



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

# Gerir o '*Boom*' de Recursos Naturais que se Aproxima : Riscos e Oportunidades



**Confederação das Associações Económicas de Moçambique**

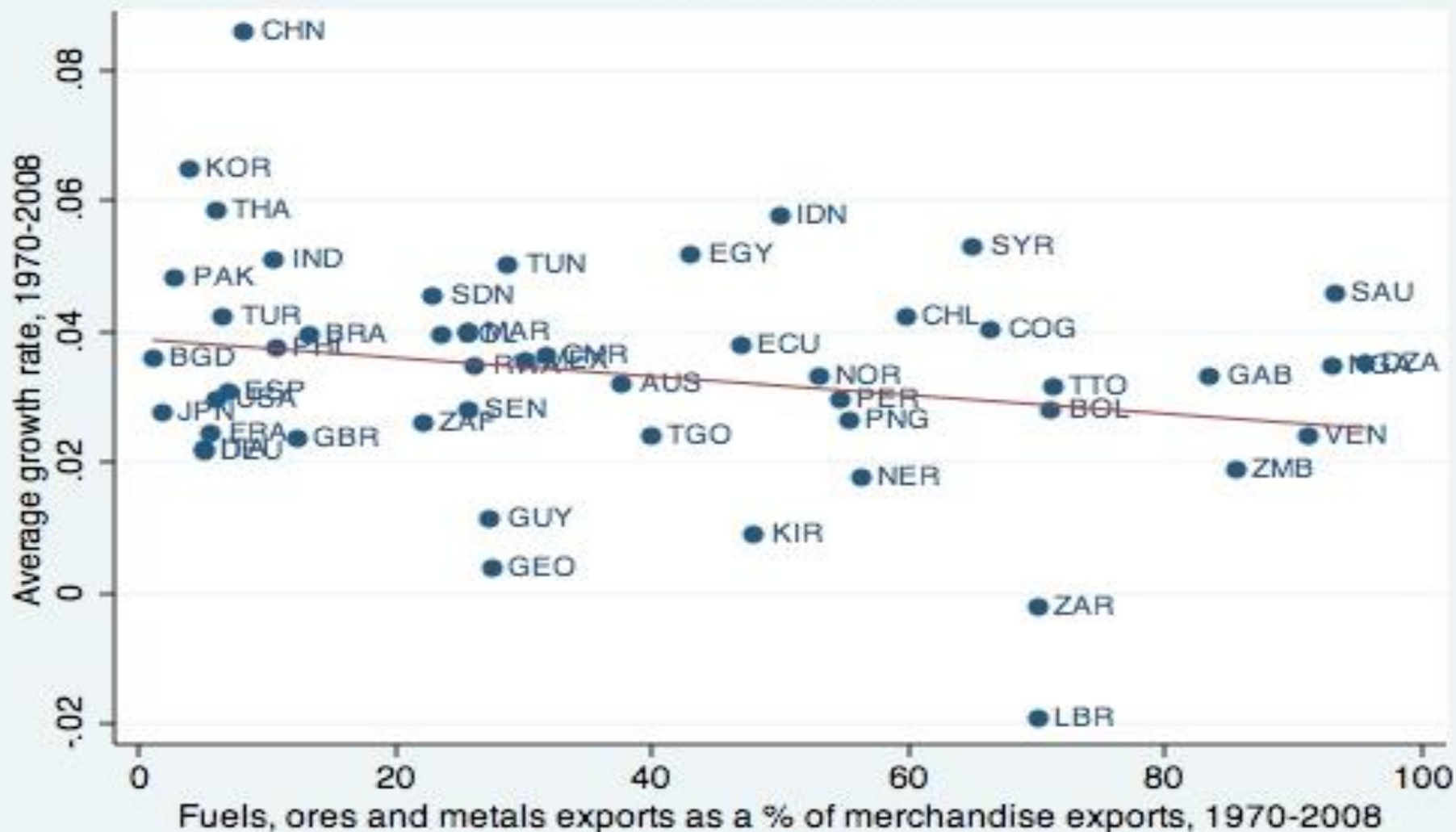
Por um Melhor Ambiente de Negócios!

Tyler Biggs

Dezembro de 2014

# Riqueza em Recursos Naturais e Desempenho Económico

1970-2008





**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

# Três Canais de Transmissão Através dos quais a Abundância de Recursos Pode Conduzir a Um Fraco Desempenho Económico

- **Volatilidade**
- **Doença Holandesa**
- **Instituições Públicas**



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## **Booms de Recursos e Volatilidade**

- Preços mundiais dos produtos primários extremamente voláteis; produção muitas vezes sujeita a problemas técnicos e a oscilações da procura
- Termos dos contratos de GNL alteraram-se, desde o início dos anos 2000, passando de longa-duração a duração mais curta; também há agora mais vendas de mercado à vista (Portanto houve um enfraquecimento do efeito dos contratos a atenuar a volatilidade nas receitas do GNL)
- Países com uma parte importante dos recursos em GNL podem portanto sofrer grandes oscilações nas receitas, provocadas por choques externos nos preços e na produção
- Grande volatilidade nas receitas (ciclos de expansão e quebra) prejudicial ao crescimento económico (particularmente nos sectores transaccionáveis e em países onde os mercados financeiros estão menos desenvolvidos – mais difícil as empresas salvaguardarem-se )



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Por que motivo a Volatilidade é um Problema para a Competitividade e o Crescimento?

- A volatilidade aumenta a incerteza, reduzindo o investimento nacional e estrangeiro
- Os desvios cíclicos de recursos (mão-de-obra, terra, equipamento) a avançar e a recuar por todas as actividades económicas implicam custos (particularmente custos de transacção)
- O desemprego friccional e a utilização incompleta de capital aumenta os custos e reduz a produtividade
- A volatilidade nas receitas nos países em desenvolvimento pode conduzir a uma instabilidade macroeconómica e política :
  - A política fiscal tende a ser pró-cíclica : Aumento das despesas nos períodos de expansão e diminuição nos períodos de quebra
  - As expansões podem enfraquecer a tomada de decisões do governo (ou seja, fomentam o investimento supérfluo, aumentos do emprego na administração pública) e aumenta a exigência de aumentos salariais no sector público. Nas quebras, é difícil reduzir estes aumentos no emprego e nos gastos.
- As entradas de capitais privados pró-cíclicos aumentam e diminuem conforme os especuladores movimentam a entrada (ou a saída) de capital para os activos locais, aumentando a volatilidade



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Booms de Recursos e Doença Holandesa

### Principais efeitos do *Boom* na economia :

1. Com a taxa de câmbio flutuante, as grandes entradas de receitas cambiais (exportações e IDE) levam à apreciação nominal da taxa de câmbio, quando convertida para Meticais, resultando numa apreciação da taxa de câmbio real (*a apreciação real pode ser superior à apreciação nominal, em algumas situações*)
2. As receitas suplementares levam a um rápido aumento dos gastos nacionais públicos e privados (a partir dos lucros das empresas, rendimentos dos trabalhadores, participações nos lucros governamentais, impostos e receitas de royalties). Caso algum gasto se destine a comprar produtos importados, a apreciação do Metical é moderada por que as importações envolvem a saída de fundos.
3. O efeito da despesa faz aumentar os preços internos dos não-transaccionáveis (construção, serviços, transportes) em relação aos bens transaccionáveis (mais importação competitiva) na fabricação, agricultura e turismo (preços dos não-transaccionáveis estabelecidos no mercado nacional; preços dos bens comercializados estabelecidos nos mercados mundiais). *O aumento do preço dos não-transaccionáveis superior ao “normal” pode desencadear uma apreciação acrescida da taxa de câmbio real.*
4. Resultado final, o *boom* tem dois impactos na economia: um **efeito de expansão**, visto que a despesa interna aumenta os preços e o rendimento dos não-transaccionáveis, e um **efeito de contracção**, visto que a apreciação da taxa de câmbio real reduz a rentabilidade e o rendimento nos transaccionáveis que não recursos – o efeito da “Doença Holandesa”)



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Efeitos Negativos da Doença Holandesa na Economia

- **Impactos negativos na competitividade**
  - A apreciação da taxa de câmbio real reduz a competitividade dos transaccionáveis não-recursos, no fabrico, agricultura, e serviços como o turismo (em Moçambique, pode simplesmente não emergir um sector de fabrico moderno)
- **Impactos negativos no crescimento futuro**
  - Os transaccionáveis não-recursos são “especiais” – cruciais para o “aprender com a prática”, para a inovação e para a mudança estrutural na economia
  - O declínio destes transaccionáveis é portanto negativo para o futuro crescimento da produtividade
  - O declínio destes transaccionáveis também é negativo para o emprego e a redução da pobreza no futuro
- **Efeitos do bem-estar na economia (vencedores e perdedores)**
  - As empresas e os trabalhadores no sector em expansão ganham (maiores lucros e rendimentos)
  - O governo beneficia com maiores participações nos lucros, mais impostos e royalties
  - Os produtores dos bens e serviços não-transaccionáveis ganham
  - Os principais perdedores serão os produtores dos transaccionáveis não-recursos (incluindo actividades de concorrência nas importações) e os trabalhadores nestes sectores



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## **Booms dos Recursos e Instituições Públicas**

- As explosões de recursos naturais influenciam a qualidade das instituições e, conseqüentemente, o crescimento económico
  - As receitas das explosões podem deteriorar a governação, resultando na corrupção e na má gestão política, comprometendo o crescimento
- Por outro lado, a qualidade das instituições antes das *booms* (ou seja, a qualidade da governação) pode influenciar o efeito dos *booms* na economia
  - Os países com instituições fortes no início dos *booms* mostram resultados muito melhores, transformando a possível maldição dos recursos numa benção
- A pesquisa considera que as “Fontes Pontuais de Recursos” (petróleo, gás, minerais, diamantes) têm os maiores efeitos negativos nas instituições públicas porque o governo detém o comando central das receitas dos recursos





**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Até que ponto Moçambique é Vulnerável aos Efeitos Negativos de um *Boom* de Recursos Naturais?

A vulnerabilidade depende sobretudo:

- Da dimensão da explosão/do PIB; dimensão das receitas fiscais/totalidade das receitas fiscais da explosão
- Da qualidade das instituições públicas para a gestão financeira e de investimentos (p.ex., capacidade para gerir a volatilidade; capacidade para planear e implementar projectos de investimento público cada vez maiores)
- Da qualidade da gestão da política monetária e da sensibilidade da taxa de câmbio real aos choques externos nos preços e na procura de produtos primários
- Das limitações na capacidade de absorção da economia para o investimento público: Será que o aumento das despesas fiscais aumenta a inflação (preços dos não-transaccionáveis) e faz aumentar a taxa de câmbio real?



## Vulnerabilidades Relacionadas com o *boom*: Dimensão do *Boom*

- Economia de Moçambique pequena (PIB 2013 \$16 mil milhões (m.M.); \$600 per capita); portanto possibilidade do *boom* de recursos, mesmo moderada, ter um grande impacto económico
- Estimativas: próximos 10 anos Moçambique um dos 5 maiores exportadores de carvão do mundo e próximos 20 anos o 3º. Maior exportador de GNL do mundo
- Estimativas consensuais das receitas fiscais decorrentes do *boom* (90% a partir do gás, 10% a partir do carvão)
  - Gás começa 2020; assumindo 6 unidades, receitas aumentam gradualmente de cerca \$2 m.M. em 2023, para \$5 m.M. em 2026, para um máximo \$8-\$9 m.M. em meados anos 2030 (portanto receitas de muitos m.M. de \$ pouco prováveis antes de meados dos anos 2020)
  - Incluindo carvão, máximo de receitas fiscais pode ser \$10 m.M. por ano no início dos anos 2030
  - Em 2045 (sem novas descobertas) produção de gás começa a decair até uma baixa estimada por volta de 2055
  - Em 2020-2045 uma receita fiscal total da vida do projecto de gás de cerca de \$212m.M.
- Impacto do *boom* nas receitas fiscais do governo e no PIB:
  - Em meados dos anos 2030, as receitas do gás e carvão podem atingir 40%-50% das receitas fiscais e 15 a 20% do PIB dos não-recursos



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

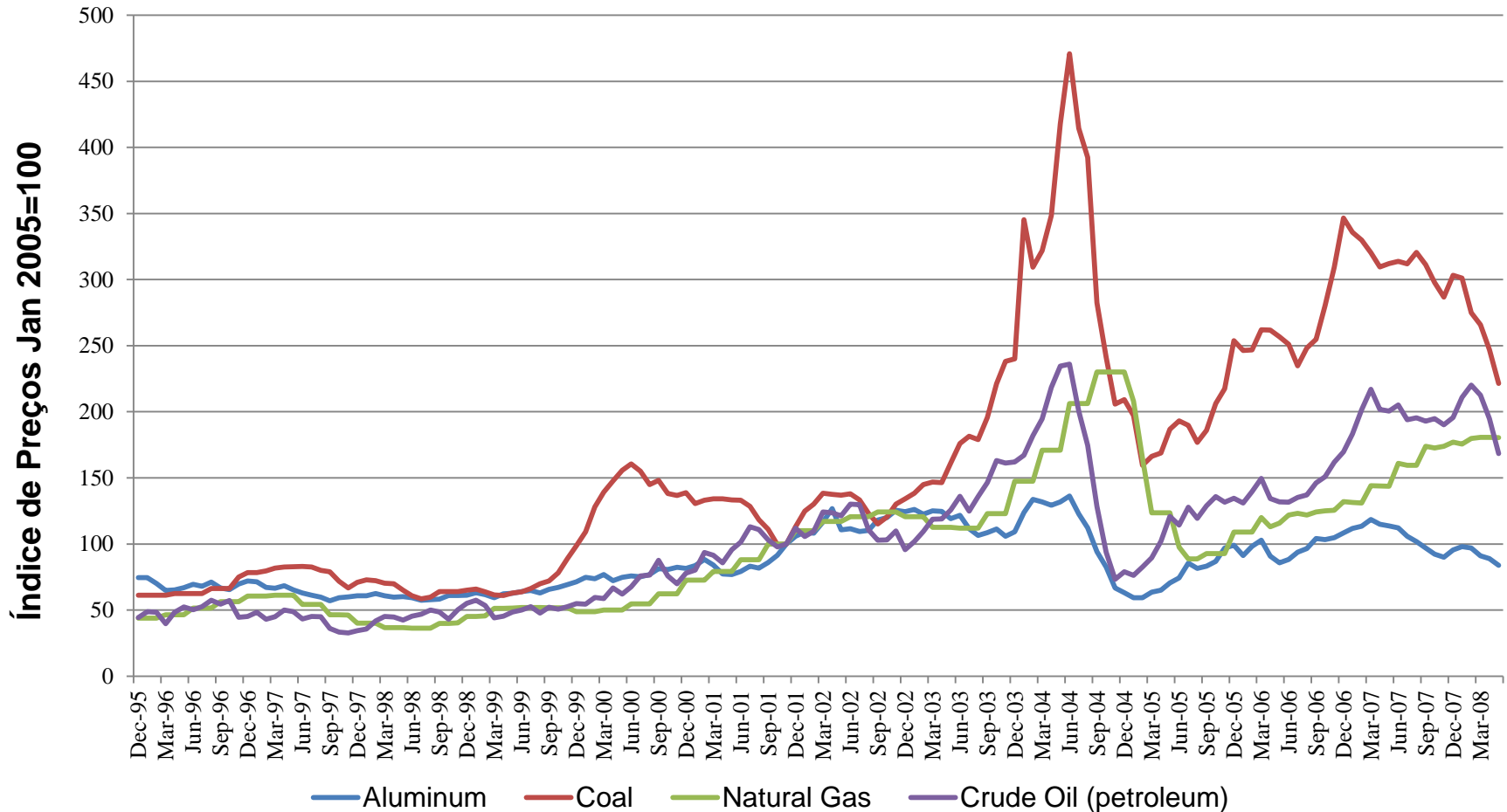
## Vulnerabilidades Relacionadas com o *Boom*: Volatilidade

- Moçambique vai ser muito vulnerável aos choques externos no preço e na procura dos produtos primários
  - Produção e total de exportações concentradas nos produtos primários com preços voláteis – gás e carvão, mas também produtos agrícolas, areias pesadas e alumínio (**ver próximo slide**)
  - Mais de 50% das receitas fiscais virá das exportações de produtos primários
  - A política fiscal mostra sinais de pró-ciclicidade, provável de acentuar a volatilidade dos preços (p.ex., o recente aumento na dimensão do governo com aumentos nas despesas correntes e de capital: Moçambique tem agora um sector público muito grande em relação aos países comparáveis)
  - Mercado financeiro menos desenvolvido (menos instrumentos para proteger contra a volatilidade)
- Moçambique já enfrenta uma grande volatilidade em algumas variáveis económicas fundamentais
  - Característica marcante da taxa de câmbio real: volatilidade persistente – Volatilidade da taxa de câmbio real mostrada para reduzir o investimento, produtividade e crescimento com particulares efeitos negativos nos transaccionáveis



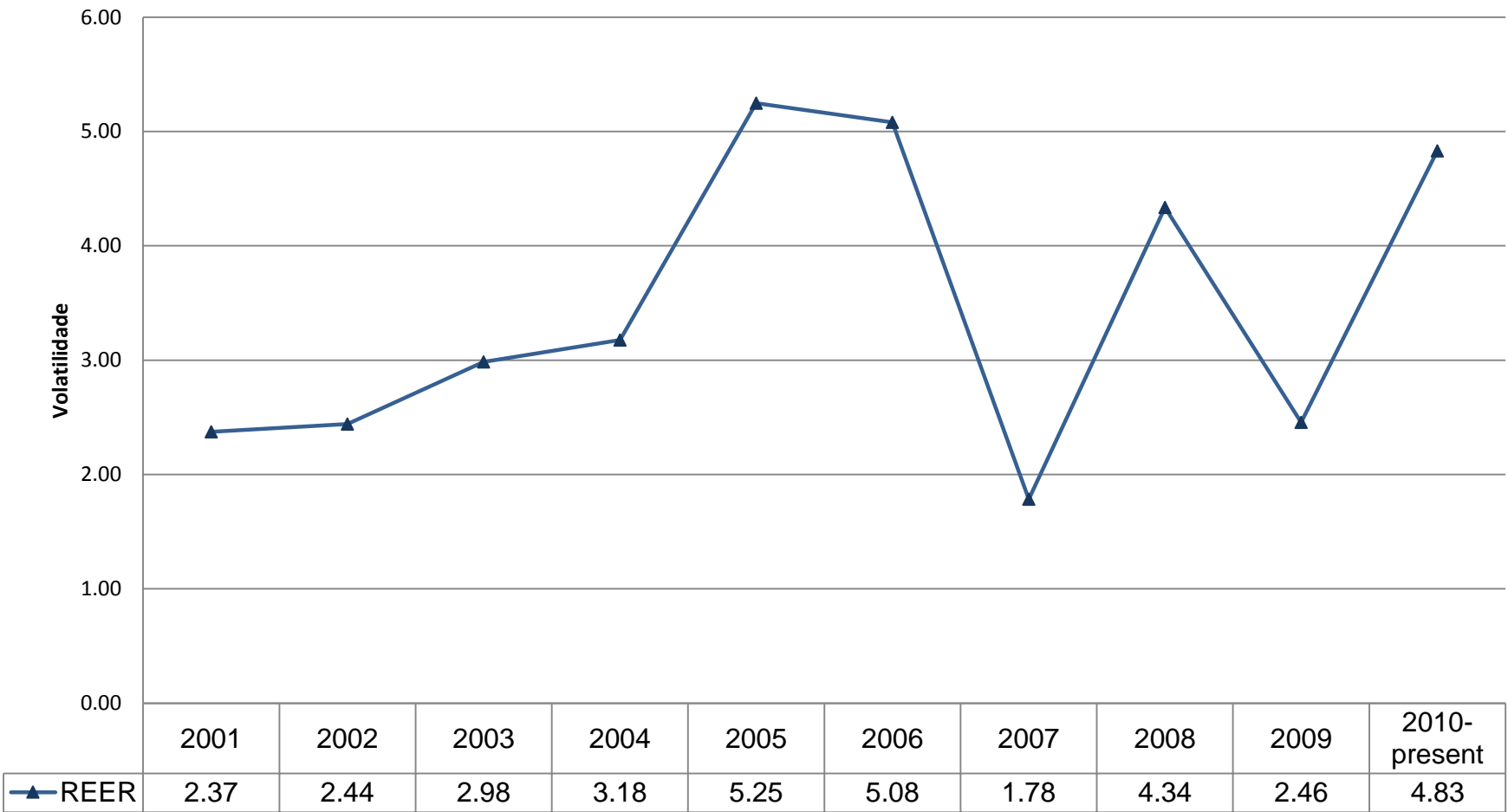
# Volatilidade dos Preços dos Produtos Primários Seleccionados

## Preços dos Produtos Primários: Médias Mensais





# Volatilidade da Taxa de Câmbio Real Efectiva





**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Vulnerabilidades Relacionadas com o *Boom* : Sensibilidade da Taxa de Câmbio Real

- **A principal vulnerabilidade é a sensibilidade da taxa de câmbio real à despesa fiscal** : Capacidade de absorção da economia excepcionalmente limitada hoje em dia. Torna a taxa de câmbio real mais sensível às despesas públicas. Se a despesa fiscal é demasiado grande e/ou se se expande demasiado rápido, a inflação nos preços dos não-transaccionáveis e a apreciação da taxa de câmbio real podem tornar-se excessivas (impulsionando a apreciação real acima da apreciação nominal – veja debate slide 6).
- **A segunda vulnerabilidade é a sensibilidade da taxa de câmbio real às flutuações de preços dos produtos primários** : Como as receitas dos produtos primários aumentam como % do PIB, o Metical tem probabilidade de ser tornar uma “moeda de produtos primários”, tal como as moedas de outros grandes exportadores de produtos primários (ou seja, uma determinante essencial da variabilidade da taxa de câmbio real tornar-se-á em oscilações nos preços mundiais dos produtos primários – quando há um aumento dos preços, há uma apreciação da taxa de câmbio; quando há uma queda, há uma depreciação) – Resultado: economia mais exposta a choques externos e à volatilidade, prejudicial às perspectivas de crescimento.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Vulnerabilidades Relacionadas com o *Boom* : Qualidade das Instituições Públicas

- O bom funcionamento da gestão fiscal, da gestão dos investimento, e o controlo da corrupção, são importantes para evitar os efeitos negativos do *boom* e para tornar-lo positivo para o desenvolvimento
- Hoje em dia, Moçambique apresenta vulnerabilidades na qualidade das instituições públicas, o que é preocupante (**ver o próximo slide**)
- O facto é que a eficácia pública, a corrupção e o Estado de direito continuam a ser as áreas mais fracas, motivo de preocupação pois a pesquisa indica que as exportações de recursos de “fontes pontuais” são um problema para países com falta de uma forte capacidade por parte das instituições públicas
- A adopção da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas pelo Governo é um sinal positivo para o futuro



## Indicadores de Governação de Moçambique

	<b>Classificação de Moçambique</b>	<b>Pontuação de Moçambique</b>	<b>Pontuação da África Subsariana</b>
<b>Eficácia Governamental</b>	136	- 0.55	-0.78
<b>Estabilidade Política</b>	89	0.27	-0.51
<b>Opinião e Responsabilidade</b>	117	-0.15	-0.62
<b>Qualidade da Regulamentação</b>	133	-0.40	-0.70
<b>Estado de Direito</b>	139	-0.56	-0.72
<b>Controlo da Corrupção</b>	122	-0.41	-0.60





**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Vulnerabilidades Relacionadas com o *Boom*: Capacidade de Absorção

- Capacidade para absorver um grande aumento na despesa fiscal seriamente limitada no curto a médio-prazo; a despesa (investimento ou consumo) com probabilidade de se deparar com estrangulamentos, reduzindo o valor da despesa
- Problema básico: curvas acentuadas de oferta (ou seja, custos aumentam depressa), para a produção de bens não-transaccionáveis e para insumos – despesa resulta rapidamente numa maior inflação e na apreciação da taxa de câmbio real
- Curvas acentuadas de oferta causadas por (a) escassez crítica de competências e de infraestruturas (b) mercados financeiros menos desenvolvidos (c) ineficiências e condicionalismos no ambiente empresarial
- Resultado final: baixa eficiência do investimento de recursos públicos (ou seja, pequeno aumento do stock de capital público por \$ gasto em investimento público).
- 50% de eficiência do investimento, em média, para Países Menos Desenvolvidos. Moçambique actualmente pode estar mais abaixo (o sistema de gestão do investimento público classifica-se abaixo da média para a África Subsariana); precisa de tempo para desenvolver capacidade de absorção (para instituições públicas e sector privado)



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## O Que Pode Ser Feito Para Reduzir as Vulnerabilidades de Moçambique Relacionadas com o *Boom*?

- Restrições abrangentes para a formulação de políticas:
  - Receitas resultam do esgotamento da reserva limitada de recursos (necessário enfrentar as questões de sustentabilidade e dos problemas de equidade entre gerações)
  - Receitas extremamente incertas – preços e volumes de produtos primários extremamente variáveis.
  - País de baixo rendimento, capital escasso (necessita de reduzir a pobreza e aumentar o investimento em bens públicos (educação, saúde e infraestrutura) para crescer mais rapidamente
  - Presentemente, a capacidade corrente para absorver rapidamente as receitas da explosão é limitada: (a) processo de investimento público ainda é deficiente; capacidade limitada para apresentar rendimentos elevados em volumes muito grandes de investimento e (a) curvas de oferta para saídas e entradas de não-transaccionáveis acentuam-se e custos e preços aumentam rapidamente .
- **Conclusão:** (a) efeitos negativos do *boom* com probabilidade de serem mais fortes; política precisa de abordar explicitamente os problemas da potencial volatilidade e da Doença Holandesa (b) investimento público condicionado por capacidade de absorção – nos sectores público e privado



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Opções de Políticas

- **Gerir a volatilidade:**
  - Volatilidade a curto-prazo: As oscilações nos preços dos produtos primários levam à volatilidade das receitas, complicando a gestão fiscal. Adotar **regra fiscal baseada nos preços** dissociando os gastos fiscais das receitas dos recursos (a regra concentra-se no objectivo de equilíbrio das despesas primárias estruturais; receita calculada usando os preços médios no passado em relação aos preços actuais; permite o desenvolvimento de uma protecção acumulada para suavizar a volatilidade); pode combinar com a **regra de crescimento da despesa** (p.ex. limitar o crescimento a um aumento real anual de 15%) para tratar da volatilidade da produção.
  - Volatilidade a longo-prazo: Receitas dos recursos esgotáveis; necessário tratar da sustentabilidade das receitas a longo-prazo e da equidade entre gerações para evitar uma grande adaptação dos gastos quando os recursos se esgotarem. Opção de política: **regra fiscal baseada nos preços e objectivo de equilíbrio da despesa estrutural primária** para gerar poupanças (p.ex. 1% do PIB dos não-recursos) para as gerações e para a sustentabilidade no futuro.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Opções de Políticas, cont.

- **Gerir os efeitos negativos da Doença Holandesa e os condicionalismos da capacidade de absorção:**
  - **Regra fiscal para o crescimento das despesas** para limitar as despesas de investimento público de acordo com a capacidade de absorção
  - **Fundo de riqueza soberana (FRS)** com duas funções: (a) uma função de estabilização para ajudar a suavizar os gastos fiscais (b) uma função de poupança para futuras necessidades de investimento e de equidade entre gerações. Os fluxos de entrada e saída do FRS precisam de uma **regra fiscal** que determine a parte da riqueza dos recursos a ser poupada e investida, considerando a necessidade de estabilização orçamental, os condicionalismos da capacidade de absorção e a equidade entre gerações.
- O FRS reduz o efeito dos gastos na economia; é um tipo especial de política de protecção da taxa de câmbio que modera a Doença Holandesa – beneficia, de uma maneira uniforme e não selectiva, as empresas nos sectores transaccionáveis dos não-recursos. Pode moderar a Doença Holandesa com protecção selectiva (subsídios, benefícios fiscais, tarifas) – muito menos desejável do que a protecção da taxa de câmbio – a protecção selectiva, desigual, pode ser inefiz e gerar a procura de maximização de lucros.
- A taxa de câmbio também está protegida pelo acumular de reservas pelo BdM, mas dificuldades com o aumento das reservas, assim que o BdM tiver suficientes (avaliadas por critérios preventivos e monetários) é oneroso como uma estratégia a longo-prazo.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Industrialização Baseada nos Recursos ou “Beneficiação” dos Recursos Naturais

- Alguns investigadores consideram que os efeitos da Doença Holandesa seriam contrabalançados pela beneficiação, pois o carvão e o gás criam uma vantagem competitiva nos produtos de energia intensiva, dando abertura a toda uma nova fonte de produção e de exportações.
- A ideia é que um país que exporta matérias-primas e se desloca a jusante para o processamento, é um progresso lógico e natural e que, portanto, as políticas que estimulam o processamento a jusante podem promover a industrialização e melhorar o comércio. É verdade?
- Alguns problemas com a ideia básica:
  - Com o comércio mundial crescente hoje em dia, as grandes possibilidades de relações industriais verticais não concedem automaticamente vantagens para o desenvolvimento de uma produção baseada nos recursos. Os sectores com relações verticais podem ser estabelecidos em qualquer país que possa importar recursos não processados. Só se o processamento interno puder fornecer o produto a preços mais baixos é que é vantajoso investir no desenvolvimento da indústria a nível interno.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

## Industrialização Baseada nos Recursos ou “Beneficiação” dos Recursos Naturais, cont.

- Factor de custo determinado pela vantagem comparativa e capacidade tecnológica. As dotações de Moçambique (e capacidades tecnológicas) não lhe atribuem um benefício enorme em termos de custos nos sectores de forte intensidade de capital, que (a) exigem imensos investimentos de capital (b) necessitam de enormes investimentos complementares na infraestruturas, e (c) empregam uma parte extremamente pequena do volume de mão-de-obra do país – o acesso ao carvão e gás pode não ser suficiente.
- Os defensores da beneficiação consideram que o acesso ao carvão e ao gás **ao custo de produção** tornam estes investimentos lógicos. Infelizmente, isto não é assim tão simples. Subsidiar um insumo principal para os investidores a jusante, desta maneira (a) é oneroso, em termos fiscais, visto que as matérias-primas podiam ter sido vendidas em mercados mundiais a um preço mais elevado e (b) estimula o desenvolvimento de um sector de energia intensiva (ineficaz) que pode ter problemas se os preços da energia aumentarem (p.ex. quando o gás acabar em 2055).



## Industrialização Baseada nos Recursos ou “Beneficiação” dos Recursos Naturais, cont.

- Finalmente, fomentar a indústria de capital intensivo a jusante não se enquadra facilmente no objectivo de Moçambique de promover um crescimento mais inclusivo: (a) não é utilizador de mão-de-obra, portanto não ajuda muito à redução da pobreza; (b) não se articula muito bem com o resto da economia (p.ex. a Mozal); (c) não promove muita “aprendizagem” devido à falta de emprego; e (d) requer grandes investimentos em infraestruturas específicas do sector, num país de capital escasso.
- **Conclusões:** Existem custos de oportunidade para opções de políticas. Adotar uma estratégia baseada nas ligações para promover a industrialização significa que não irão ser prosseguidas outras políticas que poderiam ser mais produtivas a cumprir os objectivos do país. Moçambique precisa de considerar cuidadosamente os investimentos de beneficiação, eles não são simplesmente um progresso natural.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

***Thank you!***  
***Obrigada!***