). Além disso, era notável que a taxa de fluxo à noite era mais baixa que durante o dia que indica roubo durante as horas de escuridão (Okogu, 2007). A auditoria também notou que havia problemas com medição estandartes e cálculos de honorários de responsabilidades também não eram estandardizados.

O processo de auditoria examinou os processos de licenciamento das principais indústrias extractivas, propostas de dispêndio de capital e importação de produtos. A auditoria revelou lapsos sérios na governação da indústria petroléira, por exemplo na distribuição de blocos de petróleo e licenças de importação de petróleo. A auditoria sugeriu a introdução de uma definição mais simples e prática de honorários, uma actualização do ato do petróleo e a introdução de mais transparência no licenciamento e licitação (Hart Group, 2006).

O governo respondeu à crítica dos auditores lançando uma equipa de trabalho Inter-ministerial com todas as agências pertinentes do governo representadas. A equipa de trabalho que assegurará convergência de dados e providenciará assistência técnica às agências (Okogu, 2007). O governo já apresentou para um licenciamento competitivo e transparente de blocos de petróleo em hasta pública (Obasanjo, 2006).

A equipa legislativa do *NEITI* desenvolveu uma conta do *NEITI* que foi enviada à Assembleia Nacional em Dezembro de 2004. A conta foi aprovada pela Casa dos Representantes em 2006 e pelo Senado em 2007. Finalmente, a conta legal do *NEITI* foi transformada em lei no dia 28 de Maio de 2007. A conta providencia legalidades à procura de maior transparência. O acto autoriza que o *NEITI* administre auditorias inclusivas dos sectores de petróleo, gás e sectores mineiros todos os anos, usando padrões de contabilidade internacionais.

O acto introduz penalidades pesadas. Se uma companhia de extracção deixa de fornecer informação pontual e precisa para o *NEITI*, a companhia será penalizada através de uma multa de trinta milhões de Naira Nigeriano. Além disso, a quantia mal paga tem que ser reembolsada e a companhia pode perder a licença operacional. O director da companhia e outros funcionários envolvidos são penalizados com cinco milhões de Naira de multa ou um termo de prisão por dois anos. O mesmo é válido para funcionários do governo envolvidos em actividades de desinformação.

O acto implica que o *NEITI* tem que continuar o seu trabalho numa situação nova e o *NSWG* montou um comité de estratégia para desenvolver modalidades de forma a trazer suas actividades em linha com a lei. Um programa de recomendação inclusivo foi projectado para cobrir as áreas seguintes:

- Desenvolvimento de um fluxo de rendimento inter facial entre as agências de governo;
- Melhoramento das infra-estruturas de *metering* de gás e de petróleo;
- Desenvolvimento de uma aproximação uniforme para determinação do custo;
- Desenvolvimento de capacidades humanas e físicas das principais agências do governo;
- Melhoramento da governação global dos sectores do petróleo e de gás.

O acto também propõe a introdução de uma linha de orçamento que apoie a implementação do *NEITI*.

O *NSWG* também está procedendo o mesmo com auditorias mais inclusivas. *NEITI* está abrindo concursos para duas novas auditorias. Primeiro, a auditoria financeira e física para 2006 é uma continuação da primeira auditoria de *NEITI*. Segundo, uma auditoria valor-por-dinheiro do sector de petróleo é planeada que examinará as condições, procedimentos e práticas associadas com empreendimentos conjuntos e produção de acções de contratos entre a Nigéria e companhias comerciais de petróleo. O objectivo desta auditoria é investigar se a subfacturação é comum através do controlo se a contabilidade financeira representa custos actuais incorridos na exploração, extracção e transporte do petróleo e se estes custos são razoavelmente consistentes com custos internacionais.

O *NSWG* também está estendendo a iniciativa de transparência no sector mineiro. Até aqui, o *NEITI* foi focalizado no sector de petróleo, devido a sua importância completamente, providenciando 70% das receitas do governo, 40% do PIB e mais de 85% de ganhos de câmbio externo (*NEITI*, 2005). O governo está procurando uma revivência do sector mineiro que era e um sector economicamente fundamental antes da descoberta do petróleo em 1965. A reforma do sector mineiro é tida como a transformação das participações do governo de “o proprietário-operador” para “administrador-regulador” (Diário Mineiro, 2006). O governo reviu os Actos de Mineração e Minerais, através da remoção dos poderes discretos dos funcionários do governo. A reforma também estabelece mecanismos transparentes para a concessão de títulos mineiros, melhorando o acesso, segurança e transferência dos títulos (Okogu, 2007, Diário Mineiro, 2006).

A sociedade civil elogiou um aspecto da implementação do processo do *NEITI*, isto é a nomeação de um funcionário sénior para orientar a implementação. O Presidente do *NEITI* teve uma boa relação de funcionamento com o Presidente da República, provando

ser um factor importante ao ganhar impulso interno (PVP, Revenue Watch Institute, 2006). O governo foi criticado severamente por interferir na selecção dos representantes da sociedade civil ao *NSWG*. Os primeiros três representantes de sociedade civil no *NSWG* foram designados de facto pelo Presidente, afectando a independência da sociedade civil. A interferência também implicou que nenhum mecanismo para os representantes informar à maioria da sociedade civil sobre quaisquer situações foi estabelecido. Além disso, a sociedade civil não foi consultada sobre planos de trabalho e formatos de informação. A situação foi melhorada em 2005 quando uma sociedade civil que orientasse o comité foi estabelecida, com dez representantes seleccionados através de uma aliança de sociedade civil mais larga. Em 2006 o *NSWG* e este comité assinaram um memorando de entendimento e institucionalização, um processo que alarga a extensão dos compromissos da sociedade civil (PVP, Revenue Watch Institute, 2006).

5.4 Iniciativa de Transparência da Industria Extractiva de Gana (GEITI) 13

O governo de Gana comprometeu-se a participar na ITIE em 2003. Um Comité Nacional de Orientação aos parceiros (NSC) foi criado como um corpo administrativo, composto por dez membros que representam o Ministério das Finanças e Planificação Económica, Ministério de Terras, Silvicultura e Minas, Minerais Comissão, Câmaras de Minas de Gana, Gabinete do Administrador de Terras, fiscos, Assembleia do Distrito Ocidental de Wassa e Organizações da Sociedade Civil. O NSC estabeleceu dois sub-comités, um que trabalha com assuntos técnicos e o outro com sensibilização. O *GEITI* também é igualmente apoiado por um Secretariado de Implementação no Ministério das Finanças (Boas & Associates, 2006).

O *GEITI* é enfatizado completamente no sector mineiro em Gana. O sector é importante à economia, providenciando quase 40% de ganhos de câmbio exterior e 11% dos rendimentos do governo. As minas também contribuem com 5% do PIB e contam com uma percentagem significativa de emprego de sector formal. Os minerais mais importantes são ouro, diamantes, bauxite e manganês.

O *GEITI* também designou a empresa de auditoria Boas & Associates para executar uma auditoria financeira e de processo. A empresa apresentará quatro relatórios semi-anuais cobrindo os anos de 2004-2005. O primeiro relatório de auditoria financeira ao *GEITI* foi submetido para o secretariado da ITIE, providenciando informação sobre fluxos financeiros, incluindo licenças de direito minerais, honorários minerais, aluguer de terra, taxa de propriedade, imposto incorporado e dividendo, de companhias mineiras para o governo. O relatório também reporta os fluxos financeiros do governo para benefícios a comunidades mineiras, e como é que estes honorários foram utilizados nas comunidades mineiras.

A auditoria investiga fluxos financeiros de oito companhias mineiras principais para o governo durante o período de Janeiro de 2004 a Junho de 2004. Em geral, os pagamentos foram considerados bons, mas algumas deficiências são relatadas. Primeiro, pagamentos de honorários dependem da pureza dos minerais e as companhias mineiras é que determinam o grau de pureza dos minerais. Nenhum controle independente é feito. Segundo, não há nenhuma directriz na determinação de preço que faça com que as companhias de mineração usem métodos diferentes de estabelecer preços. Terceiro, eram usadas diferentes taxas de câmbio ao determinar os honorários. Quarto, há falta de

coordenação entre as agências de governo. Quinto, nenhum imposto de ganhos de capital foi registrado (Boas & Associates, 2007).

O relatório de auditoria notou que o governo não forneceu informação adequada sobre fluxos financeiros de governo em benefício às comunidades mineiras que impedem a avaliação da utilização dos honorários mineiros (Boas & Associates, 2007). O auditor também reivindicou que era difícil ter o acesso à informação das companhias de mineração e das principais agências de governo e ele apoia a ideia de fazer um mandatório do *GEITI* através de legislação (*GEITI*, 2007).

Quando o relatório de auditoria foi feito, *GEITI* seguiu o plano de trabalho estabelecido e o NSC organizou uma mesa redonda técnica para compartilhar o relatório com instituições pertinentes, outros parceiros fundamentais, e uma equipa de peritos. O relatório desta discussão na mesa redonda do alto consultivo está publicado no website de *GEITI* junto com o relatório de auditoria.

O governo parece ter tido uma boa relação de funcionamento com a sociedade civil. Depois de endossar a ITIE, o governo aproximou-se à sociedade civil e lhes pediu que nomeassem um representante ao comité de orientação nacional (*PVP, Revenue Watch Institute 2006*). Inicialmente, só uma organização estava comprometida com o *GEITI*, mas a participação da sociedade civil aumentou e a secção de Gana na campanha global do PVP inclui hoje vinte organizações. A secção está envolvida em programas de mobilização de comunidade e capacidade para organizar seminários (*Declaração de Sociedade Civil, 2007*).

O NSC está cuidando dos Minerais e o Acto Mineiro e o Acto de Administração Financeira para apresentar recomendações numa possível legislação mandatária da ITIE (*GEITI, 2007*).

5.5 Observações finais

As experiências da Nigéria e do Gana mostram claramente que a implementação da ITIE é liderado pelo país e pode-se diferenciar substancialmente de país para país. Na Nigéria, o *NEITI* é uma parte importante de um pacote de reformas de anti-corrupção inclusiva, focalizando principalmente na indústria de petróleo, mas as minas serão incluídas brevemente. A primeira auditoria sempre definiu deficiências burocráticas severas dentro das agências de governo e instituições que tornam acções de corrupção possíveis. A conclusão próspera da primeira auditoria sempre se deveu ao compromisso de governo, do presidente e de outros políticos importantes. Além disso, o processo recebeu apoio dos governos internacionais e instituições como também de companhias envolvidas. O governo cometeu um erro inicial na participação da sociedade civil, mas isto foi corrigido depois. O processo foi diferente em Gana. O *GEITI* tem o seu foco no sector mineiro e a sociedade civil tem participado desde o começo. Em ambos os países, continua o processo da ITIE e é importante notar que a ITIE é um processo e não um evento.

6. Os Recursos Naturais em Moçambique

Neste capítulo, pretende-se evidenciar o potencial de determinados recursos naturais em Moçambique e que serão objecto de análise neste estudo. Recursos Naturais são geralmente entendidos como todos aqueles que constituem uma dádiva, a sua existência não decorre da acção do homem e que sejam úteis para o alcance do desenvolvimento económico. Existem tipologias de recursos naturais com características diferentes cuja abundância tem implicações diferentes no desenvolvimento dos países. Distinguem-se recursos renováveis, aqueles que podem ser reciclados como a água, vento, a luz do sol, peixes, florestas, etc. e recursos não renováveis, que não podem ser recuperados em curto espaço de tempo, como é o caso de petróleo, gás natural e minérios em geral. Auty (2001) distinguimos recursos como sendo “pontuais” (*point*) e “difusos” (*diffuse*) consoante estes recursos se encontrem concentrados num certo local ou dispersos em todo o território do país, respectivamente. Para Le Billon (2001) os recursos podem ser caracterizados segundo à sua distância em relação ao governo central, sendo que recursos de fácil acesso permitirão maior facilidade no controle. É preciso ter em mente que a exploração e os rendimentos gerados por certos tipos de recursos naturais como petróleo, gás natural e minérios são geralmente concentrados e facilmente controlados por grupos relativamente pequenos da sociedade, enquanto que os fluxos de rendimentos gerados pela exploração de recursos naturais como o milho, e outros agrícolas (excluindo-se alguns casos do café, cacau que geralmente são comercializados sob propriedades concentradas) são mais difundidos e canalizados para a economia. Os primeiros são mais vulneráveis ao fenómeno da “maldição dos recursos”.

Neste trabalho, a análise da exploração dos recursos naturais não inclui os recursos agrícolas, pesqueiros e florestais, limitando se a análise a minérios, metais e combustíveis, incluindo electricidade¹³. Embora, se possa argumentar com segurança que a electricidade não é um recurso natural, pelo simples facto de ser um produto da acção do homem, consideramos a electricidade como parte integrante da riqueza natural de Moçambique porque, por um lado, a maior parte da capacidade de geração, quer presente, quer futura é de base hídrica cuja exploração requer investimentos que na essência não se diferem de investimentos necessários para a extracção e processamento do gás natural, carvão mineral, areais pesadas e petróleo.

Os principais recursos naturais que envolvem mega investimentos no país são: carvão mineral, gás natural, recursos hídricos, areias pesadas e também, provavelmente o petróleo. Os recursos hídricos são renováveis e geram a maior parte da electricidade no país, porém foram projectadas para um futuro próximo a construção de centrais térmicas de geração de electricidade com base em parte das reservas de gás natural e carvão mineral, i.e. fontes não renováveis de geração de electricidade.

A tabela 1 (abaixo) contém um resumo das principais fontes da riqueza em recursos naturais de Moçambique, baseada na informação colectada junto ao Ministério da Energia, Ministério dos Recursos Minerais e outras fontes incluindo *Unites States Geological Survey (USGS) Minerals Yearbook*, *The Journal African Mining Review* e *websites* das companhias envolvidas na exploração de recursos naturais. No que diz

¹³ Exclui-se também o ouro e diversos tipos de pedras preciosas, que embora disponíveis no país, são encontrados em quantidades muito reduzidas e na maioria dos casos são explorados informal e ilegalmente.

respeito a electricidade, a tabela mostra que as centrais hídricas, à grande distância, serão as maiores fontes de geração de electricidade, com um potencial estimado em 12,500 MW. Deste potencial, apenas 2,000 MW está sendo explorado actualmente, quase que exclusivamente através da Hidroeléctrica de Cahora Bassa. Estão planeadas para um futuro breve novas centrais hidroeléctricas, onde inclui-se Mphanda Nkuwa com uma capacidade de 1,300 MW, aumentando o nível de realização do potencial hidroeléctrico para cerca de 3,700 MW. Adicionalmente, espera-se que em 2010 uma central térmica de geração de electricidade com base em gás natural dos campos de Pande/Temane na Província de Inhambane, com uma capacidade de 700 MW se torne operacional. Para além disso, a planeada exploração em grande escala da mina de Moatize (a iniciar em 2009/10) deu lugar ao projecto da construção de uma central térmica de geração de electricidade com base em carvão mineral, com uma capacidade de 1,500 MW, dos quais se espera que 1,000 MW tornem operacionais em 2012 enquanto que os restantes 500 MW estarão disponíveis provavelmente em 2015.

Olhando para o gás natural, o total das reservas dos campos de Pande/Temane na província de Inhambane estão estimados em mais de 5 milhões de TJ. E o total das reservas de carvão mineral é estimado como sendo pelo menos 6 biliões de toneladas, incluindo-se a mina de Moatize e Mucanha-Vuzi na Província de Tete.

Adicionalmente, foram identificadas em Moma, na Província da Zambézia e em Chibuto na Província de Gaza, enormes depósitos de areias pesadas. A informação mais recente indica que em Moma existe uma reserva de 299 milhões de toneladas de areias pesadas, constituídas principalmente por ilmenite bem como zircon e rutil. A mina do Chibuto (Corridor Sands) representa um dos maiores depósitos de areias pesadas do mundo com uma possibilidade de exploração em mais de cem anos. Os cálculos da tabela indicam uma reserva de pelo menos 157 milhões de toneladas, mas deve ser provavelmente (muito) mais. Estas reservas incluem principalmente titânio, bem como zircão e rutil, leucóxeno e pig-iron puro. O minério ilmenite (iron titanium oxide) é fundido dentro do titanium slag e depois vendido para pigment industry rutil pode ser usado directamente por pigment manufacturers and titanium metal producers, zircon é usado na indústria cerâmica, enquanto high purity iron é um by-product of ilmenite smelting.

Moçambique provavelmente tenha reservas de petróleo. Recentemente, foram licenciadas um número considerável de companhias (estrangeiras) para prospecção e pesquisa de potencial de reservas de petróleo em Moçambique, *on-shore* bem como *off-shore* (Bacia do Rovuma). Veja Anexo 2 para uma visão geral. Infelizmente, dado que a investigação está na sua fase inicial, não existem ainda dados úteis sobre o potencial de reservas de petróleo de Moçambique. A maior parte dos recursos naturais de Moçambique ainda não foram potencialmente explorados, mas esta situação tende a mudar rapidamente.

Tabela 1. Recursos Naturais de Mocimboa – Potencial/Reservas

		Reservas / Potenciais	Actual 2006	Será Realizado	
				2007/8	≥ 2009
Electricidade	MW	14,700	2,185	2,265	5,885
Hidro	MW	12,500	2,185	2,265	3,685
HCB		2,150	2,150	2,150	2,150
Mavuzi & Chicamba		90	35	90	90
Massingir		25		25	25
Lúrio		120			120 (2012?)
Mphanda Nkuwa		1,300			1,300 (2014)
Rio Zambeze (outros)		6,800			
Outros		2,015			
Thermal - Gás Natural	MW	700			700
Inhambane		700			700 (2010)
Thermal - Carvão	MW	1,500			1,500
Moatize		1,500			1,500 (2012/15)
Gás Natural	TJ	5,334,000			
Pande/Temane		5,334,000			
Carvão Mineral	1000 tonelada	6,000,000			
Moatize		2,400,000			
Mucanha-Vuzi		3,600,000			
Minerais (Areias Pesadas)	1000 tonelada	456,220			
Moma		299,000			
Contained Ilmenite		273,000			
Zircon		20,400			
Rutile		5,600			
Chibuto*		157,220			
Titaniferous (titanium) slag		100,000			
Zircon		6,250			
Rutile		1,220			
High-purity pig iron		49,110			
Leucoxene		640			
Petróleo (crude)	1000 tonelada	?			

* com base em: exploração anual x 100 anos

A Tabela 2 mostra de forma resumida a produção actual e prevista de electricidade, gás natural, carvão e minérios. Da Tabela se pode verificar que prevê-se um aumento da produção total de electricidade de 15,000 GWh/ano correntemente para cerca de 41,000 GWh durante os próximos 7 anos. Quer no presente, quer no futuro, a electricidade é maioritariamente gerada com base em hidroeléctricas, seguindo-se as centrais térmicas de carvão mineral e gás natural. A produção em larga escala de gás natural iniciou em 2004 com a exploração dos campos de Pande/Temane na Província de Inhambane pela companhia sul-africana Sasol, uma quantidade que se espera que cresça nos próximos anos até cerca de 145 mil TJ por ano. A produção do carvão mineral foi sempre em pequena escala e tornou-se insignificante durante a Guerra civil. Esta situação irá mudar drasticamente, dado que a companhia brasileira Vale do Rio Doce (CVRD) ganhou em 2004 o concurso para desenvolver um grande campo de exploração de carvão mineral na Província de Tete, com uma produção estimada de 15 milhões de toneladas por ano, a iniciar em 2009/10. A mina de areias pesadas de Moma na Província de Nampula, explorada pela empresa irlandesa *Kenmare Resources*, iniciou sua operação em 2007 e espera-se que gradualmente aumente a sua produção anual de 900 mil toneladas para mais de 1,300 mil toneladas. O início da exploração dos depósitos de areias pesadas de Chibuto na Província de Gaza tem sido adiada devido a constrangimentos no que diz respeito ao fornecimento de energia. Após redefinido o projecto, a companhia *Corridor Sands* prevê o início da produção de areias pesadas para finais de 2008 a aproximadamente 590

toneladas por ano, com um aumento gradual para mais de 1,500 mil toneladas por ano a partir de 2017.

Tabela 2. Recursos Naturais Moçambique – Produção por ano

	Por Ano	Actual 2006	Será Realizado 2007/8	≥ 2009
Electricidade	GWh	14,732	15,873	41,242
Hidro	GWh	14,732	15,873	25,824
HCB		14,502	15,067	15,067
Mavuzi & Chicamba		230	631	631
Massingir			175	175
Lúrio				841 (2012?)
Mphanda Nkuwa				9,110 (2014)
Rio Zambeze (outros)				
Outros				
Thermal - Gás Natural	GWh			4,906
Inhambane				4,906 (2010)
Thermal - Carvão	GWh			10,512
Moatize				10,512 (2012/15)
Gás Natural	TJ	102,494	123,494	144,494
Pande/Temane		102,494	123,494	144,494
Carvão Mineral	1000 tonelade	5	5	15,000
Moatize		5	5	15,000
Minerais (Areias Pesadas)	1000 tonelade		1,466	2,888
Moma			877	1,316 (2010)
Ilmenite			800	1,200
Zircon			56	84
Rutile			21	32
Chibuto			589	1,572 (2017)
Titaniferous (titanium) slag			375	1,000
Zircon			22	63
Rutile			5	12
High-purity pig iron			184	491
Leucoxene			3	6
Petróleo (crude)	1000 tonelade			?

Grande parte dos recursos explorados em Moçambique vai para a exportação (ver Tabela 3 abaixo). No que se refere ao carvão de Moatize, prevê-se que 15% será comercializado em Moçambique, incluindo o consumo para a geração térmica de electricidade, e o restante será exportado para as grandes indústrias de aço no Brasil (USGS, 2005).

Tabela 3. Recursos Naturais Moçambique – Exportação por ano

	Por Ano	Quantidade				Preço da Exportação		
		2006	2007/8	≥ 2009		2006	2007/8	≥ 2009
Electricidade	GWh	10,877	11,300	27,366	US\$/kWh			
Hidro	GWh	10,877	11,300	15,102	US\$/kWh	1.66	1.83	2.48
HCB		10,877	11,300	10,547		1.66	1.83	2.21
Mavuzi & Chicamba		0	0	0				
Massingir			0	0				
Lúrio				0				
Mphanda Nkuwa				4,555				2.75
Rio Zambeze (outros)								
Outros								
Thermal - Gás Natural	GWh			2,803	US\$/kWh			3.20
Inhambane				2,803				3.20
Thermal - Carvão	GWh			9,461	US\$/kWh			3.50
Moatize				9,461				3.50
Gás Natural	TJ	101,162	119,789	137,269	US\$/TJ			
Pande/Temane		101,162	119,789	137,269		1,200	1,200	1,200
Carvão Mineral	1000 tonelade	4.9	4.9	13,500	US\$/Tonne			
Moatize		4.9	4.9	13,500		30	32	35
Minerais (Areias Pesadas)	1000 tonelade		1,466	2,888	US\$/Tonne		136	142
Morna			877	1,316				
Ilmenite			800	1,200		85	87	92
Zircon			56	84		700	714	743
Rutile			21	32		450	457	471
Chibuto			589	1,572			398	408
Titaniferous (titanium) slag			375	1,000		425	429	438
Zircon			22	63		700	714	743
Rutile			5	12		450	457	471
High-purity pig iron			184	491		300	303	309
Leucoxene			3	6		500	505	515
Petróleo (crude)	1000 tonelade			?	US\$/Barril			50-70?

A maior parte da produção do gás natural é e será exportada para a África do Sul, embora o consumo doméstico tenda a aumentar devido a construção em 2005 do novo gasoduto para o Parque Industrial de Bebeluane próximo a Maputo e também devido a planta de geração de electricidade com base em gás natural a ser construído. O mesmo acontece se olhar-se para a electricidade, quase toda a produção é exportada, principalmente para a África do Sul, mas também para o Zimbabué e num futuro próximo, para o Malawi. A Tabela 3 (acima) resume o cenário de exportação de recursos naturais em Moçambique, em termos de quantidades bem como seus preços (médios). Os preços são estimados com base em (projectões de) preços do Mercado internacional e bem como dos contratos existentes de longo-prazo.

Com base nos dados sobre as quantidades exportadas (projectadas) e respectivos preços ilustradas na Tabela 3 calculou-se o valor total (projectado) de recursos naturais exportados de Moçambique entre o período 2006-2020 e bem como incluindo dados históricos de 2000 a 2005 extraído da base de dados da SADC, *SADC Trade Data base* (SADC, 2007). Foi também estimado o valor total das exportações até 2020, assumindo que as outras exportações (exportações totais excluindo a exportação dos recursos naturais) irão crescer a uma taxa de 10% anualmente.¹⁴ Os resultados estão reflectidos na Figura 3 (abaixo), que inclui também o valor das exportações de alumínio (pela Mozal).

¹⁴ Isto é de acordo com as projectões do Quadro Macroeconómico do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (até 2010).

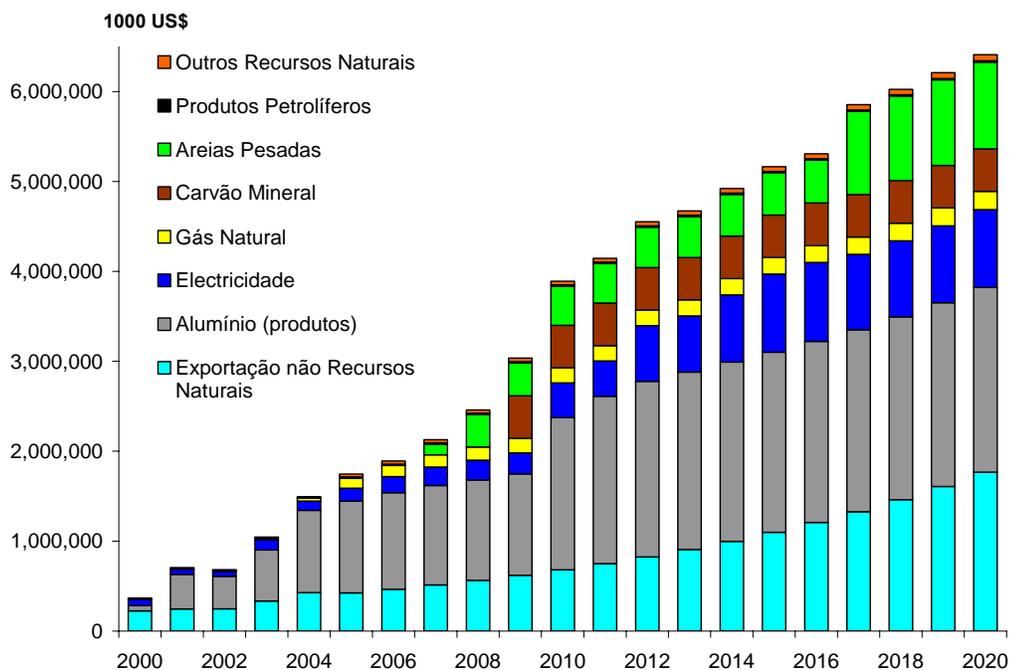


Figura 3: Exportação Moçambique

A Figura 3 mostra um crescimento extraordinário das exportações, de cerca de 365 milhões de USD em 2000 para aproximadamente 6,500 milhões USD a partir de 2020. Onde, cerca de 1,800 milhões correspondem a outras exportações (*non-natural resource*), assumindo que estas crescem a um ritmo de 10% por ano. Grande parte da exportação primária consiste em alumínio cujo seu crescimento é explicado pela expansão da capacidade de produção da Mozal (Mozal 3, em 2009/10).¹⁵ Segue-se a electricidade, areias pesadas e carvão mineral como sendo os maiores elementos da exportação de Moçambique, enquanto que a proporção do gás natural é relativamente pequena comparando com os outros recursos naturais.

A importância da exportação de determinados recursos naturais é ilustrada na Figure 4 (a seguir), exportação primária de combustíveis, minérios e metais como percentagem das exportações totais no período 2000-2020. A figura mostra que o peso destas exportações de produtos vai flutuar entre 70-80%. Mais uma vez, verifica-se que o alumínio produzido pela Mozal tem o maior peso. Sem alumínio, a proporção das exportações dos referidos recursos naturais nas exportações totais vão rondar entre os 40-50%.

¹⁵ Assume-se a duplicação da capacidade de produção da Mozal em 2010, bem como as seguintes taxas de crescimento anual: 2007 (3%), 2008-2009 (1%), 2011 (10%), 2012, (5%), 2013-2014 (1%), 2015-2020 (0.5%).

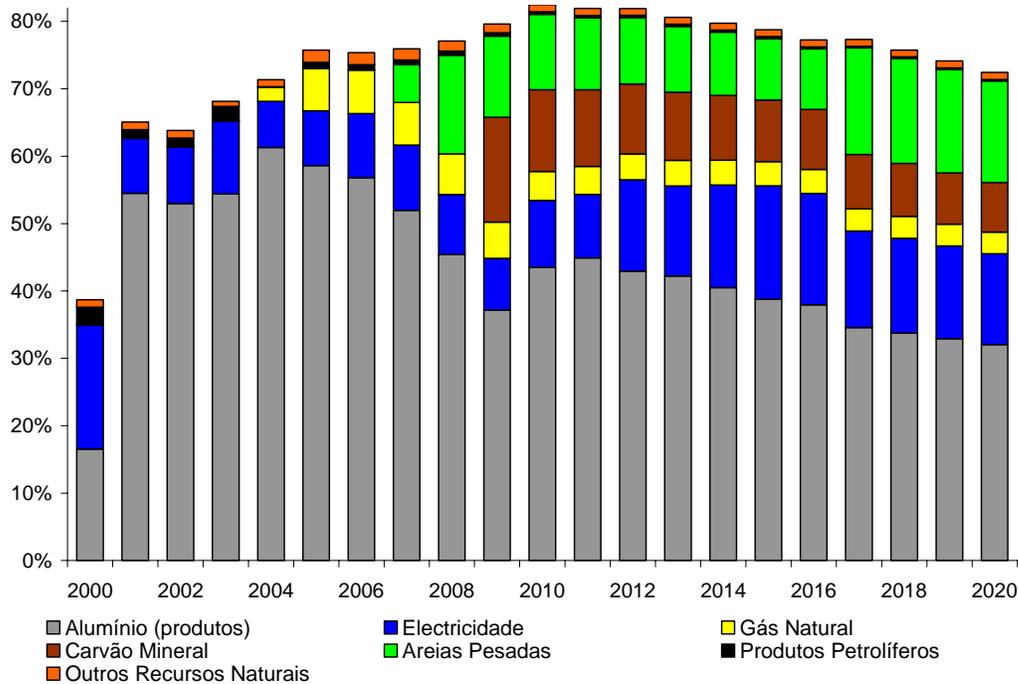


Figura 4: Importância Relativa da Exportação dos Recursos Naturais

Conforme referido anteriormente, os dados sobre o potencial das reservas de petróleo em Moçambique ainda não estão disponíveis devido ao facto de as investigações sobre o assunto estarem ainda na sua fase inicial. Contudo, experimentaram-se cenários nos quais se pretende verificar as implicações nas exportações de recursos naturais de Moçambique se este se tornar um produtor de petróleo tal como as diferentes nações actualmente produtoras de petróleo (o que é provável de acontecer). Para facilitar este exercício, a Figura 5 (abaixo) ilustra a produção de petróleo dos países considerados muito pequenos, pequenos e médios produtores de petróleo em 2004, excluindo-se os grandes produtores, na medida em que assume-se a exclusão da possibilidade de Moçambique se tornar um produtor de petróleo como a Arábia Saudita ou o Irão, por exemplo. Com base nestes dados, avaliam-se os diversos casos de Moçambique produzir petróleo numa dimensão tão pequena como Tunísia ou um pouco maior mais ainda pequena como o Chade e Gabão ou média como o Brasil ou Líbia ou mesmo grande produtor como a Noruega actualmente.

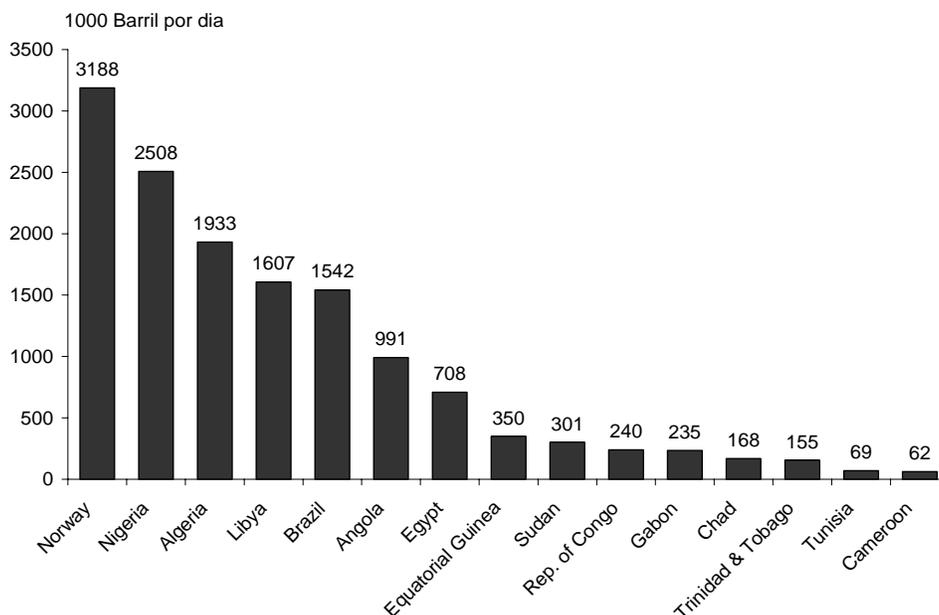


Figura 5: Produção do petróleo para diversos países

Os cenários consoante a capacidade de produção de petróleo são definidos do seguinte modo: *muito pequeno* (produz 75,000 Barris/dia), *pequeno* (com 200,000 Barris/dia), *médio* (produzindo 1,500,000 Barris/dia) e com 3,000,000 Barris/dia considera-se *grande* produtor. Assume-se que a produção plena do petróleo irá iniciar em 2015.¹⁶ A Figura 6 mostra a projecção das exportações totais de Moçambique, incluindo os cenários de produção de petróleo a partir de 2015, assumindo um preço constante de 50 USD/Barril de petróleo.

Da figura se pode verificar que se Moçambique tornar se um (muito) pequeno produtor de petróleo como a Tunísia, Chade ou Gabão (75,000-200,000 Barris/dia), dado o preço de petróleo de 50USD/barril, as exportações podem aumentar para cerca de 10 biliões USD em 2020 comparado aos 6.5 biliões USD num cenário sem petróleo. Se Moçambique transformar-se num produtor de media dimensão tal como o Brasil ou Líbia (1,500,000 Barris/dia) ou ainda um grande produtor como a Noruega (3,000,000 Barris/dia), e para dado preço de 50USD/barril, o valor total das exportações do país podem radicalmente aumentar para mais de 30 ou 60 biliões de USD, respectivamente.

¹⁶ De notar que o período das investigações iniciaram em 2007 para um período máximo de 6 anos, que será seguido pela exploração.

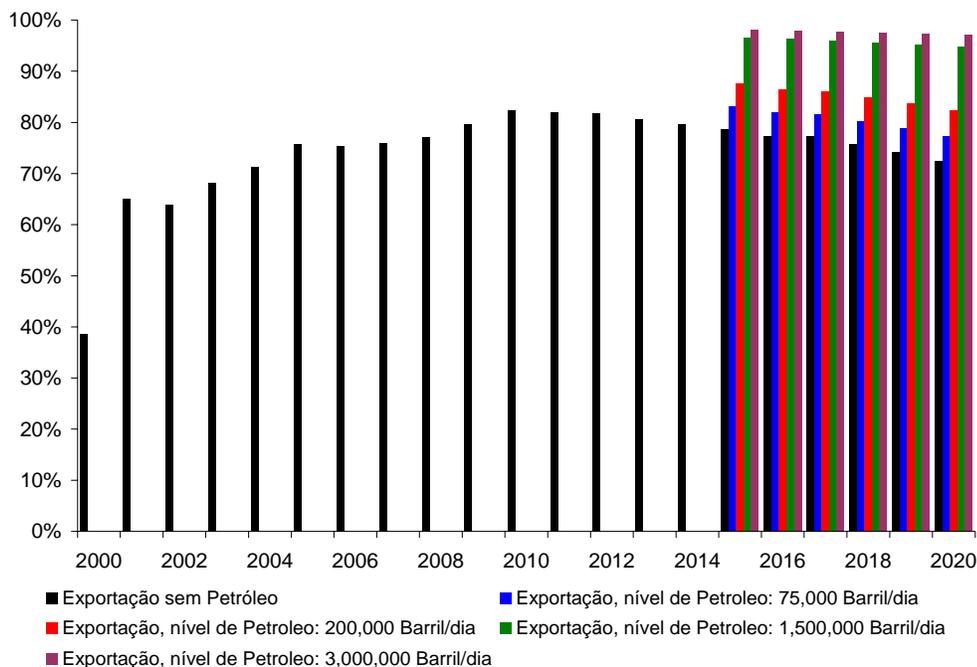


Figura 6. Exportações de Moçambique incluindo o petróleo

Olhando para o peso das exportações de produtos primários nas exportações totais, reflectido na Figura 7 (a seguir), verifica-se que este irá aumentar para mais de 90% no caso de Moçambique se tornar um produtor de petróleo de média ou de grande escala.

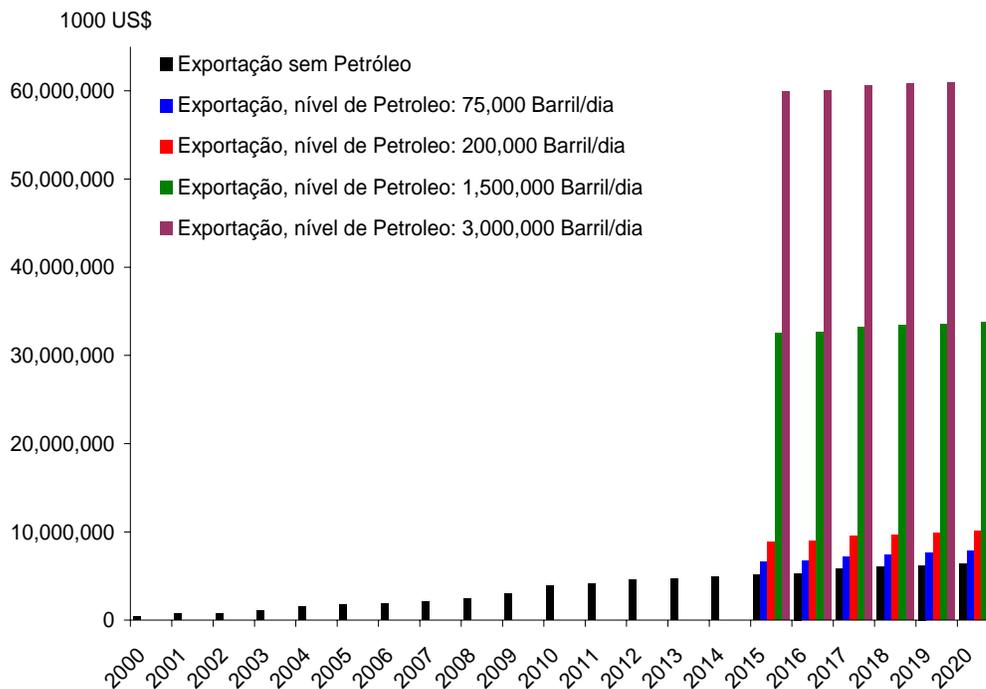


Figura 7. Peso das Exportações dos Recursos Naturais nas Exportações Totais, incluindo Petróleo

Colocando estes números numa perspectiva internacional, a Tabela 4 arrola uma pequena lista de indicadores chaves sobre recursos naturais para Moçambique em comparação com determinados países, incluindo ambos países ricos e pobres em recursos naturais. Dado que a exploração dos recursos naturais em Moçambique está ainda na sua fase de infância, a comparação é feita assumindo Moçambique em 2010 e 2015 e os outros países em 2000, uma vez que estes já estão adiantados na exploração de recursos naturais (em análise).

	Fuel + ores and metals exports (% of GDP)	Fuel + ores and metals exports (% of exports)	Fuel exports (% of exports)	Ores and metals exports (% of exports)	HDI rank (1 - 177)	GDP per capita (US\$)	GDP per capita, PPP (US\$)
					2000	2000	2000
Nigeria	49.7%	99.6%	99.6%	0.0%	158	332	878
Congo, Rep.*	48.7%	88.0%	87.6%	0.3%	142	934	961
Gabon	42.5%	85.0%	83.3%	1.7%	123	3,920	6,127
Mozambique 2010	40.4%	82.5%	14.6%	67.9%	168	208	874
Mozambique 2015, with Oil at 200,000 Barrel/day	38.2%	87.6%	53.5%	34.0%	168	208	874
Trinidad and Tobago	34.3%	65.4%	65.3%	0.1%	57	6,326	8,951
Norway	25.2%	70.0%	63.9%	6.1%	1	39,322	35,132
Mozambique 2010, without Aluminium	19.1%	39.0%	14.6%	24.4%	168	208	874
Zambia	13.1%	63.9%	1.6%	62.3%	166	328	777
Chile	11.8%	46.5%	1.1%	45.3%	37	4,964	9,197
Malaysia	11.6%	10.7%	9.6%	1.0%	61	3,881	8,952
Canada	6.8%	17.5%	13.2%	4.4%	5	23,198	27,880
Australia	6.3%	38.5%	21.9%	16.6%	3	20,285	26,181
South Africa	4.9%	21.0%	10.1%	10.8%	120	2,910	9,434
Botswana	3.6%	7.1%	0.1%	7.0%	131	3,135	7,525
Sweden	2.1%	5.6%	2.9%	2.7%	6	27,012	24,526
Germany	1.2%	3.9%	1.5%	2.5%	20	22,750	26,075
United States	0.3%	3.8%	1.9%	1.9%	10	34,599	34,114
Burkina Faso	0.3%	3.3%	3.2%	0.0%	175	231	1,013
Japan	0.2%	1.6%	0.4%	1.3%	11	37,409	25,974
Malawi	0.1%	0.4%	0.2%	0.2%	165	166	599
Mali	0.1%	0.3%	0.0%	0.3%	174	223	792
Angola	0.0%	6.9%	3.0%	3.9%	160	715	1,952

* Natural Resource Data are of 1995

Tabela 4. Moçambique em perspectiva internacional.

Da tabela se pode verificar que em 2010 a exportação de produtos primários (combustíveis, minérios e metais) em Moçambique se estima que seja cerca de 40% do PIB (assumindo uma taxa de crescimento anual do PIB de 7.5%). Conforme discutido anteriormente, a proporção das exportações primárias nas exportações totais prevê-se que seja aproximadamente 80% em 2010. A exportação dos recursos naturais em análise consiste principalmente em minérios e metais devido ao peso do alumínio nas exportações de Moçambique, enquanto que a componente dos combustíveis é constituído principalmente pela electricidade e gás natural. Tendo em conta estes números, Moçambique pode ser considerado como um país rico em recursos naturais que pode ser comparado com países como a República do Congo, Gabão, Trinidad e Tobago, Noruega e Zambia. Excluindo o alumínio, as exportações primárias baixam para cerca de 19% do PIB e à volta de 40% das exportações totais. Deste modo, tornando Moçambique mais semelhante do Chile e Malásia.

Para efeitos de elucidação, a parte direita da Tabela 4 mostra o ranking do IDH bem como do PIB per capita para determinados países em 2000. Apesar de estes números constituírem uma previsão para Moçambique a partir de 2010, podem servir para ilustrar que, por um lado, a estrutura económica e de comércio do país será cada vez mais dependente dos recursos naturais a partir de 2010 e por outro lado, em termos de PIB per capita e IDH, Moçambique ainda continua a pertencer ao grupo dos países mais pobres do

mundo. Torna-se evidente que Moçambique compara-se mais com países como Congo, Zâmbia e Gabão do que com a Noruega.

Deste modo, procurou-se medir o nível de dependência de Moçambique em relação aos recursos naturais num futuro breve, através do peso das exportações primárias (em análise) nas exportações totais e no PIB. Estes constituem os indicadores de padrão internacional para medição de riqueza em recursos naturais.

ANEXO 1 – Os Mega projectos e os Recursos Naturais em Moçambique

Projecto	Ano	Localização	Investidor	Investimento (milhões USD)	Actividade	MW	
Grandes Produtores de electricidade							
1	Hidroeléctrica de Cahora Bassa	1974	Tete	Portugal (15%), Moz(85%)	1300	Produção de electricidade export.(85%) e consumo doméstico(15%)	2075
2	Hidroeléctrica de Mpanda Uncua	2014	Tete	Camargo Correia (Brasil), Energia Capital e EDM (Moçambique)	2000	Produção Electricidade Export (25%) e cons doméstico (75%)	1300
3	Planta Térmica de carvão de Moatize	2008	Tete	Companhia do Vale do Rio Doce (Brasil)	1300	Produção de electricidade export.(90%) e consumo doméstico(10%)	1500
4	Planta Térmica de Gás	2009	Inhambane	Siemens, Sasol (RSA)	827	Produção Electricidade Export (30-90%) e cons doméstico (70-30%)	700
Grandes Consumidores de electricidade							
5	Mozal I	2000	Maputo	Biliton(UK),IDC(RSA),Mitsubishi (JP)	1350	Produção e Export alumínio	425
6	MozalII	2002	Maputo	Biliton(UK),IDC(RSA),Mitsubishi (JP)	900	Produção e Export alumínio	425
7	Areias Pesadas do Chibuto (fase 1)	2008	Gaza	SMC(RSA),IDC(RSA),WMC(Austrália)	500	Exportação minerais	155
8	Areias Pesadas do Chibuto (fase 2)	2008	Gaza	SMC(RSA),IDC(RSA),WMC(Austrália)	700	Exportação minerais	195
9	Mozal III (fase 1)	2009	Maputo	Biliton(UK),IDC(RSA),Mitsubishi (JP)	860	Produção e Export alumínio	650
10	Mozal III (fase 2)	2014	Maputo	Biliton(UK),IDC(RSA),Mitsubishi (JP)	-	Produção e Export alumínio	650
11	Areias Pesadas de Moma	2007	Nampula	Kenmare Resources PLC (Irlanda)	200	Exportação minerais	22
12	Carvão Mineral de Moatize	2009	Tete	Companhia do Vale do Rio Doce (Brasil)		Exportação carvão mineral	
Total					9937		8097

ANEXO 2 – Potenciais Blocos de Petróleo em Moçambique

