



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER

WIDER Working Paper 2020/136

Recursos naturais, instituições e transformação económica em Moçambique

José Jaime Macuane¹ e Carlos Muianga²

Outubro 2020

In partnership with



United Nations University World Institute for Development Economics Research

wider.unu.edu

Este estudo foi conduzido no âmbito da componente sobre Moçambique do programa Desenvolvimento Económico e Instituições (EDI), financiado com o apoio do UK Aid do Governo do Reino Unido em colaboração com o programa Crescimento Inclusivo em Moçambique (IGM), financiado pelos Governos da Finlândia, Noruega e Dinamarca. A Directoria do Programa EDI inclui as seguintes instituições que trabalham em parceria: Oxford Policy Management, University of Namur, Paris School of Economics e Aide à la décision économique.

Resumo: Face ao *boom* de recursos naturais em Moçambique — em especial dos seus grandes investimentos em exploração mineira, petróleo e gás —, este documento analisa a perspectiva de as indústrias extractivas contribuírem para a transformação económica de um ponto de vista institucional. Para esse efeito, abordamos a dinâmica institucional do sector dos recursos e consideramos as causas subjacentes aos resultados identificados. É discutida a Estratégia Nacional de Desenvolvimento enquanto instrumento que apresenta a visão para a transformação e diversificação económica. O documento baseia-se numa revisão documental e bibliográfica e em dados primários recolhidos pelos autores no âmbito da sua investigação no campo dos recursos naturais e da economia política do desenvolvimento. Concluimos que, dado o patrocínio político e o clientelismo de Moçambique, a competição no interior da elite governante, a base produtiva limitada, a fraca capacidade do Estado, o elevado nível de pobreza e os défices fiscais recorrentes, as perspectivas de que o actual *boom* de recursos leve à transformação económica, apesar do seu considerável potencial, são, na melhor das hipóteses, incertas.

Palavras-chave: transformação económica, indústrias extractivas, instituições, Moçambique, recursos naturais

Classificação JEL: O13, O23, O25, O43

Agradecimentos: Os autores gostariam de agradecer os contributos da equipa da Universidade de Copenhaga para a investigação e para o trabalho, bem como o seu apoio ao longo de todo o processo: Professor Finn Tarp, Dr. António Cruz, Dra. Inês Ferreira e Johnny Flentø. Gostaríamos também de agradecer os valiosos comentários e contribuições do Dr. Vasco Nhabinde, do Ministério da Economia e Finanças de Moçambique, e de Tony Addison. Independentemente destas contribuições, os autores são os responsáveis pelo conteúdo do artigo.

Nota: Esta é uma versão traduzida do Documento de Trabalho em Inglês que se encontra disponível [aqui \(available in English\)](#).

As citações incluídos no artigo foram traduzidos do Inglês.

¹ Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique, email de correspondência: macuane@yahoo.com.br; ² Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Moçambique, carlos.muianga@iesse.ac.mz

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#).

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Joseph Laredo. Traduzido por Sofia Roborg-Søndergaard.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

1 Introdução

Até recentemente, a contribuição do sector extractivo (exploração mineira e gás) para o Produto Interno Bruto (PIB) de Moçambique era, em média, inferior a 4%. A agricultura é ainda considerada como a base do desenvolvimento do país, emprega mais de 70% da força de trabalho e contribui com mais de 20% do PIB. Esta situação vai mudar com a crescente importância das indústrias extractivas, particularmente a indústria do gás. A produção deste bem começou em 2004 com os projectos Pande e Temane da empresa sul-africana SASOL. A descoberta de vastas reservas de gás no início da década de 2010 na província norte de Cabo Delgado marcou o início de uma nova era económica, com perspectivas de investimento directo estrangeiro (IDE) que iria fazer parecer pequeno o actual PIB de 14 mil milhões de dólares e dar uma contribuição para as receitas estatais estimada em 50 mil milhões de dólares até 2050 (República de Moçambique 2018). Na última década e meia assistiu-se igualmente a um aumento do investimento no sector mineiro. O projecto de areias pesadas da Kenmare em Moma começou em 2007 (460 milhões de dólares), enquanto os projectos de carvão da Rio Tinto e da Vale (1,3 mil milhões de dólares) na Província de Tete e o projecto de pedras preciosas da Montepuez Rubi Mining começaram a funcionar em 2011 (Deloitte e EITI 2018).

Os recentes desenvolvimentos no sector do gás, incluindo o investimento projectado para as próximas décadas, provocaram mudanças significativas nas expectativas em relação à sua contribuição para a economia. Os principais projectos de gás na bacia do Rovuma (Áreas 1 e 4) deverão atrair investimentos de mais de 50 mil milhões de dólares nos próximos anos (FMI 2019).

O consórcio da Área 1, liderado pela Total (anteriormente pela Anadarko)¹, anunciou a sua decisão final de investimento (FID na sigla inglesa) em Junho de 2019. O consórcio planeia investir cerca de 23 mil milhões de dólares e espera-se que o projecto gere 2,1 mil milhões de dólares em receitas estatais ao longo de um período de 25 anos. Espera-se também que cerca de 5.000 trabalhadores sejam contratados durante a fase de construção e que 2,5 mil milhões de dólares sejam dedicados à compra de bens e serviços a empresas moçambicanas. Em Julho de 2020, a Total assinou todos os contratos de financiamento, assegurando a totalidade do financiamento de 15,8 mil milhões de dólares para o seu projecto Rovuma². Esta assinatura seguiu-se a uma decisão do Banco EXIM dos Estados Unidos (EUA) de garantir um empréstimo de cerca de 4,7 mil milhões de dólares para financiar fornecedores americanos para o desenvolvimento do gás natural liquefeito (GNL) em Moçambique. Além disso, diz-se que o empréstimo poderia promover cerca de 16.700 empregos americanos durante o período de construção de cinco anos³. Está em vias de ser aprovado um financiamento adicional de mil milhões de dólares do Reino Unido para as exportações, o que promoveria cerca de 2.000 postos de trabalho para britânicos⁴. Estes desenvolvimentos recentes

¹ Os accionistas da Área 1 de GNL são a Total E&P Mozambique Area 1 Ltd (26,5%), a ENH Rovuma Area 1, uma subsidiária da empresa estatal ENH (15%), a Mitsui E&P Mozambique Area1 Ltd (20%), a ONGC Videsh Ltd (10%), a Beas Rovuma Energy Mozambique Ltd (10%), a BPRL Ventures Mozambique B.V. (10%) e a PTTEP Mozambique Area 1 Ltd (8,5%).

² <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-Ing-consortium-led-by-total-has-already-signed-all-financing-contracts-o-pais-164769/>

³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-15/u-s-throws-down-gauntlet-to-china-with-mozambique-gas-mega-loan>

⁴ <https://cartamz.com/index.php/politica/item/5533-emprestimos-de-5-7-bilhoes-de-usd-para-a-total-vaio-garantir-18-700-empregos-nos-eua-e-no-reino-unido>

marcam um ponto de viragem nas negociações para iniciar a produção de GNL na bacia do Rovuma.

O projecto liderado pela ENI e pela Exxon Mobil na Área 4 anunciou a sua decisão de investimento inicial de cerca de 500 milhões de dólares em Outubro de 2019. A decisão final de investimento de cerca de 30 mil milhões de dólares deveria ter sido anunciada no ano passado, mas foi adiada sem data prevista⁵. Relatórios de Junho de 2020, citando o presidente do Instituto Nacional do Petróleo (INP), afirmam que o projecto de Gás Natural Liquefeito Flutuante (FLNG na sigla inglesa) liderado pela ENI está dentro do prazo previsto, uma vez que a construção da unidade de FLNG está concluída em 73%, não se prevendo atrasos significativos. A cadeia de abastecimento global deverá estar concluída em 2021 e a produção deverá começar em 2022⁶.

Os projectos combinados de gás deverão produzir cerca de 30 milhões de toneladas de GNL por ano — cerca de “17% do comércio total de 2017 ou 7,5% do comércio de GNL projectado até 2026” (FMI 2019: 4).

A abundância de recursos em Moçambique também provocou um aumento do investimento, especialmente do IDE, em projectos relacionados com recursos extractivos e outros serviços auxiliares, e o país tornou-se um dos destinos mais importantes do IDE na África Subsaariana. Este aumento do investimento durou até 2016, quando a economia foi atingida por uma crise dos mercados de matérias-primas, que afectou alguns dos principais produtos de exportação moçambicanos, em particular o carvão. O declínio do investimento foi ainda agravado pela descoberta de empréstimos não revelados — conhecidos como “dívidas ocultas” — de cerca de 2,2 mil milhões de dólares em 2016 para supostamente financiar três empresas de segurança relacionadas com o Governo, no pressuposto de que estas lucrariam com a nova indústria do gás (Roe 2018).

O crescimento do sector extractivo desencadeou discussões em vários contextos académicos e políticos sobre as perspectivas de exploração dos recursos naturais em Moçambique e nos países em desenvolvimento em geral. Uma das questões em discussão é a perspectiva de o país reduzir ou mesmo acabar com a sua dependência de recursos externos — ajuda ao desenvolvimento e IDE — que dominaram e impulsionaram a sua economia na maior parte do período pós-independência (Vollmer 2013). Outro ponto é a perspectiva de transformação económica, através da utilização de recursos naturais para impulsionar a industrialização, transferir tecnologia e conhecimento para empresas locais, criar ligações económicas e estimular a diversificação da economia (Dietsche e Esteves 2018). A gestão das dimensões macroeconómicas é também crucial: estas incluem a prevenção da “doença holandesa” e outras consequências adversas de um aumento súbito do influxo de divisas ligadas ao *boom* dos recursos naturais (Saad-Filho e Weeks 2013). Henstridge e Roe (2018) sugerem que os governos podem utilizar políticas macroeconómicas — fiscais e monetárias — para mitigar o risco da doença. Contudo, advertem que em países de baixo rendimento como Moçambique, “a política fiscal tem de suportar o peso da responsabilidade, com a política monetária normalmente a entrar em cena como jogador de apoio” (Henstridge e Roe 2018: 165).

Como a literatura sugere, a diversificação da economia e a transformação económica requerem uma política industrial e um certo nível de capacidade estatal, que dependem das relações entre os actores políticos relevantes e do apoio destes (Whitfield et al. 2015). Também é importante

⁵ <https://furtherafrica.com/2020/06/05/mozambique-expects-exxon-gas-fid-in-2021/>

⁶ <https://allafrica.com/stories/202006040840.html>

compreender a economia política da estratégia de desenvolvimento e as questões decorrentes desta, por exemplo, os conflitos de interesses emergentes da implementação da política ou estratégia, os vencedores e perdedores neste processo e a capacidade do Estado para gerir esses conflitos de interesses de forma produtiva (Chang e Andreoni 2020).

Desde o início do século XXI, especialmente durante a última década, tem sido amplamente argumentado que “a política industrial está de volta”, com novas abordagens, teorias e práticas sobre o tema emergente (Aiginger e Rodrik 2020; Chang e Andreoni 2020; Dietsche 2018b; Stiglitz 2017). A maioria dos economistas concorda, contudo, que a dependência de “mercados perfeitos” não trouxe resultados económicos e sociais satisfatórios na maior parte do mundo em desenvolvimento (Chang e Andreoni 2020; Rodrik 2004; Stiglitz 2017). No que respeita às economias da África Subsaariana (incluindo Moçambique), por exemplo, está documentado que, apesar das elevadas taxas de crescimento das duas últimas décadas, estas economias “experimentaram uma transformação produtiva insatisfatória” e uma baixa criação de emprego na indústria transformadora e nos serviços (Aiginger e Rodrik 2020: 1). Os padrões de crescimento da maioria destes países são altamente dependentes da produção e exportação de mercadorias, incluindo recursos minerais, gás, petróleo e outras mercadorias agrícolas. Estes países não conseguiram traduzir as “vantagens comparativas” dos seus recursos em transformação estrutural e redução significativa da pobreza. O caso da política industrial e da sua prática no sector extractivo baseia-se nestas e noutras questões relacionadas com os resultados do desenvolvimento da dependência de recursos.

No contexto da crescente agenda de desenvolvimento orientada para a indústria extractiva, Dietsche (2018b) argumenta que, apesar da sua importância crescente, a contribuição das políticas e estratégias industriais para a transformação estrutural não é clara, especialmente no que diz respeito à mudança institucional positiva que elas podem provocar e que pode sustentar os ganhos na transformação económica ao longo do tempo. O mesmo se aplica à promoção de estratégias e políticas de conteúdo local como forma de ligar o investimento estrangeiro à economia local, uma vez que estas são vistas como tendo um enfoque igualmente estreito e sem a facilidade de acompanhar a contribuição que dão em termos de conhecimento produtivo e tecnologias. No meio da falta de consenso sobre a contribuição da política industrial para a transformação económica, o melhor que as autoridades públicas podem fazer neste contexto, segundo Dietsche (2018b), é fornecer instituições que reduzam os custos de transacção.

Buur et al. (2019) argumentam que para que os investimentos em larga escala em recursos naturais atinjam os seus objectivos de transformação, eles precisam de criar as condições adequadas para impedir que actores-chave bloqueiem a sua implementação. Estes autores analisam as relações entre três actores principais — elites governantes, investidores (internacionais e nacionais) e populações locais — e sugerem que a forma como estes actores negociam os seus interesses pode afectar a criação de condições favoráveis à implementação de investimentos em larga escala em recursos naturais. Em particular, chamam a atenção para a importância das relações entre as elites governantes e as populações locais, que têm sido geralmente negligenciadas nos estudos nesta área.

Um estudo do Banco Mundial defende que os países que são bem-sucedidos na utilização dos recursos naturais — o capital natural — para promover o desenvolvimento são aqueles que investem noutras formas de capital, tais como o capital humano e produtivo, e mesmo em activos de outros países. O estudo afirma ainda que a utilização adequada do capital natural depende da qualidade da governação e das instituições do país (Banco Mundial 2014). Esta discussão está ligada à questão de quanto se deve poupar ou gastar quando um país tem um ganho inesperado de recursos, como no caso de Moçambique. Uma questão-chave é a criação de um fundo soberano (SWF na sigla inglesa) a partir das receitas dos recursos naturais e como este deve ser utilizado, o que tem implicações na implementação de políticas de transformação estrutural.

A percepção do estudo acima referido é a de que uma estratégia de desenvolvimento deve ligar a exploração dos recursos naturais e a utilização das suas receitas aos objectivos de desenvolvimento do país. Deve definir um quadro de políticas nacionais e sectoriais relevantes e identificar instituições para a articulação e a coordenação de diferentes interesses. No caso de Moçambique, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035 destaca o papel dos recursos naturais na transformação estrutural da economia. Por conseguinte, em certa medida, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento tem uma componente de desenvolvimento extractivo. A questão é saber como é que isto se processa na prática e quais são as perspectivas para que essa contribuição seja eficaz. Em Moçambique, com o seu patrocínio político e clientelismo, competição no interior da elite governante, base produtiva limitada, fraca capacidade do Estado, elevado nível de pobreza e défices fiscais recorrentes, as perspectivas do actual *boom* de recursos que conduz à transformação económica, apesar do considerável potencial, são, na melhor das hipóteses, ambivalentes. A questão crítica de como e quando utilizar os recursos foi obscurecida pela crise da dívida, quando foram contraídos empréstimos, e depois reestruturados, com base na assunção de receitas futuras de projectos de gás. Isto lança dúvidas sobre a vontade e a capacidade das elites políticas de utilizarem os recursos extractivos para a transformação económica.

Este artigo analisa as perspectivas de os recursos naturais/indústrias extractivas contribuírem para a transformação económica em Moçambique a partir de uma perspectiva institucional. Para esse efeito, abordamos a dinâmica institucional do sector dos recursos e consideramos as causas subjacentes aos resultados identificados.

O documento está estruturado da seguinte forma: na secção 2 apresenta-se o quadro conceptual e analítico; na secção 3 descrevem-se as políticas e instituições relevantes para o processo de transformação estrutural com base no desenvolvimento do sector extractivo; na secção 4 avalia-se a forma como as políticas e instituições se relacionam com o processo de transformação económica no contexto da crescente importância dos recursos naturais; na secção 5 explica-se a dinâmica da transformação económica e do desempenho institucional, analisando as causas a ela subjacentes. O documento termina com conclusões e uma avaliação das oportunidades para os recursos naturais desempenharem um papel eficaz na transformação económica, tendo em conta o contexto de Moçambique.

2 Quadro conceptual e analítico

A transformação estrutural, tal como é amplamente entendida, “requer o aumento da produtividade em diferentes sectores e a obtenção de competitividade em sectores de valor acrescentado progressivamente mais elevado” (Khan 2018: 42). É também entendida como a reafecção da actividade económica entre os vastos sectores da economia, nomeadamente agricultura, indústria transformadora e serviços (Herrendorf et al. 2013). A transformação estrutural implica a reafecção de recursos — incluindo mão-de-obra — de sectores menos produtivos para sectores mais produtivos da economia e implica mudanças no nível de produtividade entre sectores. No que respeita às indústrias extractivas ou recursos naturais (utilizamos os dois termos como sinónimos), referimo-nos à exploração mineira e a petróleo e gás (O&G na sigla inglesa). Enquanto em alguns casos (por exemplo, receitas) o documento considerará dados agregados sobre os dois sectores, a análise da dinâmica sectorial centrar-se-á em investimentos de grande escala ou megaprojectos (investimentos de mais de 500 milhões de dólares), que são a característica dominante no sector.

No âmbito deste artigo, as instituições são consideradas como as regras políticas, sociais e económicas do jogo — normas formais e informais — que são amplamente aceites e medeiam as

relações entre indivíduos e actores colectivos na sociedade (North 1990; North et al. 2009). No domínio económico, estas instituições podem estar a diferentes níveis, tais como, por um lado, sistemas de crença e regras formais e, por outro, as instituições responsáveis pela implementação das regras (governança) e por assegurar a atribuição eficiente de recursos como o mercado (Diestche 2018a). O quadro analítico do documento baseia-se nos conceitos da nova teoria institucional e no papel e nos efeitos das instituições no desenvolvimento (Acemoglu e Robinson 2012; Norte 1990).

Também assumimos que o desempenho institucional está dependente do contexto e que instituições semelhantes podem ter um desempenho diferente em contextos diferentes (Khan 2010; Norte 1990). Uma explicação para este desempenho variável pode ser encontrada na interface entre instituições formais e informais. Como Khan (2018) argumenta, instituições inclusivas — consideradas como tendo um efeito positivo no desenvolvimento em toda a parte (Acemoglu e Robinson 2012) — podem ter resultados diferentes nos países em desenvolvimento, onde grupos poderosos restringem o crescimento de base ampla. Por conseguinte, não adoptamos uma visão normativa das “melhores instituições”, mas antes utilizamos as categorias teóricas para descrever a dinâmica institucional e o seu impacto no desenvolvimento.

Consideramos igualmente as políticas como um tipo de regra, embora sejam muito mais fáceis de mudar do que as instituições (Khan 2018). Como complemento deste quadro analítico e para proporcionar uma visão mais crítica e matizada das instituições, referimo-nos à literatura mais recente sobre a economia política do desenvolvimento no contexto de África e Moçambique, no quadro da resolução política, aplicada à governança e ao investimento em grande escala em recursos naturais (Buur et al. 2019; Macuane et al. 2018; Macuane et al., a publicar; Salimo et al., a publicar; Weimer et al. 2012; Whitfield et al. 2015). Embora reconheçamos que a análise institucional e a análise das resoluções políticas são abordagens diferentes (Behuria et al. 2017), afastamo-nos do quadro analítico e conceptual institucionalista para identificar as categorias analíticas do nosso estudo. Além disso, consideramos que os resultados dependem de uma combinação de instituições e do contexto, entre eles o papel dos actores (grupos e indivíduos) e do “poder que detêm” — a capacidade de entrar em conflito com outros actores e sobreviver, bem como o poder de fazer cumprir as regras existentes (Behuria et al. 2017; Dietsche 2018a). Esta abordagem é importante se quisermos identificar especificidades da realidade empírica que estamos a analisar, onde existe um elevado nível de informalidade e onde as manifestações de um Estado weberiano e de instituições impessoais não são a norma (Khan 2010; North et al. 2009). Um exemplo da aplicação do quadro de resolução política ao investimento em recursos naturais é a criação de bolsas de eficácia (PoE na sigla inglesa) — organizações com elevado desempenho no contexto de um sector público geralmente ineficiente (Roll 2014) — no sector do gás em África em geral (Hickey 2019; Hickey e Izama 2017) e em Moçambique em particular (Macuane et al., a publicar).

Para operacionalizar o enquadramento, adoptamos a ideia de Baldwin et al. de que “a análise institucional compreende um conjunto de abordagens para compreender as várias formas como as leis formais e as normas sociais ou organizacionais informais moldam o comportamento dos actores políticos” (Baldwin et al. 2018: 2). Um desafio da análise institucional é a dificuldade em operar empiricamente as suas variáveis (Baldwin et al. 2018; Siddiki et al. 2019). Em termos operacionais, adoptamos a análise institucional multinível proposta por dois dos principais expoentes desta área, Williamson e Ostrom (Baldwin et al. 2018; Diestche 2018a; Ostrom 2005; Siddiki et al. 2019; Williamson 2000). Os níveis são os seguintes: (i) o nível social — normas socialmente incorporadas; (ii) o ambiente institucional ou o nível político — regras formais do jogo; e (iii) o nível de governança — o funcionamento das regras do jogo. Isto significa que iremos analisar as regras e políticas formais, a forma como são implementadas, a sua interface com as regras informais e os seus resultados. A análise também tem de ser sensível ao papel dos actores

externos. Isto é particularmente relevante no contexto de Moçambique, onde a elevada dependência de recursos externos é um elemento chave na sua economia política.

No caso de Moçambique, onde a contribuição do recente *boom* dos recursos naturais para a transformação económica ainda não é visível, o argumento será prospectivo. No entanto, algumas dinâmicas passadas e presentes são importantes para a construção deste argumento. A este respeito, analisamos os seguintes elementos: (i) ambiente institucional e desempenho — isto é, regras/legislação formais, políticas, sua implementação e resultados em relação à transformação estrutural da economia; (ii) a história da contribuição dos recursos naturais para a economia; (iii) o papel dos recursos naturais na transformação económica, nomeadamente as escolhas políticas e institucionais e seus efeitos; (iv) as dinâmicas subjacentes às escolhas políticas e institucionais e seus efeitos de transformação económica, com ênfase na relação entre actores, instituições e resultados.

3 Políticas e instituições

Nas últimas duas décadas, com a crescente importância das indústrias extractivas na economia, Moçambique aprovou extensa legislação no sector extractivo, com enfoque no sector mineiro e do petróleo e do gás e no respectivo regime fiscal. As preocupações com a governação do sector, juntamente com as exigências de maior responsabilização na gestão das receitas dos recursos naturais, levaram Moçambique a aderir à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (EITI) em 2009 e a tornar-se um membro de pleno direito em 2012.⁷ Desde então, o país produziu oito relatórios e melhorou a sua transparência, tornando os contratos das concessões dos recursos naturais publicamente disponíveis. As reformas no sector incluíram a criação e o reforço de instituições administrativas, reguladoras e de responsabilização, juntamente com uma crescente participação da sociedade civil no debate sobre a contribuição dos recursos naturais para o desenvolvimento do país.

Embora estas reformas tenham melhorado a governação do sector e respondido a alguns dos desafios da sua importância crescente, o seu efeito na transformação económica do país é mais difícil de quantificar. Não só a importância dos recursos naturais é um fenómeno relativamente recente na economia, cujos efeitos ainda não são visíveis, mas, como vimos, a transformação económica está subjacente a uma complexa teia de instituições, políticas, actores e dinâmicas. Nesta secção, descrevemos algumas delas, como pano de fundo para avaliar o papel das instituições na economia de recursos emergentes de Moçambique, e discutimos igualmente a dinâmica da transformação económica de uma forma mais ampla. A este respeito, analisamos a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, que é o principal instrumento do Governo para apresentar uma visão da contribuição dos recursos naturais a nível macro. Avaliamos igualmente as principais políticas estruturantes de transformação económica e os instrumentos normativos do próprio sector extractivo.

3.1 Estratégia Nacional de Desenvolvimento

Moçambique tem um conjunto de instrumentos de longo e médio prazo que constituem o quadro das políticas e dos planos governamentais. O principal documento a longo prazo é a Agenda 2025

⁷ A EITI é um padrão global para a gestão transparente e responsável dos recursos naturais ao qual os países aderem voluntariamente. Para ser considerado como membro de pleno direito, um país deve completar as etapas definidas no Padrão. Para mais pormenores, ver <https://eiti.org/document/eiti-standard-2019> e <https://eiti.org/mozambique>.

(Comité de Conselheiros 2013). A Visão foi originalmente definida em 2003 e revista em 2013 para a alinhar com desafios emergentes. De acordo com a Agenda 2025, o desenvolvimento deve ser endógeno, dando prioridade ao mercado nacional através do alargamento da base de produção das pequenas e médias empresas (PME).

Em 2014, o país adoptou a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035, com base nas linhas gerais da Agenda 2025. O principal objectivo da Estratégia é melhorar as condições de vida da população “através da transformação estrutural da economia [e] da expansão e diversificação da base de produção” (República de Moçambique 2014b). Assim, a industrialização está no cerne do programa e tanto a agricultura como as indústrias extractivas estão alinhadas com o objectivo de transformação estrutural da economia. A Estratégia reconhece que a economia nacional em geral e a economia rural em particular dependem fortemente da exploração e da utilização dos recursos naturais. A Estratégia inclui ainda a criação de um Fundo de Investimento e/ou Estabilização a partir das receitas excedentárias e dos ganhos de recursos resultantes da extracção de recursos naturais (República de Moçambique 2014b: 20). A ligação do sector dos recursos minerais à indústria será feita através da integração vertical da produção de minerais — carvão, gás, minério e areias minerais —, assegurando a sua transformação em bens industriais para os mercados nacionais e internacionais. Na área das indústrias extractivas, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento inclui: (i) o estabelecimento de uma parceria entre empresas nacionais e estrangeiras na exploração de recursos; (ii) o envolvimento de empresas nacionais na prestação de serviços; e (iii) a criação, pelo Estado, de parcerias público-privadas (PPP) para o fornecimento de bens e serviços públicos (República de Moçambique 2014b: 37).

Na indústria extractiva — especialmente na extracção de carvão, gás e areias pesadas —, o principal desafio colocado pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento é a necessidade de transformação interna — um processo que, de acordo com a Estratégia, pode abordar os problemas relacionados com a dependência da exportação de produtos primários.

Considerando os recursos naturais como fundamentais para o crescimento económico e a transformação estrutural, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento assinala que a gestão sustentável é, entre outros factores, a chave do seu sucesso. Esta visão estratégica sustenta, pelo menos parcialmente, o argumento estabelecido de que “a acumulação baseada em recursos não é um fim em si mesma, mas um meio ou etapa(s) dentro de um processo dinâmico de industrialização e transformação económica” (Castel-Branco 2011: 2). Contudo, a forma como a acumulação baseada em recursos se deve traduzir em industrialização e transformação económica não é explicada de forma sistemática na Estratégia, além de que esta também não define o modo como as receitas geradas pelos recursos naturais do país irão financiar as políticas de transformação.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento não menciona explicitamente o papel do IDE. Porém, podem ser tiradas conclusões sobre o papel deste no desenvolvimento a partir da afirmação da necessidade de o Estado evitar investir em áreas onde o sector privado possa ter um melhor desempenho e a partir do encorajamento às empresas nacionais para estabelecerem parcerias com empresas estrangeiras e, através delas, mobilizarem potenciais financiamentos. Os recursos para o projecto de transformação económica provirão hipoteticamente dos instrumentos estratégicos e operacionais de planeamento e orçamentação do país, a nível governamental e sectorial, e potencialmente do Fundo de Investimento/Estabilização acima mencionado. Assim, para que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento atinja os seus objectivos declarados, as políticas macroeconómicas (fiscais e monetárias), as políticas industriais e as políticas sectoriais relevantes, especialmente relacionadas com a indústria extractiva, deverão definir e determinar os instrumentos para a transformação económica. As secções seguintes analisam em que medida esses instrumentos são coerentes com os objectivos declarados na Estratégia Nacional de

Desenvolvimento no que diz respeito à contribuição do sector extractivo para a transformação estrutural.

3.2 Políticas macroeconómicas e sectoriais

Um conjunto de políticas cria um ambiente no qual diferentes actores económicos e sociais podem operar para gerar transformação estrutural. São elas as políticas macroeconómicas e as principais políticas sectoriais, mas com um impacto estrutural, como a política industrial. As políticas macroeconómicas (monetárias e fiscais) desempenham um papel central na definição das condições e orientações da transformação estrutural. A sua gestão é um factor institucional importante que determina a forma como o sector dos recursos pode contribuir efectivamente para tal transformação. Uma questão importante e amplamente discutida, relacionada com a gestão da política macroeconómica no contexto dos extractivos, é saber como evitar os impactos adversos da dependência dos recursos, resultantes, por exemplo, de um aumento súbito do influxo de divisas, a chamada “doença holandesa”. Moçambique não é excepção e os grandes desafios relativos à gestão da política macroeconómica estão ainda por enfrentar. Estes dizem respeito não só ao papel desempenhado pela política monetária e fiscal na prevenção da doença holandesa, mas também, e fundamentalmente, ao seu papel na criação das condições para a transformação estrutural.

Como se defende na mais recente Política e Estratégia Industrial (2016-2025), as ligações produtivas entre as PME nacionais e os megaprojectos, particularmente no sector dos recursos naturais, são vistas como uma forma de reforçar o sector privado nacional (República de Moçambique 2016). Estes processos requerem um compromisso para a criação e melhoria das capacidades institucionais, tanto no Estado como no sector privado e a vários níveis (político, económico, organizacional e financeiro). Contudo, estes compromissos são estabelecidos e, quaisquer que sejam as capacidades institucionais e organizacionais específicas necessárias, é central o papel do Estado e do sector privado no fornecimento, através do investimento, dos incentivos para os tornar eficazes.

A discussão sobre o conteúdo local (a participação das empresas nacionais nos projectos de investimento em recursos naturais) tem sido complementar do debate sobre política industrial. Esta discussão foi iniciada em 2007, mas só em 2019 é que o Governo aprovou uma proposta legislativa a ser submetida para promulgação pelo Parlamento. As discussões entre o Governo e as empresas privadas nacionais sobre como e em que medida as empresas moçambicanas beneficiariam dos novos desenvolvimentos no sector extractivo são as mais controversas. A ênfase e o interesse, especialmente por parte do sector privado nacional, têm incidido particularmente no sector a montante da indústria de recursos (ou seja, no fornecimento de bens e serviços relevantes para as operações dos projectos de gás)⁸. O debate sobre o desenvolvimento de ligações está relacionado com o facto de as principais empresas multinacionais que operam no sector do petróleo e do gás em Moçambique já terem aprovado os seus planos de produção para as próximas décadas, alguns dos quais incluindo as decisões finais de investimento. As decisões para os projectos na província norte de Cabo Delgado criaram um conjunto de expectativas para o desenvolvimento do país relativamente aos benefícios da exploração do gás, incluindo expectativas

⁸ Tem havido pouca discussão sobre a possibilidade do desenvolvimento do sector a jusante, embora, no que diz respeito à indústria do petróleo e do gás, o discurso político tenha enfatizado a importância dessa discussão, especialmente na Estratégia Nacional de Desenvolvimento, abordada na secção anterior, e na actual Política e Estratégia Industrial 2016-2025 (República de Moçambique 2016). Isto pode ser explicado pelo facto de a produção de gás ainda não ter começado na bacia do Rovuma. No entanto, as possibilidades de desenvolver essa produção a jusante parecem ser muito limitadas se olharmos para a estrutura da indústria do gás, que consiste essencialmente em exportadores de produtos primários.

de oportunidades de negócio para as empresas privadas nacionais (Muianga 2019a, b). No entanto, a maioria destas empresas controla as cadeias de valor globais dentro da indústria e impõe aos seus fornecedores padrões internacionais elevados que as empresas locais dificilmente conseguem igualar. Isso coloca a questão de saber como os projectos de recursos naturais podem criar oportunidades de ligações que possam contribuir para a transferência de conhecimento e tecnologia para uma diversificação sustentável e transformação estrutural da economia. As instituições e políticas concebidas para responder a esta questão são descritas na secção seguinte.

3.3 Ambiente político e institucional do sector das indústrias extractivas

Como referido anteriormente, o sector extractivo aqui considerado compreende a exploração mineira em grande escala e o sector do petróleo e do gás. As reformas neste sector incluíram a separação das funções políticas, comerciais e reguladoras anteriormente reunidas numa entidade, como a companhia petrolífera nacional, um ministério ou uma agência. No caso do sector do gás, isto fazia parte dos chamados novos acordos institucionais (NIA na sigla inglesa), seguindo o modelo norueguês, que foi considerado um exemplo de boa governação (Thurber et al. 2011). Em Moçambique, estas reformas reflectiram-se na redefinição das funções da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), a companhia petrolífera nacional, que manteve as funções comerciais mas viu as suas antigas funções reguladoras serem atribuídas ao INP, na sequência de pressão por parte do Banco Mundial e da cooperação norueguesa, os doadores de longa data para o sector (Macuane et al., a publicar). A implementação destas reformas foi mais uma escolha estratégica no contexto de um país dependente de recursos externos do que algo que fizesse parte de uma agenda interna. A este respeito, as reformas foram estimuladas por exigências crescentes de responsabilização do sector na arena internacional, consubstanciadas na EITI, e pela necessidade de atrair IDE, o que implicava o cumprimento das normas internacionais, para responder às pressões dos doadores e investidores (Macuane et al., a publicar). A influência desproporcionada de factores externos e dos interesses dos actores nas reformas explica em certa medida o fraco desempenho das instituições nesta área, decorrente do empenho limitado das elites dirigentes no processo (Macuane et al., a publicar). As reformas específicas nos sectores do gás e da mineração são apresentadas a seguir.

Reforma institucional no sector do gás

Muito antes destes desenvolvimentos recentes, Moçambique tinha criado nova legislação e revisto as leis, políticas e instituições existentes para o “promissor” sector do gás. Os principais instrumentos políticos no sector são o quadro legal e o Plano Director do Gás Natural (República de Moçambique 2014a), que regulamenta o investimento e a governação do sector. Devido à sua especificidade, esta área tem um regime legislativo próprio para o investimento, consubstanciado nas suas leis e regulamentos fundamentais.

As recentes alterações legislativas podem ser rastreadas até 2001, quando foi aprovada a Lei do Petróleo. Entre as suas muitas iniciativas, esta introduziu a participação directa de empresas estrangeiras e definiu o mecanismo de participação do Estado no sector. Em 2004, o Governo aprovou os Regulamentos das Operações Petrolíferas (Decreto n.º 24/2004) e, dentro deste quadro legal, foi concebido um modelo de contrato de concessão. No mesmo ano, foi criado o INP, que assumiu o papel de regulador (ao abrigo do Decreto n.º 25/2004). Dois regulamentos adicionais foram subsequentemente aprovados: para o licenciamento de instalações para actividades petrolíferas (Diploma Ministerial n.º 272/2009) e o Regulamento Ambiental para Operações Petrolíferas (Decreto n.º 56/2010).

Este quadro legal prevaleceu até às recentes descobertas de gás, o que tornou as leis existentes obsoletas. Sob pressão dos investidores, o Governo propôs, e o Parlamento aprovou, uma nova

Lei do Petróleo, a Lei n.º 21/2014, a 18 de Agosto de 2014. O Parlamento aprovou também uma lei que autoriza o Governo a promulgar legislação específica sobre GNL a fim de colmatar o vazio jurídico para futuros investimentos na bacia do Rovuma (Áreas 1 e 4). Foi aprovada legislação adicional em 2014 e 2015, incluindo regulamentos específicos para os projectos da bacia do Rovuma (Lei n.º 25/2014, de 23 de Setembro de 2014), o regime fiscal do petróleo (Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro de 2014, revista como Lei n.º 14/2017, de 28 de Dezembro de 2017), sobre a tributação e benefícios fiscais das operações petrolíferas (Decreto n.º 32/2015, de 31 de Dezembro de 2015) e sobre a Avaliação do Impacto Ambiental (Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro de 2015). Posteriormente, em 2017, foi aprovada legislação adicional. A legislação fiscal permite às empresas recuperar parte dos custos dos seus investimentos, sendo da responsabilidade do INP certificar estes custos para evitar que as empresas os inflacionem, reduzindo assim as receitas a serem cobradas. A Lei do Petróleo de 2014 inclui disposições sobre conteúdo local, que consiste na participação da ENH em todas as concessões e no envolvimento de empresas e mercados locais na aquisição de bens e serviços para operações petrolíferas. A principal preocupação diz respeito à fraca capacidade das empresas locais para fornecerem bens e serviços em termos de escala e qualidade para satisfazerem as exigências das empresas internacionais envolvidas em operações petrolíferas de grande escala.

O Plano Director do Gás Natural é consistente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento no que diz respeito à industrialização e às ligações. A este respeito, inclui o desenvolvimento de uma zona industrial com serviços de apoio integrados em Nacala, Palma e Pemba, uma fábrica de fertilizantes e uma central eléctrica. O Plano Director do Gás promove a industrialização crescente do país através da emergência de PME ligadas aos megaprojectos.

Um conjunto de instituições políticas, reguladoras e administrativas opera nesta área: (i) o Ministério dos Recursos Minerais e Energia, responsável pelas políticas governamentais; (ii) o INP, que é o regulador do sector; (iii) a empresa pública ENH, que participa em todos os projectos de petróleo e gás, com uma participação que varia entre 10% e 25%, e é a principal accionista da Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH, uma subsidiária da ENH), que participa nos empreendimentos de gás de Pande e Temane; (iv) a Autoridade Tributária de Moçambique (AT), responsável pela cobrança de receitas fiscais; e (v) o Tribunal Administrativo, que desempenha o papel de auditor geral e é responsável pela auditoria externa (cumprimento e desempenho) de todo o sector público.

O INP é a entidade responsável pela coordenação do processo de licitação para as concessões petrolíferas e de gás. É, portanto, o principal ponto de entrada para investimentos neste sector. O Ministério dos Recursos Minerais e Energia é responsável pelas políticas relacionadas com o gás natural (e a exploração mineira), bem como pelo resto do sector energético. Por conseguinte, coordena as potenciais ligações entre os projectos de extracção de gás e carvão e de produção de energia. A AT é a entidade responsável pela tributação das operações de gás e em 2017 criou uma unidade específica para lidar com a tributação das indústrias extractivas. Finalmente, o Tribunal Administrativo é a entidade responsável pela auditoria dos contratos petrolíferos e de todas as operações relacionadas com as receitas, incluindo as receitas provenientes dos recursos naturais recebidas pelas entidades públicas.

Legislação, políticas e instituições do sector mineiro

A Estratégia e Política de Recursos Minerais aprovada pelo Governo em Dezembro de 2013 afirma que os recursos minerais devem beneficiar acima de tudo os moçambicanos. Entre os seus objectivos está o de fazer dos recursos minerais um dos principais contribuintes para a industrialização e o desenvolvimento do país, para a diversificação e a transformação económica, bem como para a melhoria da balança de pagamentos (Resolução n.º 89/2013, art.º 4, alínea a)).

Visa igualmente assegurar a implementação da responsabilidade social empresarial (RSE) no sector empresarial envolvido em actividades petrolíferas e mineiras e a atribuição de benefícios e compensações especiais às comunidades onde a extracção mineira ocorre.

Tal como no sector do gás, os investimentos neste sector são regulados através de uma lei específica, a lei mineira (Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto de 2014), que define contratos específicos para as diferentes fases do processo mineiro, desde a prospecção até à exploração. A lei também regula as diferentes escalas de exploração mineira (desde grandes investimentos até à exploração artesanal) e licenças para a comercialização de produtos minerais. Tal como no sector do gás, existe um regime fiscal específico para o sector mineiro aprovado em 23 de Setembro de 2014 (Lei n.º 28/2014) e revisto em 28 de Dezembro de 2017 (Lei n.º 15/2017). A AT e o Tribunal Administrativo exercem os mesmos mandatos em matéria de tributação e auditoria que no sector do gás.

A lei mineira de 2014 criou duas entidades, a Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE) e o Instituto Nacional das Minas (INAMI). A AAIE é uma mistura de um órgão regulador e de fiscalização composto por representantes do Governo, da Assembleia Nacional e da sociedade civil. Na área comercial existe uma empresa estatal (85%), a Empresa Moçambicana de Exploração Mineral (EMEM), criada em 2009 com o objectivo de defender os interesses do Estado no sector mineiro, gerir as participações do Estado nos investimentos mineiros, assegurar a participação das empresas locais e promover conteúdos locais no sector.

As instituições dos sectores mineiro e petrolífero, para além da AAIE, estão sob a tutela do Ministério dos Recursos Minerais e Energia, que desempenha o papel de coordenação e de definição de políticas.

Este quadro institucional, que compreende um conjunto de legislação e políticas, bem como os actores — multinacionais, doadores, entidades públicas, organizações e actores políticos — que operam no seu seio, é fundamental para compreender a contribuição dos recursos naturais para a transformação estrutural. Consequentemente, é importante analisar o desempenho destas instituições na interacção com os actores que nelas operam, para compreender o seu papel no processo de transformação económica.

4 Recursos naturais, quadro institucional e transformação económica

O quadro institucional (política e legislação) da indústria extractiva inclui vários elementos com potencial para promover a transformação económica, entre eles o envolvimento e a promoção de empresas e mercados locais e a promoção da industrialização nacional. No entanto, apesar da existência de uma visão clara na Estratégia Nacional de Desenvolvimento, a nível operacional não existe nenhum instrumento que reúna todos os elementos relevantes. Além disso, os instrumentos que existem não fornecem nem um plano claro de mobilização de recursos para a diversificação da economia, nem políticas macroeconómicas e sectoriais estratégicas amplas e estruturantes ligadas às exigências de transformação estrutural. Esta secção mostra como as instituições identificadas na secção anterior estão a actuar no contexto da economia dos recursos naturais e as implicações desse desempenho para a transformação estrutural.

4.1 Políticas macroeconómicas

A política macroeconómica é fundamental para estabelecer as condições para, e orientar a, transformação estrutural. O elevado nível de dependência externa de Moçambique num contexto

de uma economia de recursos emergentes coloca um desafio à gestão macroeconómica — nomeadamente, a forma de evitar a doença holandesa. O desafio deve-se à inconsistência entre as políticas fiscal e monetária, que se manifesta na forma como estas políticas têm sido abordadas ao longo das duas últimas décadas.

Por um lado, a política monetária em Moçambique tem sido orientada para a consecução de uma inflação de um dígito. Este objectivo foi estabelecido numa economia altamente dependente das importações para a maioria dos bens de consumo (especialmente alimentos) e que sofre de um défice crónico da balança corrente e onde as principais fontes de divisas estão concentradas e são voláteis — cerca de 90% das exportações estão concentradas em poucos produtos primários, incluindo exploração mineira e outros recursos naturais (Castel-Branco 2017; Chivulele 2017). Tendo isto em conta, o foco da política monetária é a gestão da liquidez de modo a garantir o valor da moeda nacional em relação às principais moedas mundiais e assim manter a capacidade de importação de bens e serviços básicos. O Banco Central define, portanto, a orientação da política monetária em termos da taxa de câmbio e do nível das entradas de capital estrangeiro e das reservas internacionais.

Por outro lado, a política fiscal no contexto do *boom* dos recursos naturais tornou-se orientada para a expansão da despesa pública, especialmente o investimento público em infra-estruturas para apoiar o crescente sector extractivo da economia. Estes investimentos têm sido financiados essencialmente pela dívida externa e interna, o que coloca mais pressão sobre o orçamento do Estado para o serviço da dívida (Massarongo 2016). Por exemplo, entre 2014 e 2019, a dívida externa financiou mais de 20 projectos de investimento público, representando quase 6 mil milhões de dólares (ver Quadro 1). Destes investimentos públicos, 10 eram grandes projectos de infra-estruturas nos sectores da energia, dos transportes e das comunicações (ver projectos destacados no Quadro 1). A dívida pública interna também aumentou, tendo sido intensamente utilizada para financiar despesas públicas a curto prazo durante a última década. O serviço da dívida interna tem aumentado continuamente entre 2009 e 2019, de quase menos de mil milhões de meticais (14 milhões de dólares) em 2009 para mais de 150 mil milhões de meticais (2 mil milhões de dólares) em 2019 (Ibraimo, a publicar).

Quadro 1: Projectos de investimento público

Projectos de investimento público	USD milhões
Projecto da Circular de Maputo e Ponte Maputo-Catembe	982
Desenvolvimento e expansão do Porto de Nacala Fase II, Zona Económica Especial de Nacala, Zona Industrial de Comércio Livre de Nacala e Parque Industrial de Beluluane	868
Construção de estradas: Mueda-Negomano, Nampula-Nameti; construção e reabilitação de infra-estruturas rodoviárias; ponte sobre o rio Rovuma; gestão e manutenção de estradas e pontes	727
Melhoria e extensão da rede eléctrica nacional na região norte; linha de transporte de energia eléctrica Chimuara-Nacala; Temane; electrificação rural do Niassa, Fase II; melhoria da rede eléctrica em Maputo e Matola e zonas periféricas	687
Estudo e construção de uma grande barragem em Moamba	329
Projecto de gás de Maputo, assistência técnica para investimento em grande escala de energia e gás; central térmica de Ressano Garcia	237
Projecto de migração digital	156
Construção e reabilitação dos portos de pesca da Beira e Angoche	152
Aquisição de carruagens, vagões, locomotivas e equipamento ferroviário para a Companhia Ferroviária de Moçambique (CFM) e o terminal de contentores da Beira	126
Reabilitação do Aeroporto Internacional de Maputo e melhoria das infra-estruturas de navegação	79
EMATUM – Empresa Moçambicana de Pesca do Atum	850
Abastecimento rural de água às províncias de Manica, Sofala, Zambézia, Nampula e Maputo	216
Assistência financeira para emergências nas regiões centro e norte de Moçambique	178
Projecto de sistema de drenagem na cidade de Maputo e construção dos aterros de Maputo e Matola	120
Construção do Departamento de Geologia da Universidade Eduardo Mondlane; Instituto Politécnico Agrário de Nampula; Instituto de Ciências da Saúde de Maputo	115
Infra-estruturas de Jogos Olímpicos	100
Construção do Hospital Lumbo, Quelimane (área suplementar); aquisição de ambulâncias de emergência; tuberculose e apoio ao sistema de saúde	59
Projecto de desenvolvimento de ciclo combinado	44
Investimento florestal	28
Aquacultura e pesca artesanal	12
Aquisição de equipamento para os Serviços de Salvamento Público (SENSAP)	5
Total	6.060

Fonte: adaptado de Ibraimo (a publicar).

Chivulele (2017) observou que, dada a actual dinâmica da economia, que moldou a gestão política, as políticas macroeconómicas se tinham tornado inconsistentes, tanto entre si como, consequentemente, com o objectivo de transformação estrutural. Tais inconsistências estão presentes na política monetária, entre a política monetária e a economia real e entre a política monetária e a política fiscal. As inconsistências entre as políticas monetária e fiscal e a economia real devem-se principalmente à fraca capacidade de resposta do sector financeiro a políticas expansionistas e restritivas, tais como as reduções significativas nas taxas de juro de referência por parte do Banco Central. Por exemplo, entre 2011 e 2015, a facilidade permanente de cedência (FPC) foi reduzida em 55% e a facilidade permanente de depósito (FPD) em 70%. Estas reduções foram seguidas por uma tímida redução das taxas de juro cobradas pelos bancos comerciais — de 24% para 21% no mesmo período. No entanto, quando o Banco Central aumenta as taxas de juro, os bancos comerciais reagem mais rapidamente. O aumento, pelo Banco Central, da taxa FPC, entre 2015 e 2016, de 7,5% para 23,25% foi imediatamente correspondido por um aumento da taxa de juro comercial de cerca de 50%. Embora a variação percentual da taxa de referência seja superior à das taxas de juro comerciais cobradas pelos bancos comerciais, o aspecto importante a

destacar é a rapidez com que os bancos comerciais reagem a um aumento das taxas de referência em comparação com uma diminuição.

O recurso contínuo do Estado a Bilhetes do Tesouro, associado a um mercado financeiro reduzido e altamente especulativo, criou pressão para aumentar as taxas de juro comerciais, tornando difícil para a política monetária estimular a economia (Ibraimo, a publicar). As políticas monetárias expansionistas, que supostamente expandem o crédito para financiar o sector produtivo no sentido de uma economia mais diversificada, são abruptamente interrompidas por estas dinâmicas, reflectindo a estrutura de dependência da economia e a crescente dependência do Governo em relação à dívida pública interna (Castel-Branco 2014). A actividade do sector financeiro é então orientada para o financiamento das infra-estruturas de apoio ao núcleo extractivo da economia e para a emissão de dívida pública, o consumo de bens duradouros e o sector imobiliário com preços especulativos. Esta tendência para a especulação é em parte explicada pela maior procura e rentabilidade a curto prazo destes activos, uma vez que o crescente investimento em extractivos provocou o aparecimento de um estrato de rendimento médio com acesso a salários mais elevados do sector extractivo. Ao concentrar a sua capacidade de financiamento em tais actividades, o sector financeiro desvia recursos que devem ser utilizados para financiar o investimento produtivo no país, um processo que pode permitir a obtenção de uma capacidade produtiva interna mais diversificada e, conseqüentemente, construir a base para a transformação estrutural da economia.

4.2 Dependência e transformação económica estrutural em Moçambique

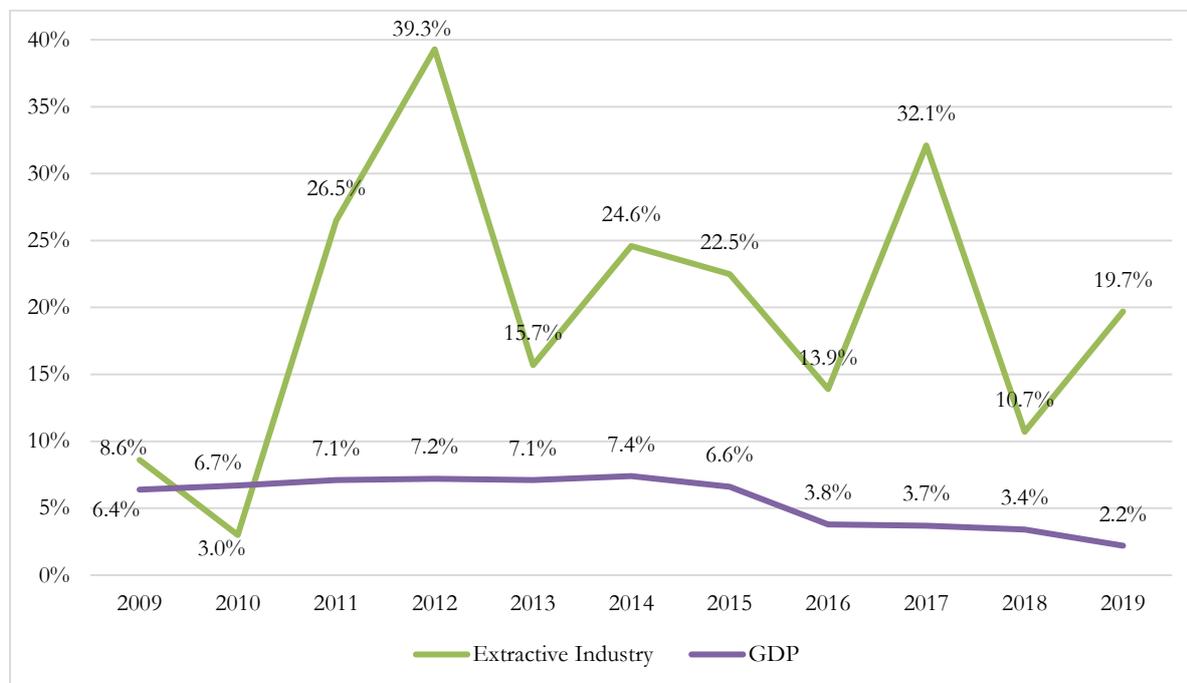
A história passada e recente de Moçambique é a de uma economia altamente e estruturalmente dependente, o que tem implicações na sua transformação económica. Nas dimensões económica e social, a dependência dos fluxos de capitais estrangeiros — tanto públicos (ajuda externa) como privados (IDE, empréstimos concessionais e comerciais do sistema financeiro internacional) — é, juntamente com a extracção de recursos, a principal característica estrutural da dependência do país.

No que diz respeito às entradas de capital privado, a dependência do IDE, especialmente no sector extractivo e actividades relacionadas, é a característica dominante do padrão de crescimento económico e um dos elementos fundamentais da “economia política dominante de Moçambique” (Castel-Branco 2010, 2014).⁹ Ao longo das últimas duas décadas e meia, o país apresentou um padrão de dependência da extracção de recursos naturais semelhante ao de vários países em desenvolvimento dependentes de recursos. Entre 2000 e 2009 (o período anterior às descobertas de gás na Bacia do Rovuma em Cabo Delgado), o sector dos recursos, especialmente a exploração mineira, representou 43% do total de entradas de IDE, seguido pelo sector industrial, com 28% (dos quais 92% correspondiam apenas à Empresa Moçambicana de Fundição de Alumínio MOZAL). De um total de IDE de 1,4 mil milhões de dólares que o sector recebeu durante este período, os megaprojectos da extracção de areias pesadas e carvão contribuíram com 53% (580 milhões e 171 milhões de dólares, respectivamente). Em termos de exportações, o sector de recursos/extracções em geral ou o complexo de energia mineral (alumínio, gás, carvão, energia) representaram, em média, cerca de 64% do valor total das exportações entre 2000 e 2016 (Langa 2017). Em 2012, após as descobertas de gás, o sector tinha aumentado a sua quota para 72%. Continuou a dar-se bem até 2014, apesar dos preços mais baixos dos produtos de base após 2012

⁹ “[A] economia política dominante de Moçambique está centrada em três processos fundamentais e interligados, nomeadamente a maximização das entradas de capital estrangeiro – IDE e empréstimos comerciais – sem condicionamentos políticos; o desenvolvimento de ligações entre estas entradas de capital e o processo interno de acumulação e formação de classes capitalistas nacionais; e a reprodução de um sistema de trabalho em que a mão-de-obra é remunerada a um custo inferior ao seu custo de subsistência” (Castel-Branco 2014: S29).

(Roe 2018). O efeito da dependência dos recursos naturais atingiu duramente o país em 2015, quando os preços das principais mercadorias de exportação de Moçambique (especialmente carvão, gás e alumínio) caíram drasticamente, afectando a economia, com o crescimento do PIB a desacelerar para 6,6% e a descer posteriormente para 2,2%, após um valor médio de mais de 7% na maior parte do período desde 2000. A Figura 1 mostra o crescimento do sector extractivo em relação ao crescimento do PIB entre 2009 e 2019.

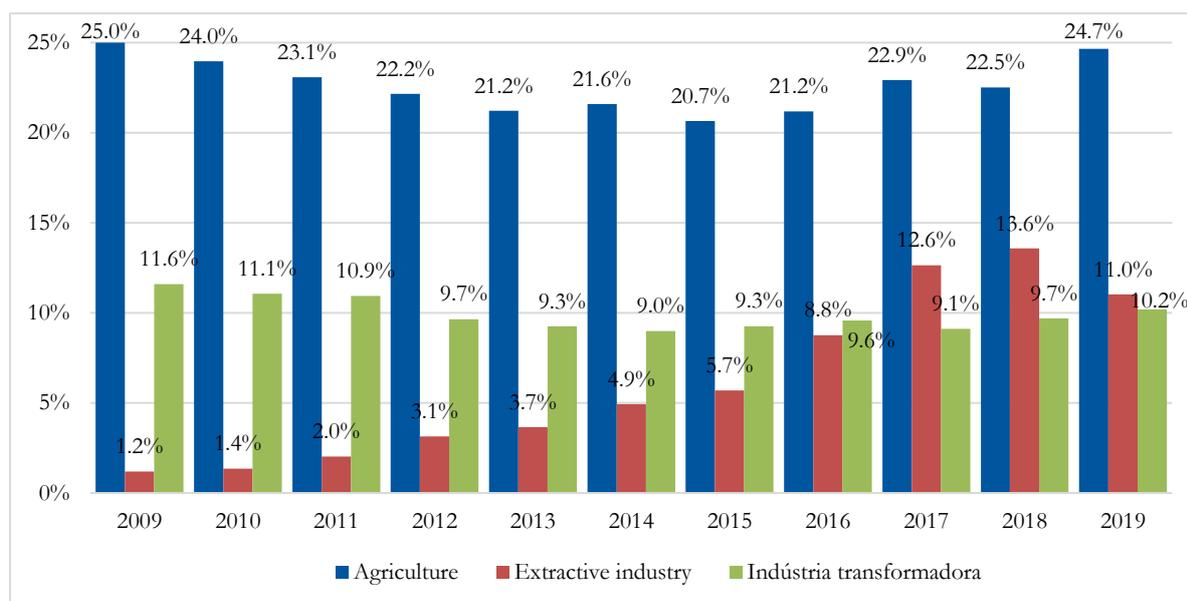
Figura 1: PIB e crescimento da indústria extractiva (%), 2009–2019



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Como mostra a Figura 2, a contribuição do sector extractivo para o PIB aumentou de 1,2% em 2009 para 13,6% em 2018, e espera-se que contribua substancialmente nos próximos anos, à medida que se iniciar a produção de gás no norte de Moçambique. A indústria transformadora diminuiu de 2009 para 2014, quando iniciou um ligeiro aumento até 2019, mas ainda está abaixo da quota do PIB de 2009. A agricultura continua a ser o sector principal, contribuindo com 24,7% para o PIB em 2019, mas o sector extractivo tem sido o sector de crescimento mais rápido ao longo da última década.

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



Fonte: INE.

A dinâmica económica actual, apoiada pelas descobertas e por recentes decisões finais de investimento no sector do gás, assim como o conjunto de expectativas sobre o IDE, as receitas e as ligações futuras, apontam para uma dependência crescente da economia de Moçambique em relação à exploração dos recursos naturais, consolidando a dependência estrutural do país. Como Langa (2017: 165) argumenta, em tais condições “Moçambique está a seguir uma trajectória oposta à transformação económica [estrutural]”, no sentido de que a dependência de produtos primários tem vindo a expandir-se, ao mesmo tempo que “um processo de desindustrialização prematura [definido como o crescente subdesenvolvimento do sector industrial existente] tem estado em curso, limitando as possibilidades de multiplicação e intensificação das ligações produtivas dentro da economia”.

As tendências para a desindustrialização são confirmadas pela investigação sobre o sector industrial, que mostra que, de 2011 a 2017, houve uma redução no número de empresas do sector, na mão-de-obra e no volume de negócios (CEEG et al. 2018). Embora tenha havido alguma mobilidade da mão-de-obra da agricultura para outros sectores (serviços e indústria transformadora), a produtividade da mão-de-obra nestas áreas tem sido menor (Jones e Tarp 2015). Estes resultados não podem estar directamente ligados à economia de recursos emergentes, mas a consistência da tendência decrescente na indústria transformadora, bem como da força de trabalho, sugere que o crescimento económico está a caminhar na direcção oposta à da transformação estrutural.

Apesar da aprovação pelo Governo da Lei de Conteúdo Local em 2019 (a ser submetida ao Parlamento para promulgação como lei), as perspectivas de empresas locais estabelecerem ligações com os projectos de gás da bacia do Rovuma são ainda incertas. As empresas nacionais não têm capacidade de corresponder aos padrões de qualidade da indústria do petróleo e do gás e a classe empresarial nacional representa um elevado risco de reputação para as empresas internacionais devido à sua excessiva dependência do *lobby* político.¹⁰ Estes factores estão a contribuir para a

¹⁰ Ver entrevistas com o Responsável do Conteúdo Local da Associação Nacional de Empresas (CTA) https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2019/02/h%C3%A1-um-l%C3%B3bi-contra-a-lei-do

resistência às políticas de conteúdo local por parte das empresas internacionais que lideram os investimentos no sector do gás.¹¹ A assinatura, por parte da Total, de todos os contratos de financiamento em Julho de 2020, na sequência da decisão do EXIM Bank de apoiar os fornecedores americanos no desenvolvimento do GNL em Moçambique, juntamente com a iminente aprovação de mil milhões de dólares da UK Export Finance (ver Introdução), pode marcar um ponto de viragem para o início da produção de GNL, mas ao mesmo tempo assinala as dificuldades que as empresas nacionais terão em estabelecer ligações com os projectos de gás. Apesar das disposições da política de conteúdo local para promover ligações com as empresas nacionais, esta será uma questão mais complexa do que o esperado. A dinâmica do poder tem desempenhado um papel central no fornecimento das condições e na direcção da política pública para os conteúdos locais. Mais especificamente, o poder que as multinacionais têm no controlo das cadeias de valor global da sua produção, incluindo os fornecedores de bens e serviços à sua indústria, pode definir as possibilidades e os resultados das iniciativas de conteúdo local. De facto, a dinâmica e a estrutura da extracção de recursos naturais reflectem a dependência do sector de recursos naturais em relação ao IDE para financiar projectos de desenvolvimento, justificando assim o poder relativo que as multinacionais têm de influenciar as políticas de conteúdo local e a extracção de recursos numa economia de capital e capacidade (industrial) escassa. Isto coloca as multinacionais em posição de determinarem a orientação das políticas.

As políticas que promovem a transformação estrutural através da diversificação da economia e do estabelecimento de ligações entre as empresas locais e os projectos de recursos naturais serão mais provavelmente apoiadas por actores internos do que por IDE. Isto torna a mobilização de recursos internos uma alternativa aos recursos externos — que é de facto a ideia de utilizar as receitas dos recursos naturais para promover a diversificação e a transformação económica apresentada na Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

4.3 Contribuição do sector extractivo para a mobilização de receitas

Tal como mencionado, a área dos recursos naturais conheceu um conjunto de reformas nas últimas duas décadas que foram aceleradas pela crescente importância dos recursos naturais na economia moçambicana. A maioria destas reformas institucionais esteve directa ou indirectamente ligada à geração de receitas dos recursos naturais e levou à criação de agências reguladoras nos sectores petrolífero (INP), em 2004, e mineiro (INAMI), em 2014. Além disso, em resposta à crescente importância das indústrias extractivas na economia, a AT criou uma unidade específica para lidar com o sector, em 2017. Os resultados destas reformas são mistos, com implicações na geração de receitas.

Não tem havido uma avaliação sistemática do desempenho das principais instituições relacionadas com os recursos naturais. O mais relevante é o Índice de Governação dos Recursos Naturais (Instituto de Governação dos Recursos Naturais 2017), que abrange três indicadores: realização de valor, gestão de receitas e ambiente propício. As pontuações variam de 0 a 100, sendo que os valores mais elevados são referentes a um desempenho superior. Na última avaliação, realizada em 2017, a pontuação global de Moçambique na governação dos recursos naturais foi de 50 (média) e na realização de valor foi de 66 — o que é satisfatório devido ao bom desempenho na tributação — mas a sua pontuação na gestão de receitas e ambiente facilitador foi fraca: 42 e 43, respectivamente. O ambiente facilitador está relacionado com indicadores de governação, voz e

<https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20190823-lei-de-conteudo-local-em-moambique.html>, e <https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20190823-lei-de-conteudo-local-tem-de-ser-atractiva-para-o-investimento>.

¹¹ https://www.africaintelligence.fr/petrole-et-gaz_strategies-etat/2020/07/16/contenu-local--total-eni-et-exxonmobil-font-de-la-resistance,109243877-ar1.

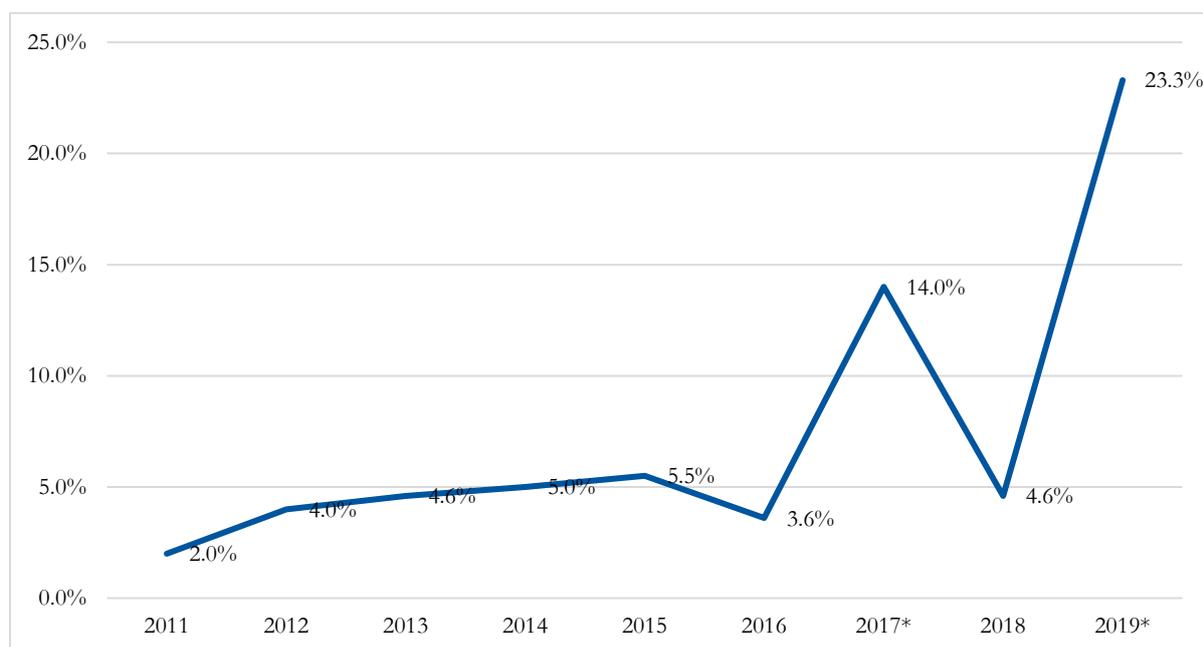
responsabilidade, eficácia do governo, qualidade regulamentar, Estado de Direito, controlo da corrupção, estabilidade política e ausência de violência.

As receitas dos recursos naturais são provenientes de uma série de impostos e taxas normais, incluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), o imposto sobre o rendimento (IRPC) e o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS), *royalties* e impostos sobre a produção (República de Moçambique 2018). As receitas específicas são cobradas pelas agências reguladoras, INP e INAMI, inclusive pelo desenvolvimento das suas capacidades. As empresas públicas do sector (ENH, CMH, EMEM) devem fornecer dividendos aos seus accionistas quando são rentáveis.

A Figura 3 mostra a quota das receitas fiscais dos megaprojectos nos sectores mineiro e petrolífero no total das receitas estatais. A contribuição fiscal dos extractivos aumentou durante a primeira metade da última década, de 2% das receitas totais em 2011 para mais de 5% em 2015. Este aumento reflecte o *boom* na produção — em especial de carvão mineral, uma vez que os preços eram elevados. No entanto, a queda dos preços das matérias-primas desde o final de 2014 provocou um declínio nas receitas extractivas regulares.

A maior contribuição do sector em 2017 e 2019 é explicada pelas receitas extraordinárias — impostos sobre ganhos de capital (IGC) de cerca de 350 milhões e 880 milhões de dólares, provenientes de transacções de activos petrolíferos entre a ENI e a Exxon Mobil e entre a Occidental (que assumiu a concessão e os activos da Anadarko) e a Total, respectivamente. Sem estes IGC, a contribuição dos extractivos cairia para 5% e 3,7% das receitas totais em 2017 e 2019, respectivamente. Isto confirmaria a tendência decrescente que começou em 2015. Apesar de a legislação ser clara quanto à taxa de 32% e ao mandato da AT para recolher os IGC, estas receitas têm sido envolvidas em intenso debate e “interpretações” sobre o seu cálculo, com suspeitas de que as multinacionais entraram em negociações políticas para pagar menos do que o devido. Os Presidentes Guebuza e Nyusi estiveram directamente envolvidos nos acordos da ENI e da Total, respectivamente, em certa medida contornando as instituições existentes, especialmente a AT (Macuane et al., a publicar). No caso das negociações com a ENI, parte do pagamento acordado foi em espécie — a construção de uma central eléctrica a carvão, que nunca foi entregue, alimentando suspeitas de corrupção (Macuane et al. 2018).

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



Nota: * inclui impostos sobre ganhos de capital.

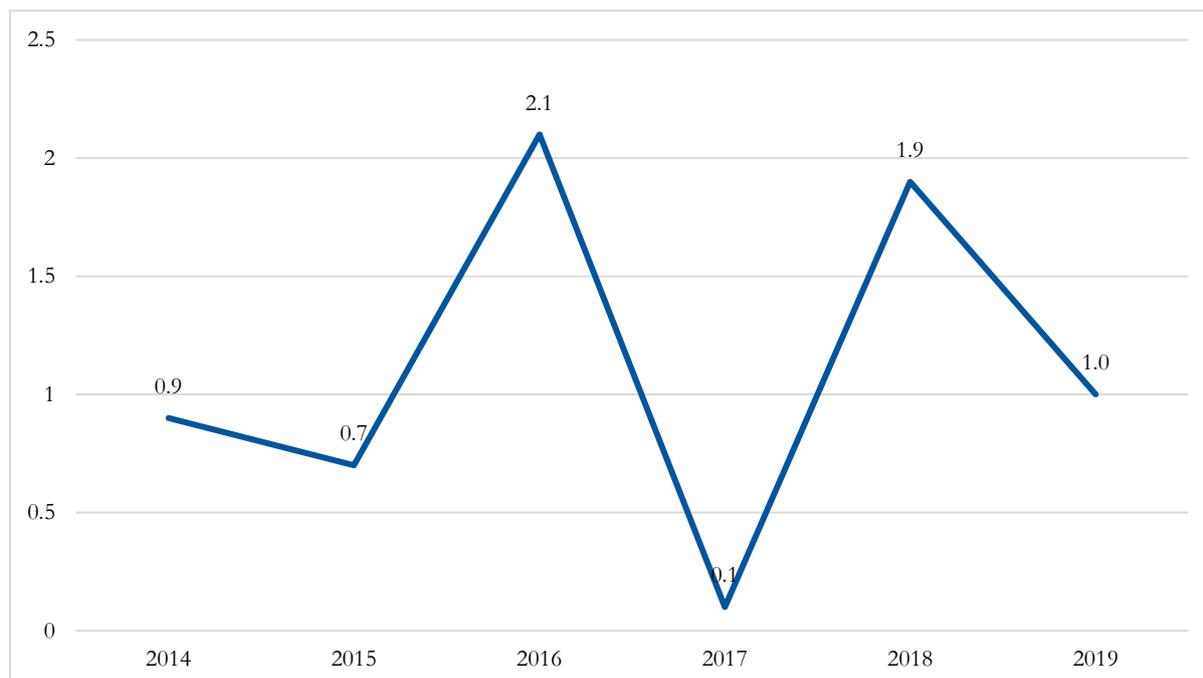
Fonte: Conta Geral do Estado, 2011–2019.

Apesar dos progressos na criação de capacidade para implementar o regime fiscal, existem ainda deficiências institucionais na cobrança de receitas, entre elas a capacidade de auditar empresas para definir o valor tributável e, no caso de projectos de petróleo e gás, os custos recuperáveis. Além disso, a informação discrepante sobre os recursos naturais para efeitos de cobrança de receitas é uma ineficiência institucional que tem sido persistente ao longo do tempo e sistematicamente reportada pela análise das contas públicas efectuada pelo Tribunal Administrativo. Os sucessivos relatórios EITI para cada país mostram discrepâncias nas receitas declaradas pelas empresas e pela AT, embora as diferenças estejam a diminuir (EITI Moçambique/I2A Consultoria e Serviços 2020; Tribunal Administrativo 2017, 2018). Parte desta melhoria deve-se ao crescente escrutínio a que o sector tem sido sujeito por parte das organizações da sociedade civil, que também participam no secretariado da EITI. Em certa medida, a exigência de transparência no sector está a contribuir para o aumento da cobrança de receitas.

Apesar da importância crescente dos extractivos nas receitas totais do Estado e das reformas institucionais feitas para reforçar as instituições de cobrança de receitas, a contribuição do sector (quando os IGC não são incluídos) é baixa. Não é, portanto, uma alternativa ao IDE e à ajuda externa ao investimento público em áreas para estimular a transformação estrutural. O contornar regular das instituições no que diz respeito aos IGC também sugere que as receitas dos recursos naturais são vulneráveis à apropriação pelos líderes políticos e à utilização para fins de clientelismo.

O sector do gás tem sido a principal fonte de outro fluxo de receitas, dividendos pagos ao Governo pelas empresas públicas de recursos naturais (ENH e a sua subsidiária CMH), INP e empresas com participações estatais (Companhia Moçambicana de Gasoduto (CMG)), mas isto tem representado menos de 1,5% das receitas estatais na maior parte do período de 2014-2019 (Figura 4).

Figura 4: Dividendos de extractivos em % das receitas totais



Fonte: Conta Geral do Estado, 2014–2019.

A contribuição das empresas públicas do sector extractivo para as receitas públicas é ainda modesta. No entanto, no caso do sector do gás, especificamente nos projectos SASOL de Pande e Temane, estas empresas têm sido uma fonte de rendas para as elites empresariais nacionais ligadas ao partido no poder, em projectos como a distribuição de gás e a produção de electricidade (Salimo et al. 2020). A participação das empresas públicas nestes projectos de gás não deu uma contribuição visível para a promoção de ligações com empresas locais e a empresa líder, SASOL, tem sido criticada pela sua contratação limitada de empresas locais na cadeia de abastecimento. Em suma, o modelo até agora adoptado, de participação das empresas públicas no sector extractivo, não tem sido uma boa fonte de receitas para os cofres públicos nem contribuiu visivelmente para a transformação estrutural da economia.

Para além dos pagamentos extraordinários de IGC, as receitas extraordinárias não desempenharam qualquer papel significativo ou transformador nas despesas públicas. Isto é parcialmente atribuível à dimensão das receitas até à data, mas deve-se também à falta de um regime específico para destinar a sua contribuição a objectivos económicos mais vastos ou definidos. A discussão sobre a criação de um fundo soberano, que iria de algum modo nessa direcção, tem sido até agora restrita a um grupo limitado. Em certa medida, isto é uma continuação da incerteza e falta de transparência que têm caracterizado a utilização das receitas dos IGC até agora. A utilização dos IGC para cobrir défices orçamentais tem sido recorrente (por exemplo, na última transacção de activos entre a Occidental e a Total em 2019, o Presidente da República anunciou que parte das receitas seria utilizada para financiar o défice resultante das eleições), mas não existe um mecanismo específico de responsabilização para tal.

5 Causas subjacentes

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento é uma estratégia de transformação económica orientada pelos recursos, cujo principal objectivo é promover a industrialização para a diversificação da economia, utilizando os recursos naturais do país como catalisadores deste

processo. No entanto, apesar da importância crescente da dinâmica extractiva na economia e das reformas institucionais para melhorar a governação do sector, tanto o seu impacto como as suas perspectivas de transformação estrutural são limitados. Dois factores subjacentes explicam estas dinâmicas: a natureza da estratégia como instrumento de política de coordenação e a dependência estrutural do país. Estes factores são desenvolvidos a seguir.

Desde a sua elaboração, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento nunca foi formalmente adoptada como estratégia do país por uma ampla coligação ou legitimada pelas principais instituições decisórias, tais como o Parlamento. Isto torna menos vinculativa a sua implementação e limitado o seu papel como mecanismo de coordenação dos vários actores para a transformação estrutural. Apesar de ser referida em muitos programas e estratégias sectoriais, não existe uma integração explícita deste instrumento com um quadro mais amplo de transformação estrutural. Decisões fragmentadas e responsabilidade pela implementação através de mandatos organizacionais descoordenados criaram um contexto fraco para a eficácia das estratégias de transformação económica encarnadas na Estratégia Nacional de Desenvolvimento. As decisões estratégicas sobre a utilização das receitas dos recursos naturais não foram lineares e são vulneráveis a mudanças na liderança do país.

A falta de uma ampla participação nas decisões dos actores-chave do sector é outro factor crítico. Por exemplo, a criação do fundo soberano foi adiada e as discussões relacionadas com o mesmo foram levadas a cabo por um conjunto reduzido de actores e instituições, e em segredo, o que limita a sua análise. A discussão sobre o papel da política de conteúdo local na promoção da industrialização tem sido prejudicada pela dinâmica de poder e por interesses desproporcionados, incluindo os dos investidores estrangeiros, que não têm incentivos para contribuir para os objectivos nacionais a longo prazo e preferem favorecer a utilização das suas cadeias de valor globais, que são mais eficientes. Além disso, a existência de uma classe empresarial economicamente fraca, subcapitalizada e muito propensa a usar a sua influência política para a procura de rendimentos improdutos (*rent seeking*) impede a criação de uma forte coligação de actores nacionais que impulsionem instituições que possam permitir uma transformação económica sustentável.

Não existe um conjunto reconhecido de ideias que informem as escolhas e acções institucionais, o que se reflecte na fragmentação das intervenções e na falta de ligações entre ideias e acções para que os recursos naturais contribuam para uma mudança económica e social mais ampla. De um ponto de vista institucional, isto significa que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento não tem o estatuto de um conjunto de normas amplamente aceites que possam intermediar e influenciar o comportamento dos actores-chave do sector e daqueles que possam contribuir para a transformação estrutural. Isto é evidenciado pelo impacto limitado que a contribuição crescente do sector extractivo tem tido no PIB e que as receitas dos recursos naturais têm tido na política fiscal. A forma como as receitas dos recursos naturais, especialmente através do IGC, têm sido negociadas e geridas é um bom exemplo. A liderança política de topo do país, que assume o processo e contorna as instituições e os processos existentes, denota inconsistências entre os objectivos de transformação económica e as acções políticas, o que afecta a gestão da política fiscal. Também denota a fraqueza dos instrumentos políticos existentes para influenciarem o comportamento dos actores políticos no que diz respeito a objectivos de desenvolvimento mais amplos.

Os recentes desenvolvimentos relacionados com as decisões finais de investimento no sector do gás criaram novas narrativas e apontaram para uma dependência ainda maior da economia do país em relação à exploração dos recursos naturais. Por conseguinte, é importante ter em mente que a dependência não deve ser reduzida apenas aos influxos de IDE que o país tem recebido nas últimas décadas e que poderá receber nas décadas vindouras. Em vez disso, deve ser reconhecida a

capacidade destes influxos de capital estrangeiro para estruturarem eficazmente a dinâmica e as condições gerais de produção e reprodução (ou sustentabilidade) da economia. Particularmente importante aqui é a forma como a política económica do país e a gestão da macropolítica em geral são definidas e moldadas pela dinâmica da dependência externa a vários níveis (investimento, produção e consumo). Isto inclui, por exemplo, o desenvolvimento de ligações produtivas e o papel das políticas macroeconómicas e sectoriais na abordagem de questões relevantes de transformação económica.

Um problema fundamental no caso de Moçambique é que a dependência da economia de extracção de recursos e das correspondentes entradas de capital estrangeiro se tornou um dilema, uma vez que a acumulação de capital interno é estrategicamente promovida através destas entradas de capital, que ao mesmo tempo proporcionam as principais oportunidades para a industrialização e a diversificação da economia. Assim, a diversificação da economia não pode ser conceptualizada fora das dinâmicas nucleares de dependência acima mencionadas. Contudo, no contexto da dependência, não se pode esperar que Moçambique receba um IDE significativamente elevado nos sectores da indústria transformadora e da agricultura, em comparação com o que recebe actualmente no sector extractivo, que é muito mais atractivo para os investidores estrangeiros. De facto, dado que o financiamento externo do sector não-recursos é limitado, espera-se que o país tenha de contar com as suas próprias poupanças internas para financiar a diversificação. No entanto, o investimento produtivo interno tem sido normalmente evitado por uma política de despesas governamentais de financiamento da dívida, através da emissão de Bilhetes do Tesouro, que são mais atractivos e menos arriscados para o sector financeiro interno (Castel-Branco 2014; Massarongo 2016). Isto cria limitações à implementação de uma política industrial sustentável que possa estimular a diversificação e criar ligações com os projectos de recursos naturais que promovam a transferência de tecnologia e conhecimento para a economia em geral.

6 Conclusões e perspectivas

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Moçambique depende da transformação estrutural da economia através da industrialização e da diversificação, catalisadas pela crescente importância do sector extractivo. Neste contexto, o país realizou reformas institucionais para responder ao aumento da importância do sector dos recursos naturais na sua economia. Estas reformas estão a resultar na crescente contribuição do sector dos recursos naturais para a economia. No entanto, as dinâmicas subjacentes minam as perspectivas do sector dos recursos que contribuem para a transformação económica, nomeadamente: (i) ausência de um quadro institucional forte expresso numa estratégia baseada nos recursos que desempenhe o papel de um conjunto vinculativo de normas e referências para a coordenação dos vários actores; (ii) diferentes estratégias seguidas pelos actores políticos e económicos, especialmente a liderança política e o Governo, a classe empresarial nacional (subcapitalizada e mais dependente das suas ligações políticas) e multinacionais com menos incentivos para investir noutras áreas que não o sector extractivo; e (iii) dependência estrutural do país em relação aos recursos externos, particularmente do IDE, e o papel deste na formação das relações entre os actores internacionais e nacionais e na influência das políticas macroeconómicas, especialmente as políticas monetária e fiscal, de formas que contradizem os objectivos de transformação económica.

Para contribuir para a transformação estrutural, o sector precisa de influenciar a dinâmica institucional e política de duas formas.

A primeira é estimular os actores políticos relevantes, especialmente o Governo e o sector privado, e melhorar a coordenação, tal como definida na Estratégia Nacional de Desenvolvimento e

reflectida nos seus vários instrumentos políticos. A estimulação de tais actores e processos políticos relevantes implica a mobilização e o alinhamento das agendas do Governo e da classe empresarial nacional no contexto do papel crescente do sector extractivo na economia. A este respeito, deve haver um alinhamento claro entre a estratégia de industrialização e as políticas sectoriais relevantes, particularmente a política de conteúdo local, na qual o sector privado nacional tem de desempenhar um papel. Uma forma de melhorar a coordenação é através de um regime fiscal e de um mecanismo institucional que defina o âmbito da despesa pública em áreas relacionadas com a transformação estrutural, especialmente a política industrial, e o desenvolvimento das capacidades internas e humanas. Isto poderia ser combinado com um mecanismo para agregar políticas sectoriais — por exemplo, conteúdo local e política industrial — no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla.

A segunda forma através da qual o sector precisa de influenciar a dinâmica institucional e política é confrontar as condições de dependência que influenciam a gestão da política macroeconómica. Isto implica, por exemplo, enfrentar os conflitos e as tensões existentes entre políticas fiscais e monetárias com o objectivo de transformação estrutural. Por outras palavras, isto implica desvincular a gestão da política macroeconómica da lógica de dependência e subordiná-la à agenda da transformação económica, como instrumento central para a promoção da industrialização e da diversificação económica. Assim, a política fiscal deve definir claramente, de forma estratégica, como as receitas dos recursos naturais devem ser utilizadas dentro de um quadro de desenvolvimento mais amplo que aborde os aspectos centrais da transformação económica. Isto significa que, em vez de financiarem indiscriminadamente défices públicos recorrentes, como tem sido o caso até agora, estes recursos devem financiar selectivamente despesas públicas directamente ligadas à industrialização e à diversificação da economia. Entre eles estão os relacionados com a promoção de conteúdos locais nas indústrias extractivas e não só. Exige também a existência de regras mais eficazes para vincular e influenciar o comportamento dos actores políticos e económicos relevantes, o que pode ser alcançado através da aprovação pelo Parlamento de uma estratégia de transformação económica mais consensual, baseada em recursos.

Essa estratégia tem de ser definida através de um amplo processo de consulta, envolvendo diferentes sectores governamentais, o sector privado, a sociedade civil e o Parlamento. Isto é importante para permitir que o instrumento seja mais vinculativo — não só por ser promulgado pelo legislador, mas também por ser aprovado por uma coligação mais ampla que irá contribuir para o seu escrutínio contínuo ao longo do processo de implementação. Relativamente à política monetária, deve ser assegurado que está mais alinhada com os desafios de mobilização de recursos para o financiamento interno de uma estratégia de transformação económica, num contexto de recursos financeiros limitados. Isto significa uma abordagem mais coordenada entre as autoridades monetárias, o sector financeiro privado nacional e o Governo. Tal abordagem coordenada deve ter como objectivo não só evitar a adopção de políticas que excluam o investimento produtivo do sector privado nacional, mas também promover um acesso muito mais flexível aos recursos financeiros para financiar iniciativas em conformidade com a estratégia de industrialização e diversificação da economia que é assumida na Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

Referências

- Acemoglu, D. e J. Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Aiginger, K. e D. Rodrik (2020). 'Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century'. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20:189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Baldwin, E., T. Chen e D. Cole (2018). 'Institutional Analysis for New Public Governance'. *Public Management Review*, 21(6): 890–917. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1538427>
- Banco Mundial (2014). 'How Wealthy Is Mozambique after the Discovery of Coal and Gas? Measuring Wealth in Mozambique Using the Wealth Accounting Framework'. World Bank Mozambique Policy Note. Washington, DC: Banco Mundial.
- Behuria, P., L. Buur e H. Gray (2017). 'Research Note: Studying Political Settlements in Africa'. *African Affairs*, 116(464): 508–25. <https://doi.org/10.1093/afraf/adx019>
- Buur, L., R.H. Pedersen, M. Nystrand e J.J. Macuane (2019). 'Understanding the Three Key Relationships in Natural Resource Investments in Africa: an Analytical Framework'. *The Extractive Industries and Society*, 6: 1195–1204. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.11.009>
- Castel-Branco, C.N. (2009). 'Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários'. *Ideias*, 10. Disponível em: www.iese.ac.mz/lib/publication//outras/ideias/Ideias_10.pdf (acedido a 17 de Agosto de 2020).
- Castel-Branco, C.N. (2010). 'Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique'. In L. de Brito, C.N. Castel-Branco, S. Chichava, e A. Francisco (eds), *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique* (pp. 19–109). Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C.N. (2011). 'Political Economy of Resource Extraction and Taxation in Mozambique'. Apresentado no *workshop* 'Governance for Development in Africa'. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C.N. (2014). 'Growth, Capital Accumulation and Economic Porosity in Mozambique: Social Losses, Private Gains'. *Review of African Political Economy*, 41(sup1): S26–S48. <https://doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>
- Castel-Branco, C.N. (2017). 'Crises Económicas e Estruturas de Acumulação de Capital em Moçambique'. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, e A. Francisco (eds), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 203–32). Maputo: IESE.
- CEEG, Ministério de Economia e Finanças, Universidade de Copenhaga e UNU-WIDER (2018). *Survey of Mozambican Manufacturing Firms 2017*. Maputo, Copenhaga, Helsínquia: UNU-WIDER.
- Chang, H.-J. e A. Andreoni (2020). 'Industrial Policy in the 21st Century'. *Development and Change*, 51(2): 324–51. <https://doi.org/10.1111/dech.12570>
- Chivulele, F.M. (2017). 'Política Monetária e Estrutura Produtiva da Economia de Moçambique'. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha, e A. Francisco (eds), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 99–164). Maputo: IESE.
- Comité de Conselheiros (2013). *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação* (revisto). Maputo: Comité de Conselheiros.
- Deloitte e EITI (2018). *Relatório Final, ITIE Moçambique*. Maputo: EITI Mozambique.
- Diestche, E. (2018a). 'Political Economy and Governance'. In T. Addison, e A. Roe (eds), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development* (pp. 114–36). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0006>
- Dietsche, E. (2018b). 'New Industrial Policy and the Extractive Industries'. In T. Addison e A. Roe (eds), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development* (pp. 137–57). UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0007>

- Dietsche, E. e A.M. Esteves (2018). ‘What are the Prospects for Mozambique to Diversify its Economy on the Back of “Local Content”?’ WIDER Working Paper 2018/113. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/555-8>
- EITI Mozambique/I2A Consultoria e Serviços (2020). *8th Report: Years 2017 and 2018*. Maputo: Extractive Industries Transparency Initiative.
- Herrendorf, B., R. Rogerson e Á. Valentinyi (2013). ‘Growth and Structural Transformation’. NBER Working Paper 18996. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w18996>
- Henstridge, M. e A. Roe (2018). ‘The Macroeconomic Management of Natural Resources. In T. Addison e A. Roe, *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development* (pp. 161–78). UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0008>
- Hickey, S. (2019). ‘The Politics of State Capacity and Development in Africa: Reframing and Researching “Pockets of Effectiveness”’. ESID Working Paper 117. Manchester: Universidade de Manchester. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3430432>
- Hickey, S. e A. Izama (2017). ‘The Politics of Governing Oil in Uganda: Going Against the Grain?’. *African Affairs*, 116(463): 163–85. <https://doi.org/10.1093/afraf/adw048>
- Ibraimo, Y. (forthcoming). ‘Tensões, conflitos e inconsistências nas relações entre as políticas monetária e fiscal’. In S. Forquilha (ed.), *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2019). *Republic of Mozambique: Selected Issues*. IMF Country Report 19/167. <https://doi.org/10.5089/9781498320009.002>
- Jones, S. e F. Tarp (2015). ‘Understanding Mozambique’s Growth Experience through an Employment Lens’. WIDER Working Paper 2015/109. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2015/998-5>
- Khan, M. (2010). ‘Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions’. Working Paper (não publicado). Londres: School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres. Disponível em: <http://eprints.soas.ac.uk/9968/> (acedido a 17 de Agosto de 2020).
- Khan, M. (2018). ‘Political Settlements and the Analysis of Institutions’. *African Affairs*, 117(469): 636–55. <https://doi.org/10.1093/afraf/adx044>
- Langa, E. (2017). ‘Dependência de Megaprojectos e Desindustrialização Prematura em Moçambique’. In L.C.-B. de Brito, S. Chichava e S. Forquilha (eds), *Desafios para Moçambique 2017* (pp. 165–83). Maputo: IESE.
- Macuane, J.J., L. Buur e C. Monjane (2018). ‘Power, Conflict and Natural Resources: the Mozambican Crisis Revisited’. *African Affairs*, 117(468): 415–38. <https://doi.org/10.1093/afraf/adx029>
- Macuane, J.J., L. Buur e C. Monjane (a publicar). ‘Institutional Reform and Pockets of Effectiveness in the Mozambique Gas Sector’.
- Massarongo, F. (2016). ‘Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação’. In L. de Brito, C. Castel-Branco, S. Chichava, S. Forquilha e A. Francisco (eds), *Desafios para Moçambique 2016* (pp.113–39). Maputo: IESE.
- Muianga, C. (2019a). ‘Investimento, recursos naturais e desafios para Moçambique’. In S. Chichava (ed.), *Desafios para Moçambique 2019* (pp. 147–64). Maputo: IESE.
- Muianga, C. (2019b). ‘Decisões de investimento para a exploração de gás e os limites do “realismo” sobre o “progresso dos moçambicanos”’. *IDeLAS 110*. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/11/Ideias-119_CM.pdf (acedido a 17 de Agosto de 2020).
- Natural Resource Governance Institute (2017). *Resource Governance Index: Sub-Saharan Africa Highlights*. Disponível em: <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/MOZ/oil-gas> (acedido a 27 de Julho de 2020).

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- North, D., J. Wallis e B. Weingast (2009). *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Nova Iorque: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press. Disponível em: http://wtf.tw/ref/ostrom_2005.pdf (acedido a 27 de Julho de 2020).
- República de Moçambique (2014a). *Plano Director do Gás Natural* (Natural Gas Master Plan). Maputo: Governo de Moçambique.
- República de Moçambique (2014b). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015–2035*. Maputo: Governo de Moçambique.
- República de Moçambique (2016). *Proposta da Política de Emprego (Versão Final)*. Maputo: Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social.
- República de Moçambique (2018). *Projected Government Revenues From Gas Projects*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf> (acedido a 17 de Agosto de 2020).
- Roe, A.R. (2018). ‘Mozambique—Bust Before Boom: Reflections on Investment Surges and New Gas’. WIDER Working Paper 140/2018. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/582-4>
- Roll, M. (2014). ‘Introduction’. In M. Roll (ed.), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries* (pp. 1–21). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315857718-1>
- Saad-Filho, A. e J. Weeks (2013). ‘Curses, Diseases and Other Resource Confusions’. *Third World Quarterly*, 34(1): 1–21. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.755010>
- Salimo, P., L. Buur e J.J. Macuane (forthcoming). ‘The Politics of Domestic Gas: the Sasol Natural Gas Deals in Mozambique’. *The Extractive Industries and Society* (disponível online). <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.017>
- Salimo, P., L. Buur e J.J. Macuane (forthcoming). ‘Deal-Making between Revenues and Rents: the Political Economy of the Sasol Natural Gas Projects in Mozambique’. *The Extractive Industries and Society* (disponível online). <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.017>
- Siddiki, S., et al. (2019). ‘Institutional Analysis with the Institutional Grammar’. *Policy Studies Journal* (disponível online). <https://doi.org/10.1111/psj.12361>
- Stiglitz, J. (2017). ‘Industrial Policy, Learning, and Development’. In J. Page e F. Tarp (eds), *The Practice of Industrial Policy: Government–Business Coordination in Africa and East Asia* (pp. 23–39). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198796954.003.0002>
- Thurber, M., D. Hults e P. Heller (2011). ‘Exporting the “Norwegian Model”: the Effect of Administrative Design on Oil Sector Performance’. *Energy Policy*, 39: 5366–78. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.05.027>
- Tribunal Administrativo (2017). *Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2016* (Capítulo 6: Indústrias Extractivas). Maputo: Tribunal Administrativo.
- Tribunal Administrativo (2018). *Relatório e Parecer Sobre a Conta Geral do Estado 2017* (Capítulo 5). Maputo: Tribunal Administrativo.
- Vollmer, F. (2013). ‘The Changing Face of Africa: Mozambique’s Economic Transformation and its Implications for Aid Harmonisation’. *Irish Studies in International Affairs*, 24: 137–64. <https://doi.org/10.3318/ISIA.2013.24.6>

- Weimer, B., J.J. Macuane e L. Buur (2012). 'A Economia Política do Political Settlement em Moçambique: Contexto e Implicações da Descentralização'. In B. Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados* (pp. 31–75). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Whitfield, L., O. Therkildsen, L. Buur e A.M. Kjaer (2015). *The Politics of African Industrial Policy: A Comparative Perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316225509>
- Williamson, O.E. (2000). 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.' *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595–613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>