

Desenvolvimento da Indústria Extractiva na SADC

Algumas Lições, Desafios e Perspectivas



Introdução

O continente africano é rico em recursos naturais. Ainda assim, prevalecem grandes desafios referentes a sua exploração sustentável. A região da África Austral, por exemplo, é dotada de quantidades consideráveis de recursos minerais e está no topo da lista em termos de quantidades, qualidade e variedade de reservas minerais ao nível mundial. O sector mineiro da região contribui no mundo com 72% de metais do grupo da platina, 55% de diamantes, 41% de cromita, 26% de ouro e 21% de zinco¹.

Apesar da existência destes recursos, os países da região, ainda não têm sido capazes de satisfazer as aspirações das suas populações.

Este cenário é descrito por especialistas em matérias de gestão de recursos naturais², como sendo o resultado da ausência de políticas consentâneas e concertadas de gestão da indústria extractiva.

O presente documento, tem como objectivo partilhar algumas lições, desafios e perspectivas no âmbito do desenvolvimento da Indústria Extractiva na região da SADC, tendo em conta os seguintes pontos: (I) Políticas de Gestão de Receitas da Indústria Extractiva e Conteúdo Local; (II) Modelos de Gestão de Receitas e Fundo Soberano, (III) Negociação e Renegociação de Contratos; e (III) Alguns Desafios para os Países da SADC.

¹ SADC Industrialization Strategy and Roadmap 2015-2063.

² Numa Conferência Regional sobre o Desenvolvimento da Indústria Extractiva na SADC organizada em 2018 pelo IMD em parceria com a SADC PF, este posicionamento foi recorrente por parte dos vários especialistas;

1. Políticas de Gestão de Receitas da Indústria Extractiva e Conteúdo Local

A descoberta e consequente exploração dos recursos minerais na África Austral tem estado a trazer aos países membros da SADC a necessidade de revisão da sua legislação com vista a conformá-la com a conjuntura económica que tem caracterizado a região. O reajuste legal visa, dentre vários factores, contribuir para que estes países consigam acompanhar o desenvolvimento e a alta tecnologia que as empresas concessionárias multinacionais têm trazido aos países no processo da prospecção e exploração dos recursos minerais.

A revisão de políticas do sector extractivo deve sempre ter em vista garantir uma maior transparência na gestão dos recursos minerais. A legislação e as políticas nacionais devem estar alinhadas com a Visão Africana de Mineração (AMV³). E os países precisam domesticar a Visão Africana de Mineração e adoptar como documento de trabalho. A aprovação de leis que regulam o sector extractivo é um passo importante para a transformação da mineração em ganho para os países. Neste processo de legislar o sector extractivo, é importante que se tenha em consideração as seguintes questões:

- Estrutura Jurídica e Institucional (Governação)⁴;
- Informação geológica e mineral do país⁵;
- Políticas de gestão fiscal e modelos de receitas;
- Políticas de ligação com outros sectores, investimento e diversificação da base económica⁶;
- Situação da mineração artesanal e de pequena escala;
- Questões ambientais e sociais;
- Questões comunitárias e cooperação regional.



1.1. Conteúdo Local

Segundo Evelyn Dietsche⁷, entende-se por conteúdo local, à proporção dos investimentos nacionais aplicados em um determinado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional na produção desse bem ou serviço. Assim, quando um país, possui um alto índice de conteúdo local, significa que os bens e serviços utilizados nas plataformas das empresas são, em grande parte, de origem nacional, e não importados.

Vários especialistas mostram que diversos países da Região Austral de África não estão a abrir espaços para os investimentos no conteúdo local, bem como, acontece em relação aos impactos ambientais e mudanças climáticas provocados pelo uso de tecnologias avançadas e do carbono na exploração mineira.

Esta situação é agravada pela exiguidade de mão-de-obra qualificada e fraca capacidade das empresas locais em fornecer serviços de qualidade às concessionárias. Isto faz com que muitos recursos explorados em África sejam exportados e transformados fora do continente e depois importados a preços exorbitantes.

Ainda em relação ao conteúdo local, há que aprovar leis que regulem as instituições do sector da indústria extractiva para que pautem pela transparência (o que pressupõe o maior envolvimento da Sociedade Civil) e assegurem que, os recursos explorados sejam conhecidos. Concomitantemente, é preciso averiguar se os governos locais estão comprometidos com o desenvolvimento local ou se apenas estão preocupados com interesses particulares.

³ African Mining Vision

⁴ Sobre a estrutura Jurídica e Institucional deve-se ter em consideração: as políticas e leis que existem para a concessão de direitos minerais; as disposições políticas e legais para promover o acesso inclusivo e equitativo à licenças e contractos no sector de minerais, incluindo mulheres, jovens e outros grupos marginalizados interessados e qualificados para actividades de mineração; verificar se a lei prevê a renegociação de contractos/direitos minerais; e os mecanismos existentes para a renegociação de contractos/direitos minerais.

⁵ Quanto a informação Geológica e Mineral deve-se criar capacidade para a obtenção da informação geológica que permita agregar conhecimento suficiente para a dotação mineira, uma vez que os estudos geológicos são feitos por empresas estrangeiras, o que contribui para que não se tenha certeza da real quantidade de minerais existentes. Há necessidade de se adquirir sistemas de informação geológica e mineiras que possam sustentar investimento, exploração e desenvolvimento das minas. É importante conhecer-se as políticas e leis que existem no país para regular a colecta, propriedade, custódia, divulgação, os mecanismos/instituições responsáveis pela colecta, gerenciamento e acesso à informação Geológica; e o que a lei diz sobre uso e gestão da terra em relação ao sector mineral.

⁶ Para a efectivação de Ligações, Investimentos e Diversificação dos recursos é importante a existência de uma política de educação e estrutura legal para apoiar e fortalecer o desenvolvimento educacional de habilidades. Essas políticas e estrutura legal devem ser inclusivas em termos de género, jovens e grupos vulneráveis. Os mecanismos de implementação dessas políticas devem ser eficazes e deve-se avaliar a capacidade do país para avaliar a eficácia dessas políticas. E devem existir estratégias deliberadas para encorajar a entrada do sector privado de capital humano treinado localmente em uma base inclusiva.

⁷ Investigador da Universidade das Nações Unidas - Instituto Mundial para Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (UNU WIDER), durante a sua explanação sobre *Experiências Internacionais sobre Política Industrial e Conteúdo Local (2018)* na Conferência Regional de Parlamentares sobre Fiscalização de Recursos Naturais na SADC.

Em suma, para o conteúdo local são pontos marcantes os seguintes: a necessidade de absorção da mão-de-obra local, o envolvimento do empresariado local e a criação de políticas e legislação consentâneas que regulem a actuação das empresas envolvidas no processo.

1.2. Política de Ligação como salvaguarda da potenciação do conteúdo local

A criação de políticas de ligação entre o governo central, as concessionárias, os governos locais e as comunidades locais são consideradas como uma das ferramentas essenciais para a potenciação do conteúdo local. Esta ligação tem como objectivo facilitar para que as comunidades e empresas locais possam estar envolvidas no processo de prestação de serviços às empresas exploradoras dos recursos minerais, desde a fase da prospecção até ao culminar da mineração, contribuindo desta feita para exploração sustentável dos recursos mineiros.

A exploração sustentável do sector demanda a necessidade de se estar atento às externalidades positivas, sobretudo no que concerne a forma como as pessoas podem aprender em termos de transferência de capacidade. Por isso são recomendadas as seguintes acções:

- Investimentos na produção de informação útil para as empresas locais sobre as potencialidades e oportunidades de envolvimento na prestação de serviços;
- Estabelecer políticas de desenvolvimento onde estas empresas estão inseridas;
- Certificação dos bens e serviços a serem prestados pelas concessionárias;
- Desenvolver processos que dão primazia às pequenas e médias empresas para participarem na exploração sustentável dos recursos naturais;
- Ter fornecedores certificados que podem concorrer também a nível internacional e não apenas localmente ou nos seus países;
- Investir na educação, tendo em conta a capacidade e potencialidades locais;
- Verificar se as empresas locais que estão envolvidas têm canais tributários fora do sector;
- Ter como foco a transferência de capacidades produzidas sectorialmente com vista a conferir partilha de experiências.

Ao nível da Região da SADC, os países apresentam algumas limitações de políticas de conteúdo local como por exemplo: pequeno tamanho dos mercados locais; fraca capacidade das Pequenas e Médias Empresas (PME's); e fraca implementação de políticas.

2. Modelos de Gestão de Receitas e Fundo Soberano

Há necessidade premente de se adoptar modelos de gestão que contribuam para salvaguardar os ganhos advindos da exploração dos recursos minerais e que garantam que estes sejam aplicados para o desenvolvimento das economias locais. Esta medida vai contribuir para a criação de uma taxa de poupança a qual se almeja que sejam elevadas e que tenham como prioridade o reforço e diversificação do investimento na economia nacional.

Assim, os legisladores são chamados à necessidade de envidar mais esforços para que as empresas contribuam, com impostos para as receitas do Estado. Esta tem sido, uma realidade desafiadora nos países da região da SADC.

Neste sentido, os países devem assegurar que as empresas que fazem prospecções/descobertas não façam investimentos directos antes da garantia de existência de mercado para o efeito. Mais ainda, devem ir mais fundo para saber qual é a quantidade dos minérios descobertos, qual é o investimento que será alocado em termos quantitativos. É ainda importante saber que contribuição terá essa descoberta aos novos investimentos públicos.



A exploração mineira pode constituir uma importante alavanca para transformar e desenvolver a economia. No entanto, para que tal aconteça é necessário diversificar o sector da indústria extractiva, não se cingindo na exploração de petróleo e gás, mas sim criando capacidades de estabelecer *lobbies* para o melhor aproveitamento, sobretudo, no uso de investimento de forma efectiva e sustentável, com vista a salvaguarda dos direitos das gerações vindouras. Para o efeito, é preciso que, no âmbito da elaboração de políticas públicas, se tome em consideração uma visão a longo termo e se elaborem políticas consentâneas com este desiderato. Neste aspecto, Botswana tem sido uma referência para os países da SADC, por ter uma visão futurista na exploração dos seus recursos naturais.

Um dos principais contributos para o sucesso do Botswana na conversão das receitas de diamantes em rápido crescimento económico (e, em última análise, no desenvolvimento humano) foi a insistência firme na avaliação da qualidade dos projectos de investimento público e rejeição de avaliações fracas ou inadequadas.⁸

O programa de investimento público no Botswana acautelava o provimento de custos recorrentes de manutenção dos novos activos públicos. Havia uma regra geral de que cerca de 18 por cento dos custos de capital deveriam ser orçamentados para gerir activos, fossem eles escolas, unidades sanitárias, estradas ou pontes.

2.1. Modelos de Gestão de Receitas do Sector da Indústria Extractiva

Estudos mostram a existência de vários modelos de gestão e fiscalização de receitas do sector da indústria extractiva. A tabela a seguir apresenta alguns modelos.



Tabela 1: Modelos de Gestão de Receitas do Sector da Indústria Extractiva

Modelo de Gestão de Receitas	Como funciona?	País
Modelo de Gastos de grande impacto <i>"Big-push spending model"</i>	Neste modelo o Governo efectua investimentos avultados nos primeiros anos para viabilizar o investimento em infraestruturas e outros sectores importantes acelerando o crescimento económico e reduzindo a pobreza. No entanto, esse tipo de modelo envolveria riscos de instabilidade dos gastos do governo, instabilidade macroeconómica e pressão inflacionária. Isto também inclinaria a economia para setores não-negociáveis, aumentando o risco da doença holandesa.	Vietname
Fundos de Pensão ou Modelo de ave com mão <i>"Bird-in-hand"</i>	Neste modelo, o governo coloca todas receitas num fundo e só é permitido retirar anualmente uma percentagem pré-determinada do valor do fundo do ano anterior para o Orçamento do Estado. Este modelo desencoraja fortemente as despesas correntes em favor de poupar mais para as gerações futuras. Este modelo geralmente não é recomendado para países com baixo crescimento e altas níveis de pobreza.	Noruega e Chile
Modelo de Renda Sustentável (Hipótese de Renda Permanente) <i>"Sustainable income"</i>	O Governo, indivíduos e grupos em conjunto decidem gerir as receitas mediante a consideração da conjuntura e prioridades do Estado. Assim, os gastos com as receitas dos recursos naturais continuariam a ser estáveis. No entanto, esta regra enfrenta dificuldade nas futuras estimativas de receitas devido à incerteza dos preços do petróleo e à imprecisão estimativas de reservas de petróleo.	Timor Leste
Fundo de Património Modelo de benchmarking de Receitas <i>"Revenue-benchmarking"</i>	Neste modelo o Governo decide uma percentagem fixa ou variável das receitas para aplicar. Este modelo, no entanto, não garante sustentabilidade fiscal ou consumo intergeracional óptimo de riqueza de recursos, uma vez que está sujeito a critérios.	Gana e Trindade e Tobaco

⁸ ROE, Alan. Universidade das Nações Unidas - Instituto Mundial para Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (UNU WIDER). *Indústrias extractivas e desenvolvimento: Lições da experiência internacional para Moçambique, 2018.*



De acordo com Sorthath e Dyna (2013), cada modelo tem suas vantagens e desvantagens, dependendo do estágio de desenvolvimento econômico e qualidade das instituições. Acrescentam ainda que, a gestão de receitas de recursos naturais em cada país deve corresponder ao seu processo de desenvolvimento. Para os países ricos, como a Noruega, que possuem um desenvolvimento humano, a melhor estratégia é acumular activos para a pensão pública. Para países de baixa renda, o melhor seria transformar o lucro em serviços básicos e infraestruturas. A qualidade das instituições é crucial para o uso efectivo das receitas da indústria extractiva e das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Independentemente do/s modelo/s de gestão de receitas a adoptar, é importante seguir rigorosamente princípios da transparência. Segundo a Iniciativa da Transparência do Sector da Indústria Extractiva (ITIE) o desenvolvimento sustentável dos países ocorre quando existe transparência, ou seja, divulgação de toda a informação referente aos projectos em curso.⁹

O pesquisador Alan Roe aponta alguns problemas decorrentes da gestão de receitas da IE em alguns países africanos. São eles os seguintes:

- Exiguidade do capital humano e tecnológico para satisfazer as necessidades dos países africanos quanto as receitas, o que eleva de certa forma os custos de prospecção e de produção;

- Dificuldade de gestão de expectativa, por parte dos governos, que podem contrair empréstimos ao fundo soberano, na esperança de ganhos futuros com a descoberta dos recursos minerais; e
- Dificuldade de garantir um retorno de receita maior dos recursos, pois as empresas investem na fase de prospecção e pesquisa, com infraestruturas e pessoal, e chegada a fase de receitas, é subtraído o valor de investimento feito inicialmente.

Como forma de solucionar os problemas relativos a gestão de receitas do sector da indústria extractiva Alan Roe recomenda a adopção de algumas medidas, como por exemplo:

- Definir sanções para os casos de desvios de recursos, sobretudo do fundo soberano;
- Aprovar leis que em fase de “boom” económico criem garantias de gestão e diversificação de recursos e não se limitar apenas nas receitas provenientes da exploração dos recursos naturais;
- Criar um sistema jurídico de tributação que possa maximizar ganhos;
- Precaver-se dos riscos de contracção de empréstimos ao fundo soberano movidos pela expectativa de ganhos futuros pela descoberta de recursos naturais; e
- Descentralizar o debate dos assuntos de exploração dos recursos naturais alargando até a base.

⁹ Divulgação de: informação referente aos projectos activos na área mineira e de hidrocarbonetos, os contratos existentes, informações sobre as receitas arrecadadas com a exploração dos recursos e a aplicação das mesmas.

2.2. Fundo Soberano

Estudos mostram que a criação de um fundo soberano com enfoque nos recursos naturais (como são os casos de gás, petróleo, diamante entre outros) é importante para os países que possuem abundâncias destes, o que denota uma certa maturidade de gestão económica advinda dos seus recursos e da resistência à ganância dos seus dirigentes em criar dívidas, motivados pelas expectativas de ganhos futuros.

Os Fundos Soberanos de Riqueza (FSR) são fundos governamentais de investimento financeiro, geridos em separado das reservas oficiais e constituídos, geralmente de activos em moeda estrangeira.¹⁰

Tabela 2: Classificação dos Tipos de Fundo Soberano

Fundo Soberano	Objectivos
Commodities	Provem dos impostos ou receitas sobre exportações de commodities (petróleo, gás e outros minerais)
Não-Commodities	Resultam das transferências superavitárias
Fundo de Estabilização	Constituído com o objectivo de proteger o orçamento fiscal e a economia doméstica das oscilações dos preços commodities
Fundo de Poupança	Tem o propósito de partilhar receitas entre as gerações
Fundo de Desenvolvimento	É constituído para alocar recursos para o financiamento de projectos socioeconómicos prioritários (infraestrutura e desenvolvimento industrial)

Fonte: Adaptado com base nos dados do MEF (2019).¹¹

O fundo soberano dos recursos naturais pode constituir uma alternativa para a gestão transparente e equilibrada das receitas provenientes da indústria extractiva. E o seu sucesso é avaliado com base no alcance dos objectivos estabelecidos. Em diferentes países como o Chile, Noruega, Timor-Leste, Gana e Arábia Saudita, o fundo soberano tem sido referenciado como um exemplo de sucesso, pois, garante a alocação de recursos para o desenvolvimento de outros sectores da economia através de investimentos estratégicos.¹²

Em alguns países como Nigéria, Venezuela, Trindade e Tobago e Canada, o fundo soberano é tido como caso de insucesso, na medida que, na Nigéria, o fundo estimado em biliões de dólares Americanos de receitas provenientes dos recursos naturais foram usados sem plano e justificação; na Venezuela e Trindade e Tobago os fundos de estabilização não conseguiram estabilizar o orçamento; e no Canadá, constituiu-se Fundo da Herança de Alberta (*Alberta Heritage Fund*), um fundo de poupança, porém não se conseguiu poupar as quantidades planificadas para as gerações futuras (MEF, 2019).

Para o estabelecimento do fundo soberano é preciso primeiro clarificar os objectivos e posteriormente instituir as regras fiscais. A criação de um fundo soberano pode trazer uma nova dinâmica ao cenário económico-social dentro do Estado, pois, para além de possibilitar a activação de diferentes actores económicos, o Estado garante um retorno certo do capital investido e lucros, ao longo da cadeia de valores de cada investimento (IMD, 2018).

3. Negociação e Renegociação dos Contractos

A renegociação dos contractos entre os governos e as concessionárias é, igualmente, considerada uma componente importante para o desenvolvimento das economias dos países da região, na medida em que, possibilita em casos de erros na acção de prospecção sobre a quantidade dos recursos existentes a possibilidade de se reconsiderar os impostos a serem pagos e as mais-valias que são canalizados aos cofres do Estado dos respectivos países.

Para o efeito é condição essencial que os países que possuem recursos naturais por se explorar criem políticas de investimentos delimitando o volume do investimento que as empresas devem fazer. Essa política deve demandar que os investidores forneçam toda informação sobre o tipo, a quantidade e a qualidade dos recursos existentes, a duração da sua exploração, bem como, criar capacidade técnica para aferir se os recursos a serem explorados podem ser usados de forma sustentável. Isto pressupõe que os governos não devem aceitar qualquer investidor, mas sim aquele que se identifica com as políticas de cada país.

No entanto, o maior constrangimento dos processos da renegociação dos contractos é o facto de estes serem feitos de forma sigilosa, para além de que os países da SADC ainda não possuem capacidade tecnológica e humana para fazer face à capacidade técnicas das empresas investidoras. Os Parlamentares têm um papel extremamente importante na componente de fiscalização, em particular, no sector da Indústria Extractiva. O seu envolvimento no processo da negociação

¹⁰ Ministério da Economia e Finanças. Direcção de Estudos Económicos e Financeiros. Reflexão sobre o Fundo Soberano em Moçambique. Maputo, Abril de 2019.

¹¹ *Idem*.

¹² Chile através do "Economic and Stabilization Fund" permitiu ao Governo estabilizar o orçamento do impacto das flutuações causadas pelas flutuações causadas pela oscilação do preço de cobre. A Noruega e Arabia Saudita criaram Fundos para proteger suas economias dos shocks do preço de petróleo e esterilização de influxos de capital. O Timor-Leste constituiu um Fundo que permitiu a acumulação das despesas. Gana estabeleceu um Fundo que permitiu ao Governo poupar receitas para o benefício das futuras gerações (MEF, Abril de 2019).

dos contractos deve iniciar no momento da manifestação de interesse de investimentos no sector da indústria extractiva por parte das empresas, bem como, no processo do início da pesquisa e exploração, para que possam estar a par dos passos que devem ser seguidos até ao encerramento.

3.1. Alguns Desafios para os Países da SADC

São indicados como principais desafios para a monitoria dos recursos naturais nos países da SADC os seguintes:

- Criação de políticas nacionais de prestação de contas, o que pressupõe a necessidade de maior envolvimento do Parlamento, da Sociedade Civil e da Comunicação Social;
- Negociação transparente dos contractos entre os Governos e as Empresas que querem investir na exploração dos recursos naturais;
- Criação de políticas de preservação do meio ambiente, respeito pelos direitos humanos e das comunidades onde ocorrem a exploração dos recursos naturais;
- Apostar na capacitação parlamentar permanente

para maior fiscalização do sector da Indústria Extractiva;

- Maior envolvimento da mulher nas concessionárias com vista a sensibilizar mais as empresas para observância dos direitos das mulheres e da criança nas comunidades afectadas pelos mega-projectos;
- Promover a troca de experiência e interacção regional sobre o sector da Indústria Extractiva, no sentido de dinamizar o mesmo para o benefício doméstico;
- Criação de leis que sejam consentâneas com a Visão Mineira Africana (AMV);
- Incentivar para que a processo de criação de políticas seja transparente e abrangente.

Os Parlamentares têm um papel extremamente importante na componente de fiscalização, em particular, no sector da Indústria Extractiva. O seu envolvimento no processo da negociação dos contractos deve iniciar no momento da manifestação de interesse de investimentos no sector da indústria extractiva por parte das empresas, bem como, no processo do início da pesquisa e exploração, para que possam estar a par dos passos que devem ser seguidos até ao encerramento.



Oradores

- Alan Roe, Instituto Mundial para Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (UNU WIDER)
- Claude Kabemba, Director Executivo da SARW
- Edson Macuácuá, Presidente da 1ª Comissão da Assembleia da República de Moçambique
- Evelyn Dietsche, Universidade das Nações Unidas - Instituto Mundial para Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (UNU WIDER)
- Tony Addison, Universidade das Nações Unidas - Instituto Mundial para Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (UNU WIDER)
- Laura Torvinen, Embaixadora da Finlândia
- Tambudzani Mohadi, Parlamento de Zimbabwe
- Temba Mliswa, Parlamento de Zimbabwe
- Salmon Fleermuys, Parlamento de Namíbia
- Sophia Swartz, Parlamento de Namíbia
- Gladys Mokhawa, Universidade de Bostwana
- Ndaba Nkosinathi Gaolathe, Parlamento de Bostwana
- Ulemo Msungama, Parlamento de Malawi
- James Munthale, Parlamento de Malawi
- Enock Luka, Parlamento de Malawi
- Kwame Jantuah, Gana
- Situmbeko Musokotwane, Parlamento da Zâmbia



Colaboração:



Parceiros do IMD:



IMD – Instituto para Democracia Multipartidária

Av. Salvador Allende nº 753, Maputo/Moçambique

Office: +258 84 306 6565 | imd@imd.org.mz | www.imd.org.mz