

GESTÃO DAS RECEITAS DO SECTOR EXTRACTIVO EM ÁFRICA



CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

DOCUMENTO DE
POSIÇÃO DA CABRI

2016

Panorâmica

A descoberta de recursos minerais promete trazer prosperidade ao aumentar as receitas fiscais, criar empregos, melhorar as infra-estruturas, estimular o crescimento e criar riqueza para todos. Estas expectativas não se concretizaram em muitos países ricos em recursos. Até nos contextos em que a extração de recursos naturais levou ao crescimento económico, este nem sempre trouxe melhorias para o desenvolvimento humano. A transformação das receitas provenientes dos recursos naturais – por meio de impostos, participação nos volumes de produção, royalties e dividendos – e níveis de vida mais elevados para os cidadãos têm provado ser um enorme desafio político para os governos. Isto porque a injeção de volumes elevados de receitas do sector extractivo faz aumentar tanto os preços como a taxa de câmbio (a ‘doença holandesa’), o que, conjugado ao carácter temporário das receitas e à elevada volatilidade dos preços das mercadorias de base, dificulta a planificação.

À luz disto, a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) promoveu um diálogo sobre a gestão das receitas do sector extractivo nos dias 26 e 27 de Abril de 2016 em Acra, no Gana. O diálogo, que contou com a participação de altos funcionários da Côte d’Ivoire, da República Democrática do Congo, do Gana, da Libéria, do Mali, da Nigéria, da África do Sul e da Zâmbia, bem como de parceiros de desenvolvimento e peritos da indústria, examinou a forma como os ministérios elaboram planos e gerem as receitas com vista a promover a sustentabilidade, a equidade, a redução da pobreza e o crescimento económico. Técnicos

dos ministérios das finanças, dos recursos minerais e do petróleo assistiram ao diálogo.

O vice ministro das finanças do Gana, Ato Forson, abriu o diálogo, tendo frisado a necessidade de os países assegurarem que as receitas provenientes dos recursos naturais venham a beneficiar todos os cidadãos. Também sublinhou a importância de reduzir a dependência nos recursos naturais ao diversificar a economia.

Os países devem assegurar que as receitas provenientes dos recursos naturais venham a beneficiar todos os cidadãos.

Este documento de posição sobre a gestão do sector extractivo assenta nas deliberações do diálogo e em dois documentos de base preparados para facilitar o diálogo.¹ Os assuntos abaixo expostos representam a posição da CABRI em termos de políticas.

O papel dos recursos naturais no contexto alargado do desenvolvimento

Os recursos naturais devem ser uma forma de atingir os objectivos de desenvolvimento num país, contanto que sejam feitas as ligações correctas entre o sector mineiro e a economia em geral. Se isto for bem feito, poderá ajudar uma economia de baixo rendimento a dar o salto para o

1 Documento de base 1: As indústrias extractivas e as suas ligações com o resto da economia.
Documento de base 2: Gestão das receitas no sector extractivo.

crescimento superior e sustentado, até se equiparar a outros países de rendimento médio e criar uma economia diversificada. Isto requer quadros políticos, legislativos e regulamentares que estimulem o crescimento e o desenvolvimento. A mobilização dos recursos humanos, financeiros e técnicos, frequentemente através de colaboração entre os sectores público e privado, permite que outros sectores beneficiem das oportunidades criadas pelo crescente sector mineiro.

Os governos, enquanto guardiões dos recursos naturais, são responsáveis por desenvolver abordagens que maximizem as ligações com o resto da economia. Para assegurar este ‘salto dos recursos naturais’, há que assegurar o investimento no capital humano, e nas infra-estruturas físicas e económicas necessárias para a indústria extractiva, bem como para aumentar o comércio dos bens e serviços produzidos. Estas ligações, todas elas importantes e necessárias, encontram-se expostas no Quadro 1.

Quadro 1: Indústrias extractivas e suas ligações com o resto da economia

São cinco as ligações que se integram intimamente nas acções nacionais gerais para atingir o desenvolvimento económico sustentável:

- *Ligações espaciais*: Tipicamente, as empresas mineiras devem investir em infra-estruturas como condutas, centrais de produção de energia, estradas e portos. Estes investimentos podem ser concebidos de modo a beneficiar outros sectores económicos (p. ex. centrais de produção de energia que também abasteçam as aldeias na zona, ou estradas que melhorem o funcionamento dos mercados locais.
- *Ligações a jusante*: Estas passam pelas empresas extractivas utilizar mão-de-obra local e adquirir bens e serviços de empresas locais, o que estimula o desenvolvimento dos conhecimentos locais. A utilização de conteúdo local poderá produzir benefícios socioeconómicos significativos, com o efeito multiplicador dos salários e receitas a serem gastos no local, assim impulsionando ainda mais o desenvolvimento económico local.
- *Ligações a montante*: Estas impulsionam a economia em geral, ao transformar os recursos naturais extraídos e utilizá-los para produzir bens acabados, em vez de os exportar em bruto. Isto contribui para manter uma maior quantidade da riqueza criada pela exploração dos recursos naturais no próprio país, além de promover a criação de empregos, a industrialização e a diversificação económica.
- *Ligações em matéria de conhecimentos*: As novas tecnologias, a inovação, e a investigação e o desenvolvimento introduzidas no país por empresas mineiras externas podem transformar-se em elementos essenciais para a agenda de crescimento dos países, se forem introduzidos mecanismos que promovam a transferência das tecnologias e respectivos conhecimentos para o país de acolhimento.
- *Ligações fiscais*: Estas estão associadas ao modo como os governos captam as receitas provenientes dos recursos naturais (através do regime fiscal) e o uso estratégico dessas receitas para o desenvolvimento económico. As ligações fiscais estão estritamente associadas aos impostos, royalties e contratos de partilha de produção. O governo deve contrabalançar os seus interesses no que toca à maximização das receitas e a confiança dos investidores no sentido de obterem um retorno viável num ambiente de risco.

Gerindo a volatilidade das receitas extractivas pelo processo orçamental

A volatilidade das receitas representa uma das maiores preocupações da maioria dos países que dependem da indústria extractiva. A volatilidade dificulta a planificação e a orçamentação da despesa pública: levanta o risco de excesso de despesa em projectos mal planeados nos momentos de expansão conjuntural, e de cortes profundos perante a queda dos preços ou da produção. No contexto da despesa pública, a volatilidade pode prejudicar o crescimento a longo prazo ao causar instabilidade a nível das taxas de juro, da inflação, dos padrões de investimento e dos níveis de actividade do sector privado. O principal desafio para os administradores do erário público reside em determinar o valor das receitas previstas (ou seja, a previsão de receitas). Porém, a longo prazo, a volatilidade dos preços torna imprevisível a viabilidade da extracção dos recursos, o que é agravado por questões de carácter técnico, como as características geológicas e tecnologias de extracção.

Neste contexto, os gestores das receitas nos ministérios das finanças devem adoptar uma perspectiva a longo prazo e geralmente conservadora quanto às previsões das receitas, evitando a tentação de canalizar os lucros inesperados para a despesa a curto prazo. Isto pode ser feito pela adopção de normas fiscais consagradas nas leis nacionais. Os países devem encontrar o equilíbrio entre a definição de normas fiscais que não sejam nem demasiado restritivas nem demasiado flexíveis. A execução é o factor-chave. O controlo não tem qualquer utilidade a menos que seja acompanhado da

execução; a violação das normas deve atrair penas severas e compete aos ministérios das finanças assegurar um nível básico de transparência através de processos robustos de contabilidade e auditoria.

Os países devem encontrar o equilíbrio entre a definição de normas fiscais que não sejam nem demasiado restritivas nem demasiado flexíveis. A execução é o factor-chave.

Vários instrumentos de gestão da volatilidade estão disponíveis aos governos cujos orçamentos dependem de receitas provenientes dos recursos. Estes incluem diversas modalidades de orçamentação para proteger contra a oscilação dos preços, o recurso a crédito associado ao preço dos produtos de base, e a adopção de várias normas fiscais ou orçamentais que balizam a despesa orçamental em função das oscilações identificadas nos preços dos produtos de base ou nas receitas provenientes dos mesmos. Vale repetir que a abordagem mais exequível para os governos é a de adoptarem uma política orçamental anticíclica, poupando as receitas nos momentos de expansão para fazer face aos períodos de contracção.

As receitas do sector extractivo devem ser consagradas?

Em princípio, as receitas provenientes dos recursos naturais devem ser consagradas no orçamento a propósitos específicos, como serviços de saúde e de ensino, investimento em infra-estruturas ou programas de

transferências monetárias. Em primeiro lugar, esta consagração deve assegurar níveis mínimos de financiamento dos projectos de elevada prioridade. Em segundo lugar, perante sistemas disfuncionais de gestão das finanças públicas, a consagração pode ser uma boa forma de melhorar a qualidade das decisões de despesa. Em terceiro lugar, em contextos de instituições democráticas fracas, a consagração pode ajudar a colmatar a falta de confiança no governo ao demonstrar com maior transparência os benefícios directos da exploração dos recursos naturais. Por um lado, a consagração reduz a flexibilidade orçamental; os fundos consagrados podem simplesmente ser contrabalançados ao transferir recursos para outras áreas, deixando o padrão geral de despesa inalterado; e a consagração pode reduzir o papel das instituições democráticas em definir o orçamento geral, assim reduzindo a prestação de contas num contexto de instituições débeis. Os países podem considerar a consagração num contexto de instituições débeis, mas convém ter em linha de conta que, mesmo com a consagração, há-de chegar ao momento em que os recursos se esgotam. É importante que os programas financiados a partir das receitas provenientes dos recursos não sejam prejudicados quando os recursos se esgotarem.

Gastar agora e poupar para o futuro? Prós e contras dos fundos soberanos

Quando as receitas começam a entrar, o governo deve decidir quanto gastar imediatamente nas necessidades económicas e sociais mais prementes e quanto deve poupar para as gerações futuras que, presumivelmente, assumirão a responsabilidade pelo modo como os

fundos são gastos no futuro. Não existem regras fixas sobre qual a proporção das receitas devem ser gastas ou poupadas para o futuro. O desafio para o governo reside em avaliar quanta despesa imediata irá desencadear a doença holandesa que, por sua vez, irá negar significativamente os benefícios socioeconómicos do aumento da despesa pública. Não se trata de uma ciência exacta, mas sim um julgamento assente em preferências de carácter político e social. No que respeita às poupanças de longo prazo, a regra geral é que se os retornos para o fundo soberano são inferiores à taxa paga sobre a dívida, então faz sentido reduzir a dívida ao contrário de acumular reservas.

No que respeita às poupanças de longo prazo, a regra geral é que se os retornos para o fundo soberano são inferiores à taxa paga sobre a dívida, então faz sentido reduzir a dívida ao contrário de acumular reservas.

Os fundos soberanos devem ser analisados numa perspectiva temporal: no curto prazo, um fundo soberano pode ser utilizado para efeitos de estabilização e para poupanças inter-gerações a longo prazo. Vários países ricos em recursos já criaram ou estão em vias de criar fundos soberanos. Os países devem ponderar cuidadosamente se a dimensão do fundo é suficiente para justificar os seus custos operacionais, se existem controlos administrativos robustos para proteger o fundo e como a criação do fundo afecta o processo orçamental.

Face às necessidades socioeconómicas dos países em desenvolvimento, surge uma forte propensão para contrair despesa em prioridades imediatas; por conseguinte, a capacidade de absorção deve ser reforçada. Alguns países com fundos soberanos optaram por poupar uma pequena percentagem das receitas dos extractivos a favor das gerações futuras e gastar a maior proporção em necessidades de desenvolvimento.

Transparência e responsabilidade: para o quê e para quem?

Uma das razões que leva a que muitos países ricos em recursos não transformem a riqueza das suas indústrias extractivas em desenvolvimento é a ausência de transparência e de responsabilidade. Os canais normais de responsabilidade pública estão normalmente ausentes nos países ricos em recursos, em comparação com os países em que o governo conta com os impostos para as suas receitas. A monetização dos recursos naturais é difícil de controlar e, por conseguinte, mais susceptível a fraude e ao uso indevido. A transparência no sector de extractivos é importante pelas seguintes razões: melhora a confiança e a gestão das expectativas no seio do governo e mais além; ajuda a combater a corrupção e os investimentos contra os melhores interesses do público e, neste contexto, promove a responsabilidade e emite um sinal positivo a investidores de qualidade, além de promover boas condições orçamentais. A falta de transparência e de responsabilidade tem um efeito extremamente negativo sobre a gestão das receitas e o aproveitamento das receitas para a prestação de serviços sociais. Existem algumas dúvidas sobre os enquadramentos jurídicos que regem o sector extractivo. Por

exemplo, algumas leis permitem a contratação directa a critério do ministro ou a tomada de decisões caso-a-caso. Isto exige a revisão de certas leis e, nalguns casos, a alteração do modo como a lei é implementada, ao invés da alteração da própria lei.

Os países produtores de recursos com quadros institucionais fracos devem ponderar designar um auditor externo, além da auditoria usual efectuada.

Decisões transparentes são necessárias em toda a cadeia de políticas relativas à indústria extractiva. Informação sobre o seguinte, entre outros elementos, deve ser divulgada de forma acessível: processos de apresentação de propostas, condições contratuais, regimes fiscais, o valor das receitas obtidas do sector, quanto é utilizado para a despesa corrente e de capital, quanto é gasto na dívida e na estabilização, e quanto é poupado. Com o intuito de assegurar a transparência e a responsabilidade, os países produtores de recursos com quadros institucionais fracos devem ponderar designar um auditor externo, além da auditoria usual efectuada pela instituição suprema de controlo. Iniciativas internacionais, como a Iniciativa para a Transparência nas Indústrias Extractivas, poderá contribuir de forma significativa para complementar os mecanismos do próprio governo.

A economia política da gestão das receitas do sector extractivo

Durante os períodos de preços elevados dos produtos de base, os governos estão

sob pressão para investir fortemente em programas sociais, sobretudo se as necessidades de desenvolvimento prementes lideram a opinião pública. Os períodos de forte expansão são também conhecidos pelo esbanjo e pela expansão do sector público.

As normas orçamentais são ferramentas importantes que impõem dificuldades à despesa discricionária mal informada. Têm provado ser valiosas em períodos de crises políticas e económicas, caracterizados pela resistência à despesa. O desafio apresentado por qualquer norma é a medida até à qual essa pode ser executada. Para evitar as pressões políticas que criam a tentação para violar estas normas, devem ser introduzidos mecanismos significativos de execução e as normas devem ser divulgadas de forma ampla e aplicadas de forma transparente.

Ultrapassar o sector extractivo

Uma dependência forte sobre os recursos naturais, sem que sejam tomadas medidas de diversificação, torna um país altamente vulnerável a choques, e menos capaz de sustentar o crescimento, à medida que os recursos se esgotam ou a extracção se torna mais difícil num contexto de preços baixos. A possibilidade de esgotamento dos recursos naturais suscitou a necessidade de introduzir a diversificação na agenda continental.

Muitos países africanos incorrem no erro de não inovarem nos tempos de abundância.

Isto reveste-se de ainda mais importância face a fim do 'super ciclo' dos recursos e os

preços historicamente baixos dos produtos de base. O apelo à diversificação, portanto, figura como elemento importante no plano de 50 anos da União Africana.

Muitos países africanos incorrem no erro de não inovarem nos tempos de abundância. O período de expansão dos recursos foi uma oportunidade perdida de utilizar as receitas excedentárias do sector dos extractivos para industrializar e transformar as nossas economias. Os recursos naturais podem acelerar o crescimento ao alavancar as cinco ligações referidas no Quadro 1 acima.

Engajamento contínuo da CABRI

No futuro, acções em torno da gestão das receitas do sector extractivo serão realizadas consoante a procura. A CABRI está em condições de realizar diálogos nacionais, a incluir países homólogos, com vista a identificar problemas e nós de estrangulamento para a boa gestão das receitas, e oferecer recomendações sobre políticas e acções relacionadas. A CABRI continuará a promover diálogos entre ministros das finanças, ministérios responsáveis pelo sector dos extractivos e outros actores chave, com o objectivo de melhorar a gestão das receitas e ultrapassar a nossa dependência nos extractivos.

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) Secretariat, PostNet Suite 217,
Private Bag X32, Highveld Park, Centurion, 0169, South Africa
Tel: +27 12 492 0022 | www.cabri-sbo.org



O documento de posição aqui contido foi financiado com o auxílio do governo do Reino Unido, mas as opiniões expressas não reflectem necessariamente as políticas oficiais do governo do Reino Unido.