African Department

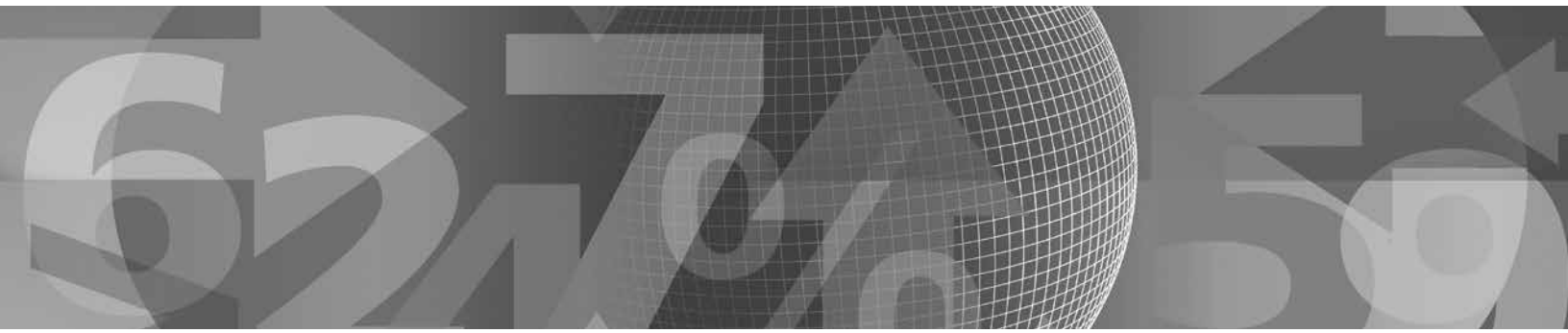
Expansão, contração ou prosperidade? A gestão da riqueza de recursos naturais na África subsariana

Charlotte J. Lundgren, Alun H.Thomas, e Robert C. York

INTERNATIONAL MONETARY FUND

African Department

Expansão, contração ou prosperidade? A gestão da riqueza de recursos naturais na África subsariana



Charlotte J. Lundgren, Alun H.Thomas, e Robert C. York

INTERNATIONAL MONETARY FUND

© 2013 International Monetary Fund

Cataloging-in-Publication Data

Joint Bank-Fund Library

Lundgren, Charlotte J.
Boom, bust, or prosperity?: managing Sub-Saharan Africa's natural resource wealth / Charlotte Lundgren, Alun Thomas, and Robert York.—Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2013.

p. : ill ; cm.

Includes bibliographical references.

1. Economic development – Africa, Sub-Saharan. 2. Natural resources – Africa, Sub-Saharan. 3. Natural resources – Economic aspects – Africa, Sub-Saharan. I. Thomas, Alun H. II. York, Robert.

HD75.5.L86 2013
ISBN: 978-1-48436-932-6 (English)
ISBN: 978-1-48439-746-6 (Portuguese)
ISBN: 978-1-48433-038-8 (Web PDF)

Publication orders may be placed online, by fax, or through the mail:
International Monetary Fund, Publication Services
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
Tel. (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org
www.imfbookstore.org
www.elibrary.imf.org

Índice

Agradecimentos **v**

1. Introdução **1**

2. Existe uma maldição dos recursos na África subsariana? **4**

Leituras recomendadas 14

3. Desafios para a política macroeconómica **16**

Desafio de política: Consumir mais agora ou mais tarde? 16

Desafio de política: Assegurar a sustentabilidade externa 19

Desafio de política: Fazer face à volatilidade dos preços e evitar os ciclos de expansão e contracção 24

Desafio de política: Conseguir a combinação adequada de políticas orçamentais e monetárias e evitar a valorização da taxa de câmbio real 26

Leituras recomendadas 29

4. Quadros orçamentais **31**

Desafio de política: Aliviar as restrições em matéria de capital e crédito mantendo simultaneamente a estabilidade macroeconómica e a sustentabilidade orçamental 32

Leituras recomendadas 42

5. Tornar o investimento público mais eficiente **43**

Desafio de política: "Investir no investimento" 44

Leituras recomendadas 51

6. Mobilizar mais receitas de um modo eficiente e justo **52**

Desafio de política: Optimizar a receita fiscal 53

Desafio de política: Reforçar a administração tributária 61

Leituras recomendadas 67

7. Salvaguarda do interesse público **68**

Desafio de política: Credibilizar e Apoiar a mudança institucional 68

Desafio de política: Reforçar a governança e a transparência 71

Leituras recomendadas 77

Referências **79**

This page intentionally left blank

Agradecimentos

Os autores agradecem a colaboração no manuscrito da parte dos colegas dentro e fora do FMI, os esclarecimentos fornecidos pelos peritos durante a conferência sobre a Gestão dos Recursos Naturais na África Subsariana, realizada em Kinshasa, em 21 e 22 de Março de 2012, e os debates havidos no Conselho de Administração sobre os documentos recentes do corpo técnico *Quadros de Política Monetária para Países em Desenvolvimento Ricos em Recursos Naturais* e *Regimes Fiscais para as Indústrias Extractivas – Concepção e Implementação.* Esta análise baseia-se consideravelmente nos referidos documentos, que apresentam um quadro moderno e prospectivo para a gestão da riqueza de recursos naturais.

Devemos um agradecimento especial aos colegas do FMI que contribuíram para diversas partes da análise, em particular o Jon Shields, pela redacção do Capítulo VII e a Anton Op de Beke (Caixas 6.4 e 7.1); Rodrigo García-Verdu e Ara Stepanyan (Caixa 3.2); Genevieve Verdier (Caixa 4.6); Victor Lledo, Esther Palacio e Yi Xiong (Caixa 6.1); Kareem Ismail (Caixa 6.3); Neil Saker (Caixa 3.4); Daniel Rodriguez (Caixa 4.1);e a Roger Nord por ter ajudado a orientar o nosso trabalho e a moldar a sua mensagem. A Caixa 5.3 e o capítulo V também beneficiaram do valioso contributo de Anand Rajaram, do Banco Mundial.

This page intentionally left blank

Abreviaturas

AOIE	Análise Orçamental das Indústrias Extractivas
AS	África Subsariana
ECA	Excess Crude Account (*Conta de Excedentes do Petróleo*) (Nigéria)
EP	Empresa Pública
FEES	Fundo de Estabilização Económica e Social
FRP	Fundo de Reserva de Pensões
FS	Fundo Soberano
GIP	Gestão do Investimento Público
GITFS	Grupo Internacional de Trabalho sobre os Fundos Soberanos
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
ITIE	Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas
PIB	Produto Interno Bruto
RDC	República Democrática do Congo
RNB	Rendimento Nacional Bruto

This page intentionally left blank

CAPÍTULO

1 Introdução

A existência de reservas importantes dos recursos naturais em vários países da África Subsariana (AS) e os proventos económicos potencialmente elevados resultantes da sua exploração proporcionam uma oportunidade sem paralelo para o crescimento económico e o desenvolvimento. As receitas geradas por esses recursos podem ser utilizadas para fazer face aos défices em capital humano e infra-estruturas que constituem obstáculos a um crescimento sustentado, inclusivo e de bases amplas, bem como para conseguir melhorias nos indicadores sociais. Em muitos países da AS os recursos naturais representam já uma parcela importante das exportações e das receitas públicas, e vários outros países da região estão posicionados para vir a ser importantes exportadores de recursos no futuro. As provas empíricas indicam, no entanto, que traduzir esta riqueza de recursos num desempenho económico mais sólido e num nível de vida mais elevado tem constituído um desafio. Tomar as decisões políticas certas ao fazer a gestão dos recursos naturais pode ser altamente compensador, mas uma fraca gestão e uma má governação podem também resultar na perda de oportunidades de um forte crescimento e desenvolvimento económico.

A gestão da riqueza de recursos naturais está repleta de dificuldades—algumas económicas, muitas políticas—e, se não for bem feita, pode ter um impacto negativo no desempenho macroeconómico a curto e a longo prazo. Essas dificuldades resultam das características específicas da riqueza de recursos naturais:

- A *natureza volátil e imprevisível* dos preços dos recursos naturais e, consequentemente, da receita deles proveniente complica a gestão macroeconómica e a elaboração dos orçamentos, e confere com frequência um elevado grau de prociclicidade às políticas económicas. Na realidade, a volatilidade macroeconómica contribui consideravelmente para a "maldição dos recursos" que afecta negativamente o crescimento,

e as grandes oscilações na despesa pública são geralmente menos eficazes e menos produtivas.

- A *esgotabilidade desses recursos* e das receitas com eles relacionadas cria problemas económicos e políticos complexos em termos de equidade intergeracional e sustentabilidade orçamental e externa a longo prazo. Surgem inevitavelmente questões sobre *quando* gastar a receita dos recursos, mas também sobre *como* gastá-la. Nos países da AS, onde o capital é escasso, é muitas vezes prioritário dirigir a despesa pública para o investimento, especialmente em infra-estrutura económica e capital humano.

- É difícil *transformar a riqueza de recursos naturais em capital humano, físico e financeiro produtivo*, porque em muitos países da AS falta capacidade institucional e administrativa para gerir bem as finanças públicas. Sem essa capacidade, os recursos públicos são frequentemente desperdiçados ou mal aplicados.

Para fazer face a estes desafios de uma maneira que garanta o máximo aproveitamento da receita gerada pelos recursos são necessários quadros macroeconómicos adequados, apoiados por uma governação forte e regimes orçamentais sólidos. Uma governação forte ajuda a assegurar que as rendas dos recursos não sejam captadas por interesses instalados ou mal aplicadas; e um regime orçamental sólido ajuda a garantir que o governo seja responsável e transparente na afectação dos recursos.

A maneira de fazer face a estes desafios políticos—no contexto económico—é o foco da presente publicação. Foi adoptada uma abordagem bipartida em cada capítulo. Em primeiro lugar, apresentam-se, em linhas gerais, as principais opções e considerações políticas sobre a gestão da riqueza de recursos naturais, com base na experiência dentro e fora da África Subsariana, no trabalho mais recente do FMI nesta área, seja na análise ou no aconselhamento em matéria de políticas; na opinião do Banco Mundial e na investigação académica de ponta. O aconselhamento em matéria de políticas é também informado por uma troca de opiniões havida no contexto de uma conferência sobre a "Gestão dos Recursos Naturais da África Subsariana" co-organizada pelo FMI e pelas autoridades da República Democrática do Congo em Kinshasa, nos dias 21 e 22 de Março de 2012.[1] Em segundo lugar,

[1] A conferência de Kinshasa foi também generosamente patrocinada pelo Fundo Fiduciário Específico para a Gestão de Riqueza em Recursos Naturais e pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido. Neste evento participaram autoridades de 28 países da AS e intervieram conferencistas de organismos internacionais, meio académico, organizações da sociedade civil e sector privado (a ordem de trabalhos da conferência e as comunicações estão disponíveis em http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/kinshasa/index.htm).

no final de cada capítulo há uma caixa com uma lista de bibliografia recomendada, para informar melhor os políticos e outros interessados sobre os suportes teóricos e analíticos dos trabalhos recentes. A presente publicação não se destina a abranger a totalidade do complexo conjunto de questões que se relacionam com a gestão dos recursos naturais, mas sim a dar uma panorâmica geral das principais considerações e do pensamento actual sobre a matéria e a fornecer orientações bibliográficas para uma leitura mais aprofundada sobre estas questões.

É importante discorrer sobre as experiências e desafios que se colocam em toda a região da AS em matéria de gestão dos recursos naturais, porque o retorno da exploração desses recursos tem geralmente sido fraco. Em consequência, a riqueza de recursos naturais não se tem traduzido num desempenho económico mais sólido ou num nível de vida mais elevado. Em vez disso, os países ricos em recursos naturais de toda a região têm assistido a um ciclo vicioso de expansão e contracção, com a subida e descida dos preços das matérias primas ao longo do tempo; a dificuldades na implementação das políticas macroeconómicas e a pressões cambiais reais; ao desperdício do investimento público; e a uma governação fraca, em que os interesses instalados têm frequentemente captado receitas económicas que deveriam, de outro modo, reverter a favor do Estado.

A presente publicação está estruturada do seguinte modo: o Capítulo 2 apresenta alguns factos estilizados para preparar a cena para o debate que se segue e salientar a importância relativa dos recursos naturais para muitos países da AS e o contributo que esses recursos têm dado até à data para o crescimento e desenvolvimento da região. O Capítulo 3 apresenta as principais considerações em termos de política macroeconómica, incluindo a volatilidade e esgotabilidade dos recursos, a necessidade de estabelecer o correcto equilíbrio entre consumir agora ou mais tarde, e qual a melhor maneira de investir as rendas provenientes dos recursos. Uma boa concepção dos quadros orçamentais constitui a pedra angular para a solidez das políticas económicas nos países ricos em recursos, e esses quadros são discutidos em pormenor no Capítulo 4. O Capítulo 5 discorre sobre o incómodo problema da gestão do investimento público, dada a necessidade de "investir em capacidade de investimento" para assegurar a alta qualidade e eficiência da despesa de investimento. O Capítulo 6 analisa opções de políticas para a mobilização de receitas com o objectivo de obter o máximo de receitas possível do sector dos recursos naturais através das políticas tributárias e de uma melhor administração tributária, mantendo ao mesmo tempo a competitividade a nível internacional. O Capítulo 7 aborda a questão da boa governação, que é essencial para assegurar que os recursos não sejam desperdiçados, que a gestão dos recursos naturais seja transparente e responsável, e que o interesse público seja salvaguardado no processo de tomada de decisões.

CAPÍTULO

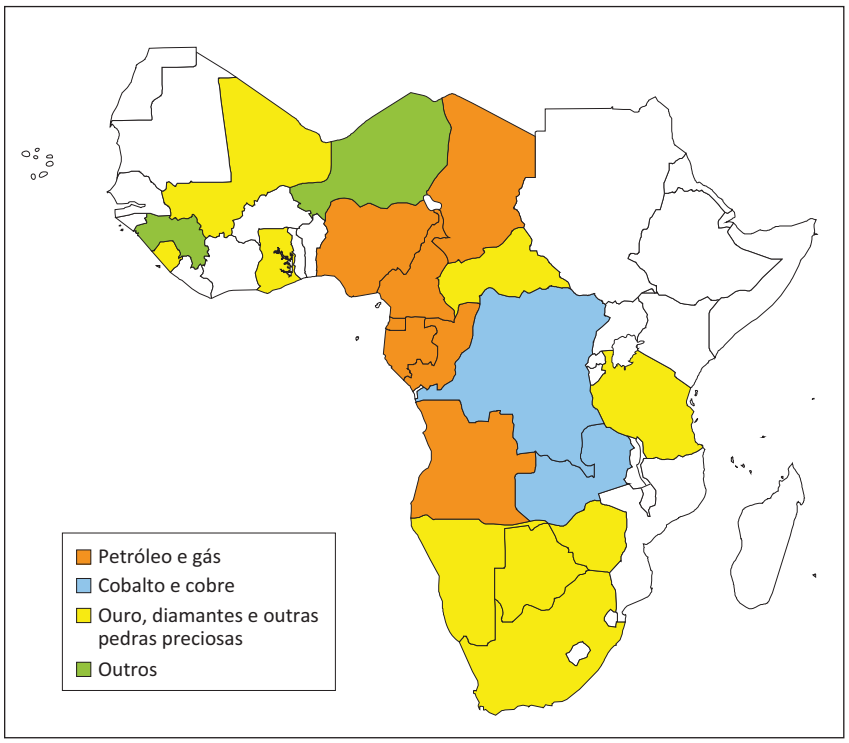
2 Existe uma maldição dos recursos na África subsariana?

Com uma longa história de extracção de recursos naturais na AS e—até há pouco tempo—um desempenho económico relativamente fraco, é justo perguntar se a região tem estado sob uma "maldição dos recursos". Esta maldição—que os países e regiões com abundância de recursos naturais tenham tendência para apresentar um crescimento económico mais lento, piores resultados em termos de desenvolvimento e mais instabilidade do que os países com poucos recursos—tem sido um tema dominante e recorrente na literatura académica sobre a gestão dos recursos naturais e, sobretudo, na que diz respeito à África (ver, por exemplo, Sachs e Warner, 1995, 1997 e 2001). Os dados relativos à sub-região sugerem que essa maldição tem estado presente em certo grau mas tem vindo a diminuir desde 2000, embora os indicadores económicos e sociais mais latos apontem para a persistência de fraquezas que poderiam ser atribuídas a uma má gestão dos recursos naturais. Consideremos alguns factos estilizados:

- Os recursos naturais—sobretudo os minerais, o petróleo e o gás—fornecem receitas de exportação significativas para quase metade das economias da AS (as economias ricas em recursos definem-se como sendo aquelas em que a exportação desses recursos excedeu um quarto do total das exportações de mercadorias em 2005–10; Figura 2.1 e Caixa 2.1). O crescimento do PIB real *per capita* nestas economias tem sido superior ao verificado noutros países da AS desde 2000, embora a tradução das receitas dos recursos naturais em níveis de vida mais elevados para as populações no seu conjunto tenha sido lenta. A importância das exportações de recursos naturais—em relação às exportações de mercadorias e ao PIB não relacionado com os recursos—é maior para os exportadores de petróleo, sendo que o valor das exportações de recursos naturais excede o volume do PIB não relacionado com os recursos em vários países (Tabela 2.1).

- Dos 20 países ricos em recursos naturais, metade são fiscalmente dependentes das receitas orçamentais derivadas da extracção de recursos

Figura 2.1. África subsariana: Principais exportações não renováveis



Fonte: FMI, base de dados do Departamento de África.

naturais. Este grupo é definido como tratando-se dos países cuja receita proveniente de recursos naturais excede 20% da receita total e inclui os sete exportadores de petróleo (ver Tabela 2.1), o Botswana, a República Democrática do Congo (RDC) e a Guiné. Todos os outros exportadores de recursos recebem menos de 15% da receita orçamental dos recursos naturais, e apenas em dois destes países (o Níger e a Zâmbia) se prevê que a receita proveniente deste sector aumente consideravelmente a médio prazo.

- Para vários países, a receita pública potencial que poderá ser gerada pela riqueza de recursos naturais existente é importante comparada com o PIB atual não relacionado com os recursos, embora com uma variação significativa entre países. Para dar uma ideia da dimensão da receita proveniente dos recursos, apresentam-se na Tabela 2.I estimativas da riqueza de recursos naturais calculada em valores atuais líquidos, com base em projeções das reservas de recursos naturais, na taxa de exaustão dos mesmos, nos preços dos recursos naturais e na taxa de desconto.[1] Entre os países que podem esperar grandes fluxos de receitas

[1] Os valores relativos às reservas e às taxas de extração baseiam-se em várias fontes de dados. (ver Tabela 2.1). O *World Economic Outlook* (Perspectivas Económicas Mundiais) do FMI fornece projeções para os preços da maioria dos recursos naturais, e para estes é utilizado o preço médio num período de cinco anos, de 2012 a 2016; para os outros recursos utiliza-se o preço de 2011. Parte-se do princípio de que a taxa de desconto real é de 4%.

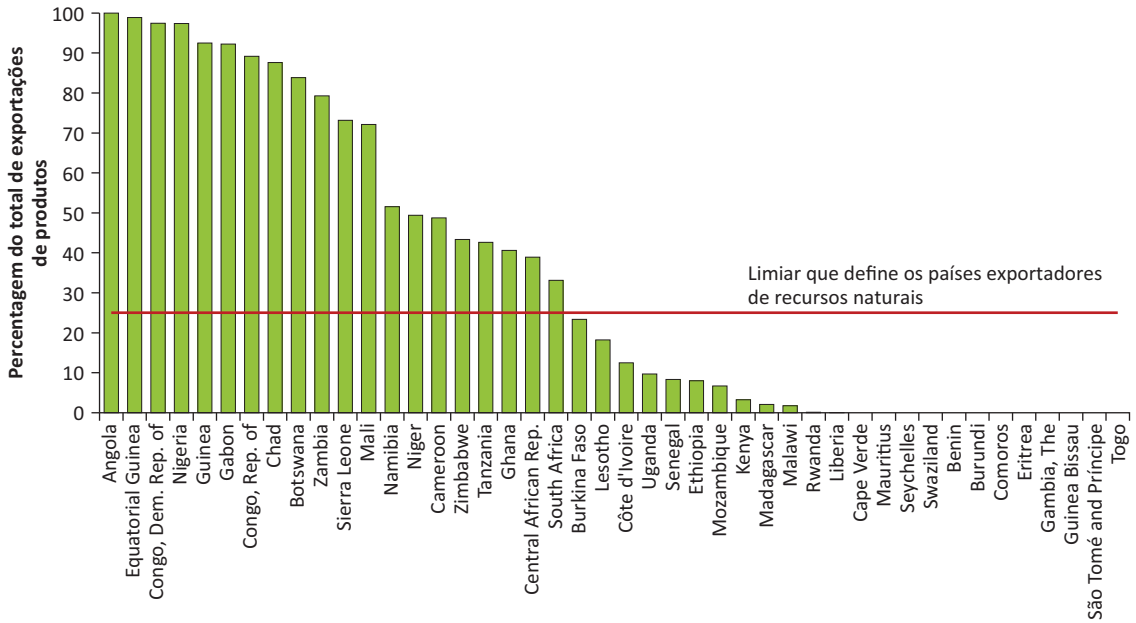
Caixa-texto 2.1. Distribuição dos recursos naturais não renováveis na AS

Quase 10% da produção anual dos países da AS e 50% das suas exportações provêm de recursos naturais não renováveis. Os recursos naturais constituem uma das principais exportações em cerca de 20 dos 45 países da região (Figura 2.1.1). Sete desses países são exportadores de petróleo e são responsáveis por mais de metade das exportações de recursos naturais da região. Nas outras treze economias ricas em recursos naturais, pelo menos um quarto das receitas da exportação provém da exploração mineira. O limiar utilizado para definir os países ricos em recursos é de 25% do total das exportações derivadas de recursos naturais.

O ouro, os diamantes e outras pedras preciosas constituem as principais exportações de produtos da maioria das economias da região que não são ricas em petróleo. Algumas delas, no entanto, dependem fortemente de metais de base e do urânio (Níger e Zâmbia) ou beneficiam de uma ampla mescla de produtos (RDC, Guiné, Namíbia e Serra Leoa).

Dadas as grandes variações nos custos da exploração de diferentes recursos não renováveis e na capacidade dos regimes tributários para potenciar os rendimentos a ela associados, a receita pública proveniente da exploração de recursos naturais difere substancialmente de um país para outro (Figura 2.1.2). Embora uma grande parte da presente análise se centre nos 20 exportadores de recursos naturais da AS, também se presta especial atenção às 10 economias consideradas fiscalmente dependentes de recursos naturais.

Figura 2.1.1. África subsariana: Exportações de recursos naturais, média 2005–10



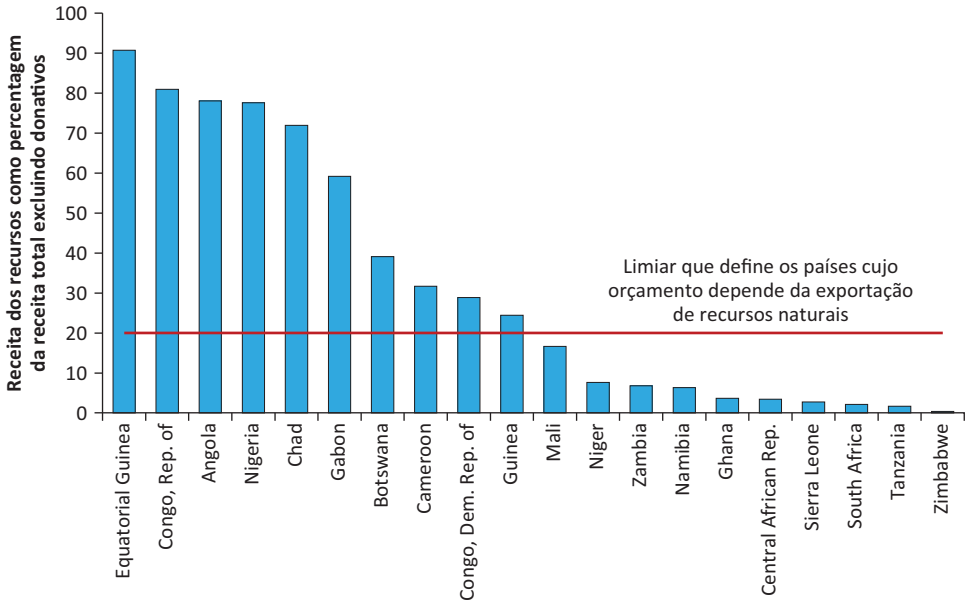
Fonte: FMI, base de dados do Departamento de África.

Obs.: Os dados relativos a Côte d'Ivoire e Senegal excluem as re-exportações de produtos petrolíferos refinados.

Caixa-texto 2.1. (*contínuo*)

Alguns países atualmente classificados como não sendo ricos em recursos possuem, no entanto, um potencial significativo de exportação de recursos naturais. Por exemplo, Moçambique, São Tomé e Príncipe e o Uganda fazem parte de um grupo de países que procuram explorar reservas de petróleo e gás natural; as perspectivas para depósitos de petróleo *offshore* na Libéria parecem promissoras; e o Malawi tem depósitos de urânio potencialmente importantes. Alguns exportadores de recursos, como o Gana (petróleo) a Serra Leoa (minério de ferro) e a Tanzânia (gás) estão também a alargar o espectro das suas exportações de matérias-primas. Tal como apontou Collier (2011), é provável que a maior parte dos recursos naturais exploráveis continue por revelar, porque o nível identificado desses recursos na AS está atualmente muito abaixo do que se verifica noutras regiões do mundo.

Figura 2.1.2. Países subsarianos ricos em recursos naturais: Receitas dos recursos, média 2005–10



Fonte: FMI, base de dados do Departamento de África.

futuras geradas pela base de recursos naturais identificada contam-se os principais exportadores de petróleo, o Botswana (embora as receitas dos recursos deste país sejam suscetíveis de diminuir no futuro como parte da produção não mineral), e a RDC. Além disso, com base nas descobertas recentes, vários países (o Gana, a Libéria, Moçambique,

Tabela 2.1. Países ricos em recursos naturais: Principais indicadores dos recursos, 2010
(Percentagem do PIB não relacionado aos recursos, salvo indicação em contrário)

	Exportações de recursos	Receitas dos recursos	Receitas dos recursos (% do total da receita)	PIB per capita (em USD)	RNB per capita (em USD)	Riqueza subterrânea[1]	Participação do Estado na extração dos recursos (% do total)	Situação na Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE)[2]
Exportadores de petróleo								
Angola	110.6	59.8	75.9	4,423	3,940	1,121.4	67.0	
Camarões	10.5	4.8	26.6	1,143	1,180	167.0	45.0	Candidato
Chade	60.2	26.1	67.6	676	620	357.5	0.0	Candidato
Congo, República do	224.1	92.0	79.0	2,943	2,150	1,548.1	0.0	Cumpridor
Guiné Equatorial	171.6	66.4	88.1	19,998	14,540	141.4	Parcial	
Gabão	116.3	31.6	53.9	8,643	7,740	919.7	25.0–35.0	Cumpridor
Nigéria	54.3	27.2	72.2	1,222	1,180	772.3	Parcial	Cumpridor
Outros países fiscalmente dependentes								
Botswana	38.2	13.4	31.3	7,403	6,790	199.3	50.0	
Congo, Rep. Democrática do	68.6	5.5	26.5	199	180	135.9	30.0	Candidato
Guinea	33.6	5.0	24.8	452	400	44.0	30.0	Candidato
Outros países								
República Centro Africana	2.8	0.9	8.0	457	470	n.d.	0.0	Cumpridor
Gana	12.0	0.5	3.7	1,283	1,230	49.1	0.0	Cumpridor
Mali	16.8	3.3	17.1	602	600	75.6	0.0	Cumpridor
Namíbia	17.4	1.8	5.8	5,330	4,500	14.4	50.0	
Níger	11.0	1.7	11.8	358	370	26.2	15.0–40.0	Cumpridor
Serra Leoa	11.1	0.3	2.4	325	340	n.d.	0.0	Candidato
África do Sul	8.6	0.6	2.0	7,275	6,090	n.d.	Pequena	
Tanzânia	7.2	n.d.	n.d.	527	530	n.d.	0.0	Cumpridor
Zâmbia	51.7	2.7	10.9	1,253	1,070	31.4	15.0–20.0	Cumpridor
Zimbabwe	24.4	0.8	2.5	595	460	n.d.	Parcial	

Fontes: Mbendi.com; USGS; Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial; FMI, base de dados do Departamento de África; e estimativas e cálculos do corpo técnico do FMI.

Obs.: n.d. = não disponível. Com base nos recursos naturais não renováveis.

[1]Define-se a riqueza subterrânea como o valor actual líquido da riqueza dos recursos multiplicado pela taxa de imposto implícita (rácio entre receitas dos recursos e exportações de recursos, 2005–10).

[2]A Burkina Faso, Libéria e Moçambique estão em conformidade com a ITIE mas não foram incluídos no grupo de exportadores de recursos. O status na ITIE é a partir de março de 2013. Ver na Caixa-texto 7.3 do Capítulo 3 uma explicação mais pormenorizada dos conceitos de "candidato" e "cumpridor".

o Níger, a Tanzânia e o Uganda) podem prever importantes entradas de receitas no futuro, desde que disponham de quadros de política tributária adequadamente estruturados. Estas estimativas baseiam-se nos recursos naturais atualmente conhecidos, mas é provável que a grande massa dos recursos naturais da AS esteja ainda por descobrir. No entanto, as perspectivas em matéria de preços das matérias-primas são muito incertas e os preços elevados atuais podem não perdurar, o que traria consequências adversas para o valor da riqueza.

- Os exportadores de petróleo da AS gastam consideravelmente menos, em percentagem do PIB, na educação pública e na saúde do que os outros países. Em 2006–09, a mediana da despesa com a educação pública e a saúde foi de 3% do PIB para os exportadores de petróleo, comparada com mais de 8% do PIB para os países de médio rendimento, e cerca de 6% do PIB para os países de baixos rendimentos não ricos em recursos. No grupo dos exportadores de petróleo verifica-se, todavia, uma variação substancial entre países, tendo Angola aumentado consideravelmente as despesas com a saúde e a educação, até 2009, para mais de 8% do PIB, despesa essa que diminuiu subsequentemente. Em consonância com este aumento da despesa, o índice de desenvolvimento humano em Angola foi o que subiu mais rapidamente entre todos os exportadores de petróleo no período de 2005–10.

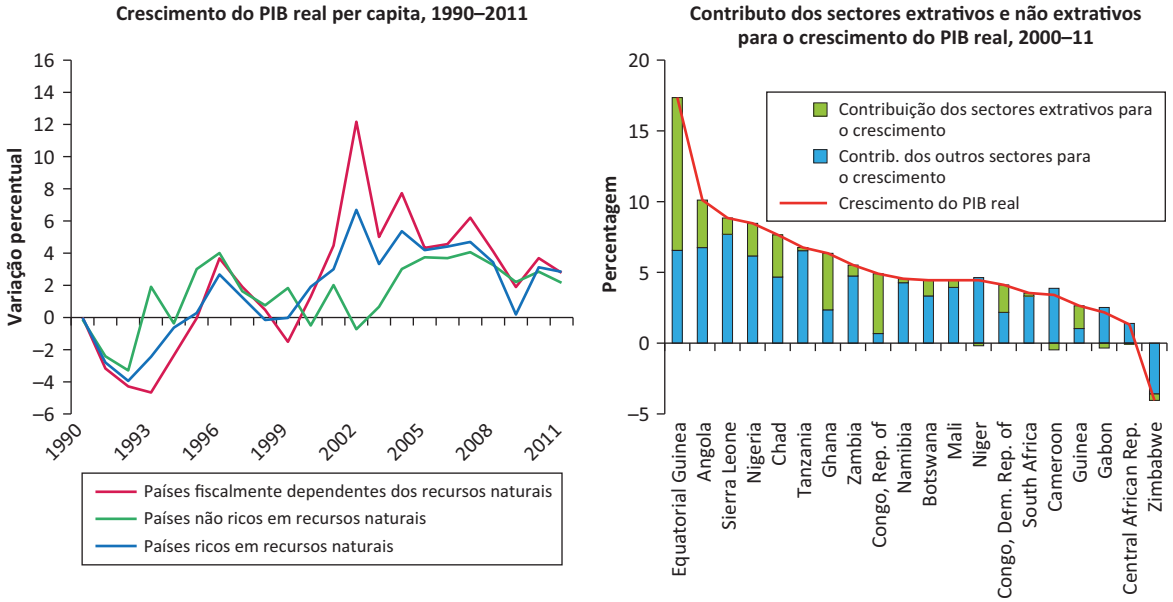
Na medida em que tenha havido uma "maldição dos recursos" na AS, as debilidades da gestão macroeconómica e dos recursos naturais, e a má governação, parecem ter tido nela um papel importante. O desempenho macroeconómico relativamente fraco tem estado associado à busca de renda económica, porque a política nacional está orientada para a captação das receitas provenientes da extração dos recursos naturais, beneficiando tipicamente apenas um pequeno grupo de elites ou interesses instalados, deixando as massas largamente excluídas dos benefícios do crescimento e dando origem a uma distribuição fortemente assimétrica dos rendimentos. A noção de uma "maldição dos recursos" reflete também a ideia de que as ligações recíprocas das exportações primárias ao resto da economia são fracas e que a pressão no sentido da subida dos preços e da taxa de câmbio nominal em consequência de um aumento súbito das receitas geradas pelos recursos conduz a uma maior perda de competitividade a nível internacional e, em resultado, a uma redução da produção das indústrias transformadoras e do emprego (isto é, à chamada "doença holandesa"). Uma riqueza considerável em recursos naturais pode também levar à instabilidade nos agregados macroeconómicos devido à volatilidade dos preços desses mesmos recursos.

A subida acentuada e sustentada dos preços dos recursos naturais desde meados da primeira década dos anos 2000 contribuiu para um melhor desempenho dos exportadores de recursos, mas é demasiado cedo para dizer se esta melhoria irá

manter-se. Desde 2000 que o crescimento do PIB real *per capita* tem sido, em média, maior nos países exportadores de recursos do que nos outros países da AS, e ainda mais acentuado na sub-amostra de países fiscalmente dependentes (Figura 2.2, gráfico da esquerda). Este crescimento reflecte a combinação de uma evolução favorável dos preços das matérias-primas com a descoberta de novos recursos (Angola, Guiné Equatorial, Tanzânia) e uma forte melhoria da economia não relacionada com os recursos naturais.

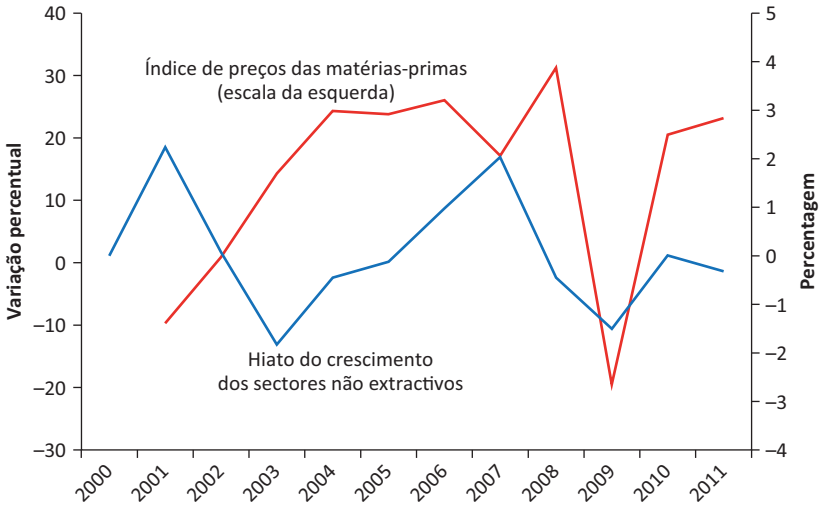
Todavia, a contribuição directa da produção de recursos naturais para o crescimento do PIB varia substancialmente de país para país, desde a contribuição dominante para o crescimento da produção na Guiné Equatorial e na RDC até aos contributos mais modestos observados na África do Sul e na Zâmbia (Figura 2.2, gráfico da direita). Ao mesmo tempo, em muitos países, o papel do sector de recursos naturais como motor de crescimento é consideravelmente subestimado quando se focaliza apenas nas medidas do lado da produção quando se refere a contribuição deste sector. Na realidade, os desvios em relação à tendência do crescimento não relacionado com os recursos estão altamente correlacionados com as variações anuais dos preços das matérias-primas (Figura 2.3), o que sugere que os preços desses produtos também têm um efeito fortemente positivo nas actividades não relacionadas com os recursos. Além disso, o crescimento associado e o crescimento não associado aos recursos naturais estão significativamente correlacionados de uma forma positiva, o que sugere a existência de

Figura 2.2. Países subsarianos dependentes dos recursos naturais: Crescimento do PIB real incl. e excl. recursos naturais



Fontes: FMI, base de dados do *World Economic Outlook;* FMI, base de dados do Departamento de África.

Figura 2.3. Países subsarianos ricos em recursos naturais: Hiato do crescimento dos sectores não extractivos e índice de preços das matérias-primas



Fontes: FMI, base de dados do *World Economic Outlook;* FMI, base de dados do Departamento de África.

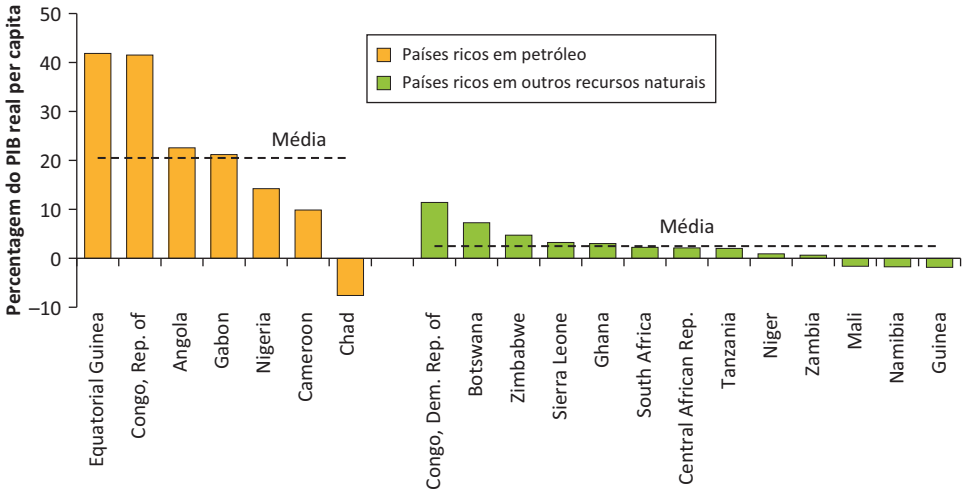
interligações entre sectores, por exemplo, mais bens e serviços fornecidos ao sector dos recursos e efeitos de procura nos sectores não relacionados com os recursos naturais em consequência da receita proveniente dos recursos.

É também de sublinhar que o PIB *per capita* pode ser uma medida ilusória do rendimento dos cidadãos dos países ricos em recursos naturais, o rendimento nacional bruto (RNB) proporciona uma imagem um tanto ou quanto diferente. A extracção de recursos naturais envolve normalmente empresas, capital e pessoal especializado estrangeiro, por isso uma parcela significativa do valor da produção dos recursos vai para as mãos de estrangeiros e não de cidadãos nacionais. Como mostra a Figura 2.4, a disparidade entre o PIB e o RNB é relativamente grande nos países produtores de petróleo, mas muito menos assinalável noutros exportadores de recursos naturais ou economias não ricas em recursos.[2]

Embora o RNB *per capita* na AS são, em média, mais elevado nos exportadores de recursos naturais do que nos exportadores de outros produtos, esta vantagem em termos de rendimentos não se reflecte de um modo geral numa disparidade correspondente no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou nas medidas internacionais de bem-estar (Figura 2.5). Este cenário e especialmente verificado no caso dos exportadores de petróleo com níveis de RNB muito acima dos outros

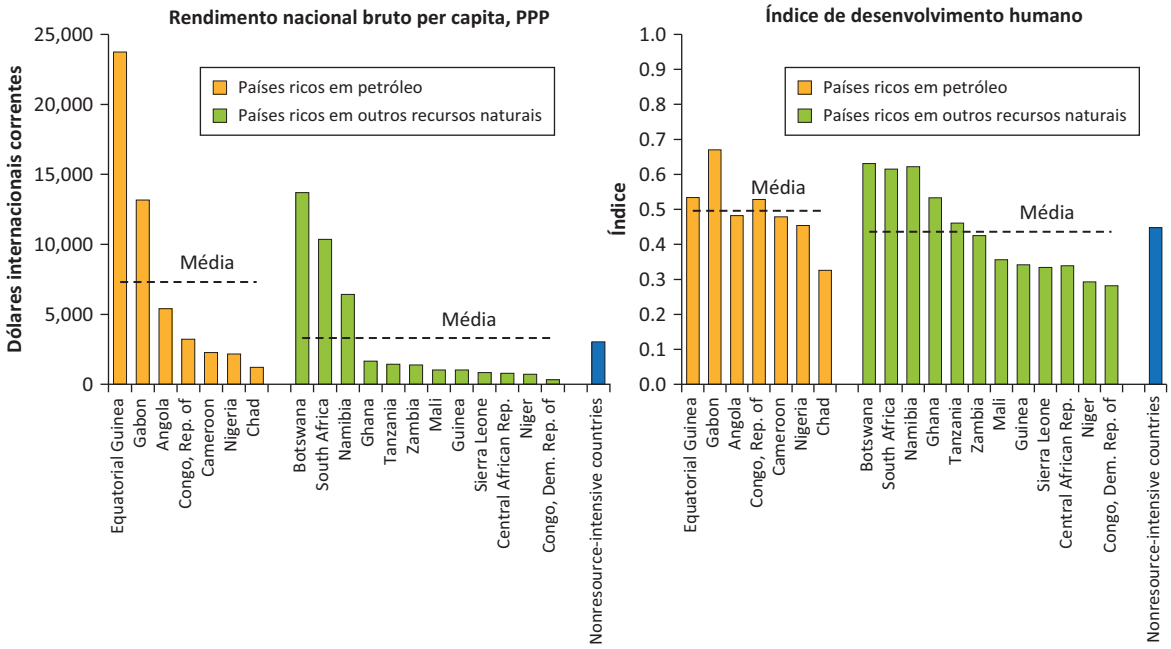
[2] Podem também surgir disparidades significativas entre o PIB e o RNB por razões alheias aos recursos naturais, por exemplo: uma grande acumulação de dívida pública externa ou uma grande quantidade de activos estrangeiros em poder dos cidadãos nacionais.

Figura 2.4. África subsariana: PIB per capita menos RNB per capita, anos seleccionados



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

Figura 2.5. África subsariana: Principais indicadores de desenvolvimento, 2010

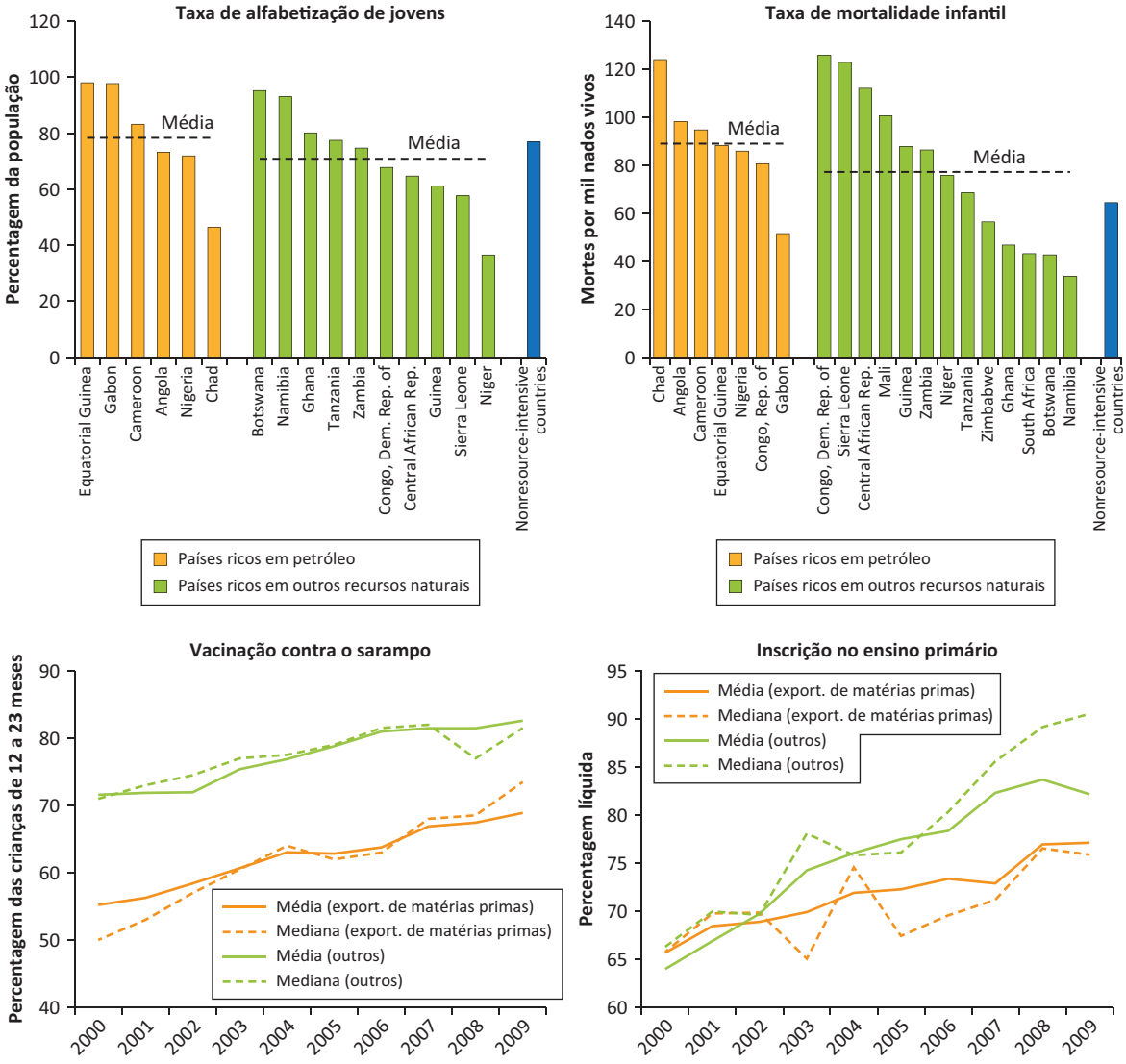


Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

exportadores de recursos naturais. Embora o crescimento mais rápido entre os exportadores de recursos naturais tenha sido acompanhado de grandes melhoria em alguns países na algumas áreas dos cuidados de saúde (por exemplo a vacinação), contudo as taxas de alfabetização e de mortalidade infantil são apenas ligeiramente melhores nos países ricos em recursos, e as taxas de escolaridade são consideravelmente inferiores daquelas

das economias não associadas aos recursos naturais (Figura 2.6). As comparações entre países na base de agregados devem ser interpretadas com cautela devido à alta variabilidade dos níveis de rendimento entre os grupos, mas as médias gerais apontam de certa maneira para as preocupações frequentemente expressas acerca da desigualdade de rendimentos e da falta de crescimento inclusivo nas economias ricas em recursos naturais.[3]

Figura 2.6. África subsariana: Indicadores sociais e abundância de recursos naturais, 2000–09



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

[3] Por exemplo, o mau desempenho de Angola em comparação com o Gana em matéria de IDH, apesar da grande vantagem em termos de rendimentos, poderia ser visto como um legado das décadas de guerra civil, mas isso não impede que haja uma relação com a disponibilidade de recursos naturais.

Leituras recomendadas

A visão histórica dos fracos efeitos da "maldição dos recursos naturais" em termos de crescimento, tal como documentada nos trabalhos de Sachs e Warner (1995, 1997) e Gylfason, Herbertson e Zoega (1999) tem recentemente sido posta em questão. Em particular, Brunnschweiler e Bulte (2008) mostram que, desde que a abundância de recursos seja representada por uma medida da riqueza de recursos naturais (valor atual líquido da riqueza de recursos) e não pela dependência dos recursos (a relação entre as exportações de recursos e a sua produção), o efeito dos recursos naturais no desempenho em termos de crescimento económico torna se positivo. Além disso, van der Ploeg e Poelhekke (2009) mostram que a volatilidade do crescimento imprevisto tem efeito adverso considerável no crescimento *per capita* mas, uma vez que este fator e tido em conta, os efeitos dos recursos sobre o crescimento passam a ser positivos. Numa série de outros estudos obtiveram-se resultados mistos quanto aos efeitos da abundância de recursos naturais sobre o crescimento económico (Stijns, 2005; Collier e Hoeffler, 2009).

Akitoby, Bernardin, and Sharmini Coorey, eds., 2012, *Oil Wealth in Central Africa: Policies for Inclusive Growth* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616353766. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25682.0.

Arezki, Rabah, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy, eds., 2011, *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616351458. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=24843.0.

Arezki, Rabah, Catherin Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu, eds., 2012, *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616353797. www.imf.org/external/pubs/cat/longres .aspx?sk=25718.0.

Brunnschweiler, Christa N., and Erwin H. Bulte, 2008, "The Natural Resource Curse Revised and Revisited: A Tale of Paradoxes and Red Herrings," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 55, pp. 248–64. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.jeem.2007.08.004.

Collier, Paul, 2011, *Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource Exporters*, Centre for the Study of African Economies (Oxford: Oxford University). www.bcplp.org/pt-PT.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler, 2009, "Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies," *European Economic Review*, Vol. 53, No. 3, pp. 293-308. www.sciencedirect.com/science/article/B6V64-4SR7181-1/2/4f76cd0b936c82db6c 7a23a6bb3a5b00.

Gylfasson, Thorvaldur, Tryggvi Herbertsson, and Gylfi Zoega, 1999, "A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth," *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 3, pp. 204–225. www.econ.ku.dk/epru/files/wp/WEB-blaa-2001-02.pdf.

Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, eds., 2007, *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University). ISBN: 978-0-231-14196-3. www.gobookee.net/escaping-the-resources-curse-sachs/.

Ross, Michael L., 2012, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press). ISBN: 9781400841929.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," NBER Working Paper No. 5398 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research). www.nber.org/papers/w5398.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1997, "Fundamental Sources of Long-Run Growth," *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 87, pp. 184–88. www.jstor.org/stable/2950910.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 2001, "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review*, Vol. 45, Nos. 4–6, pp. 827–38. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8.

Stijns, Jean-Philippe C., 2005, "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited," *Resources Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 107–130. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2005.05.001.

Van der Ploeg, Frederick, and Steven Poelhekke, 2009, "Volatility and the Natural Resource Curse," *Oxford Economic Papers*, Vol. 61, pp. 727–760. DOI: 10.1093/oep/gpp027.

CAPÍTULO

3 Desafios para a política macroeconómica

Um grande desafio para as políticas macroeconómicas no contexto das economias ricas em recursos naturais é criar um clima de negócios que conduza à transformação da riqueza de recursos naturais em activos reais, financeiros e outros, apoiando um crescimento sustentado e de base alarga. Os activos resultantes dessa transformação incluem a acumulação de capital humano, capital doméstico, público e privado, e activos financeiros estrangeiros. Se este processo for bem gerido, pode abrir o caminho para um crescimento inclusivo, baseado no desenvolvimento de uma economia diversificada geradora de empregos no sector privado não associado aos recursos naturais. Lamentavelmente, a experiência da AS não tem sido promissora, embora haja sinais de que as coisas podem estar a melhorar (ver Capítulo 2 e Caixa-texto 3.1). A gestão da riqueza dos recursos naturais implica enfrentar os desafios específicos da esgotabilidade desses recursos e da volatilidade dos seus preços, muitas das vezes associada a uma certa prociclicidade e que expõe a economia a ciclos prejudiciais de expansão e contracção. Com base em trabalhos recentes do corpo técnico do FMI e outros, o presente capítulo sugere enquadramentos macroeconómicos adequados que podem ajudar os países da AS ricos em recursos naturais a fazer face a esses desafios. Este capítulo concentra-se nas decisões em matéria de poupanças e investimento, na gestão da esgotabilidade dos recursos e na volatilidade dos preços, e na coordenação entre as políticas orçamental e monetária por forma a evitar aumentos repentinos da taxa de câmbio real.

Desafio de política: Consumir mais agora ou mais tarde?

Entre as primeiras questões que os decisores políticos da AS têm de abordar ao fazer a gestão da riqueza de recursos naturais está a de saber que parte dessa riqueza deve ser consumida agora ou no futuro. Num país em vias de desenvolvimento típico, o rendimento aumenta com o tempo, e a situação da população melhora. Contudo, na presença de grandes reservas de recursos naturais, aumento do consumo público pode ser estimulado no presente, a fim de facilitar a convergência nos níveis de bem-estar entre gerações, especialmente porque os níveis de pobreza continuam a ser extremamente

elevados em quase todos os países da AS. Gastar hoje parte das receitas geradas pelos recursos naturais aumentará o bem-estar, desde que a despesas sejam bem orientadas e executadas.

As recomendações clássicas em matéria de consumo e poupança são baseados no modelo do "rendimento permanente" de Friedman (1957). Neste modelo, o comportamento optimizante do planificador social sugere um nível de consumo fixo ou constante ao longo do tempo, sendo esse nível de consumo considerado igual ao retorno implícito sobre o activo constituído pelos recursos naturais. O modelo toma em consideração a esgotabilidade dos recursos e o desejo de preservar o valor do activo para as gerações futuras (uma característica-chave deste modelo é assegurar a equidade intergeracional).

A abordagem clássica do consumo tem mérito, mas é também fortemente restritiva e não prevê qualquer papel para o investimento. Por consequência, a aplicação desta abordagem à gestão da riqueza de recursos naturais nos países da AS tem resultado em subinvestimento. Na realidade, é precisamente porque muitos países ricos em recursos naturais mas de baixos rendimentos terem escassez de capital é que uma parte dos lucros inesperados provenientes desses recursos deveria ser utilizada de imediato para aumentar o estoque de capital e elevar o potencial de crescimento da economia. A abordagem básica de "alisamento"[1] do consumo também não resolve a questão das restrições de capital e crédito enfrentadas por muitos países da AS ricos em recursos naturais. Além disso, não reflecte a realidade de que as gerações atuais podem ser mais pobres do que as futuras, o que faria com que a utilidade marginal do consumo fosse maior para a geração actual. Por último, ignora a incerteza das estimativas da riqueza. Os preços dos recursos naturais são voláteis e os volumes de produção estão envoltos em incerteza. Dado que a maior parte das reservas de recursos naturais da AS ainda estão por descobrir, é provável que as riquezas de recursos naturais em muitos dos países sejam muito superior ao que sugerem as estimativas atuais.

Caixa-texto 3.1. Políticas orçamentais procíclicas e ciclos de expansão e contracção na AS

Até à primeira década dos anos 2000, muitos exportadores de recursos naturais da AS conheceram fortes episódios de expansão e contração associados a flutuações dos preços desses recursos. Sempre que a receita aumentava rapidamente, esse aumento era gasto de imediato, de onde resultavam grandes variações na despesa pública de ano para ano. Além disso, Arezki e Ismail (2010) verificaram ter havido uma resposta assimétrica da despesa corrente e de capital às variações dos preços do petróleo, com a

[1] O "alisamento" de consumo se refere a uma noção clássica em economia de que é ótimo para indivíduos ter baixa volatilidade em seu consumo. No que se segue a palavra alisar/alisamento será usada no contexto de reduzir variação.

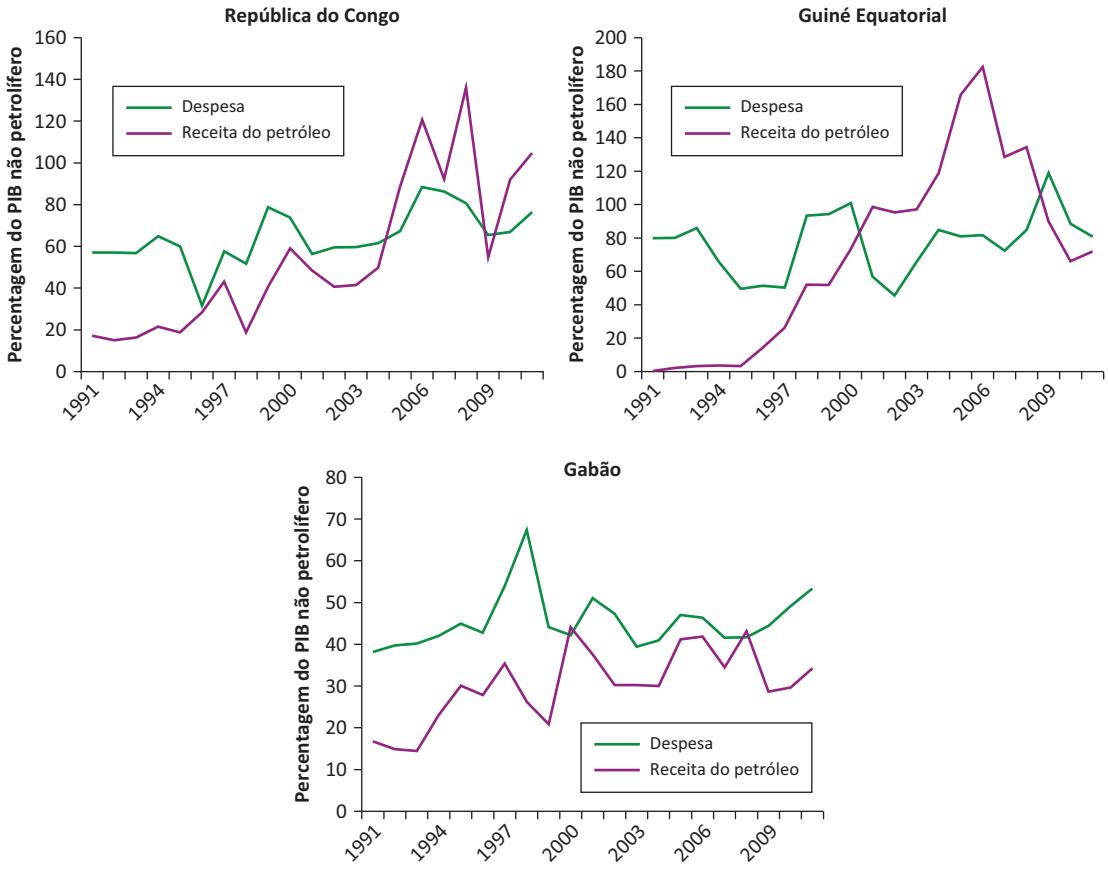
Caixa-texto 3.1. (*contínuo*)

despesa corrente a aumentar rapidamente durante os períodos de expansão e a despesa de capital a cair ainda mais rapidamente durante os períodos de contracção.

A investigação empírica mostra também que a deterioração do saldo orçamental não petrolífero em resposta a variações das receitas do petróleo nos países da AS é consideravelmente maior que noutros países (Thomas e Bayoumi, 2009). Em média, um aumento de 1 ponto percentual do PIB na receita do petróleo seria acompanhado de uma redução do saldo orçamental não petrolífero de 0,41% do PIB.

A Figura 3.1.1, mostra, no entanto, diferenças consideráveis entre os países no que toca à sensibilidade da despesa pública às oscilações das receitas do petróleo. A despesa pública e as receitas do petróleo acompanham-se muito de perto na República do Congo; mas essa relação é consideravelmente mais fraca na Guiné Equatorial e no Gabão, embora se notem tendências de subida a longo prazo na despesa e nas receitas do petróleo.

Figura 3.1.1. Despesa pública e receitas do petróleo



Fonte: FMI, base de dados do *World Economic Outlook*.

Uma vez feita a escolha entre consumo e poupança, os decisores políticos têm de determinar como investir a poupança, repartindo-a entre investimento em bens físicos e activos financeiros. Dado que nos países com ecassez de capital os ganhos derivado de alguns investimentos (como, por exemplo, em infra-estruturas económicas) podem ser bastante avultados, uma parte substancial da receita dos recursos deveria ser destinada a este fim. Dentro da mesma ordem de ideias, certos tipos de despesa corrente complementar da despesa de capital (em particular despesas com a educação e a saúde, que criam capital humano) podem também gerar rendimentos elevados. Nos países frágeis e ricos em recursos da AS, a despesa pública nos sectores da segurança e da justiça (por exemplo, para reforçar os direitos à propriedade privada) pode também ter um retorno significativo em termos de crescimento. Assim, embora a maior parte da receita dos recursos naturais deva geralmente ser utilizada para despesas de capital, o equilíbrio ideal entre despesa de capital e despesa corrente será determinado de caso em caso, dependendo das condicões específica de cada país. A título de exemplo, o Botswana financia toda a sua despesa de investimento a partir dos rendimentos provenientes dos recursos naturais (Caixa-texto 3.2).

Os estrangulamentos do lado da oferta e as limitações da capacidade de absorção vão influenciar a rapidez da despesa pública de investimento. Os estrangulamentos do lado da oferta podem justificar um aumento rápido do investimento interno para impedir que o aumento da procura interna, associado à subida dos preços dos recursos naturais, que poderia criar pressões inflacionistas e afetar negativamente a competitividade do sector não extrativo (conduzindo à "doença holandesa"). As limitações de absorção resultam frequentemente da pouca capacidade das autoridades do país para escolher e implementar projectos produtivos e podem conduzir a inferiores taxas de retorno do investimento (Capítulo 4 adiante). Ao escolher entre investimentos físicos e financeiros, ou entre gastar no presente ou no futuro, os países têm de atender a ambos os desafios, bem como à duração esperada do aumento da receita.

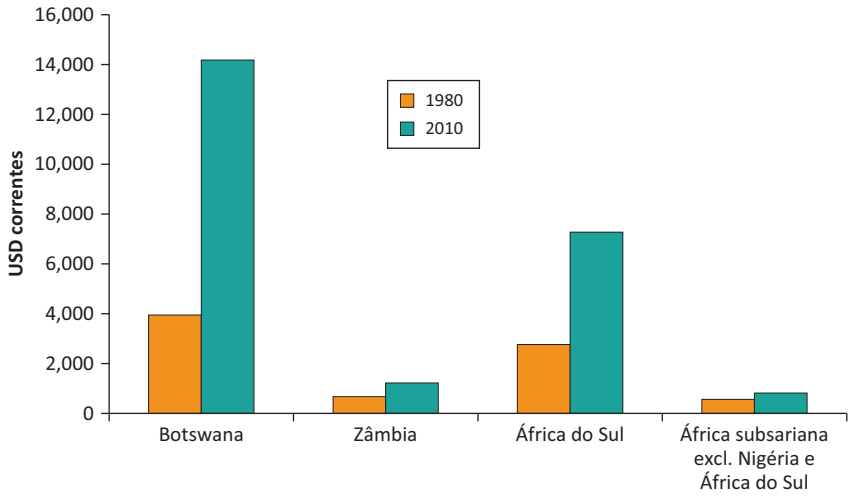
Desafio de política: Assegurar a sustentabilidade externa

Para avaliar e assegurar a sustentabilidade externa, há que desenvolver referências (*benchmarks*) adequadas para balizar aquilo que é uma posição sustentável da balança corrente nos países ricos em recursos. Neste contexto, é útil derivar um saldo da conta corrente não relacionada aos recursos, isto é, que exclua os resultados da exportação dos recursos naturais, os fluxos de saída de rendimentos dos investimentos associados aos recursos, e as importações relacionadas com a extracção de recursos naturais. Uma conta corrente não relacionada aos recursos aproxima-se ao que existiria se não houvesse o recurso natural, e pode ser considerada como uma medida da balança de poupanças e investimentos não relacionados aos recursos a longo prazo, uma vez esgotado o recurso natural. Esta estimativa poderia então ser

Caixa-texto 3.2. Gestão da Riqueza de Recursos Naturais: Lições do Botswana

A capacidade do Botswana para evitar a maldição dos recursos mediante uma gestão prudente da sua riqueza mineral tem sido justamente aplaudida. Cinco décadas de crescimento rápido praticamente ininterrupto fizeram com que o Botswana deixasse de ser um dos países mais pobres do mundo para se guindar à classe das nações com rendimento médio-superior (Figura 3.2.1).

Figura 3.2.1. PIB per capita, 1980 e 2010



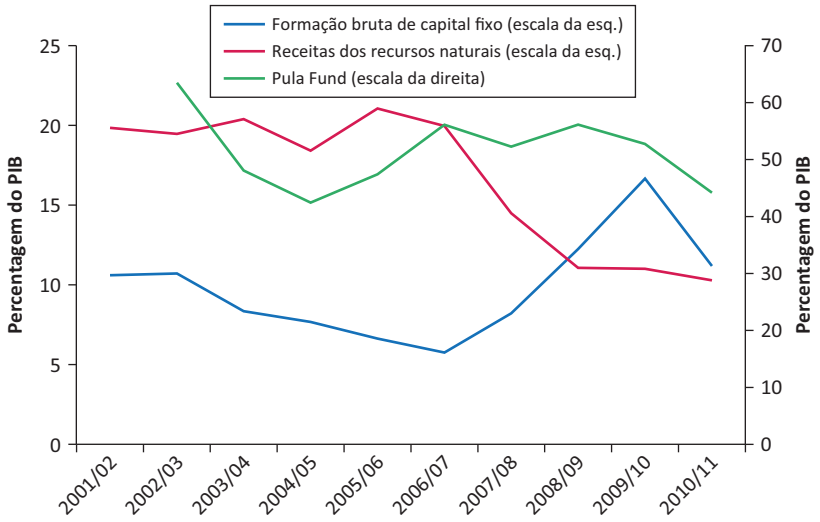
Fonte: FMI, base de dados do *World Economic Outlook*.

Ao longo dos anos, o Botswana tem vindo a ganhar reputação por boa governação e pela prudência das suas políticas macroeconómicas. A sólida gestão macroeconómica do Botswana e a sua capacidade para gerir as receitas geradas pelos seus recursos naturais, incluindo os diamantes, têm sido dos principais motores do seu notável desempenho económico. A criação de "instituições inclusivas" também ajudou. Na realidade, o governo tem criado parcerias estáveis e duradouras com companhias mineiras, deixando a sua gestão nas mãos de empresas do sector privado e aumentando cuidadosamente a sua participação no capital ou nas receitas através de uma hábil renegociação dos contratos.

A gestão da riqueza mineral baseia-se numa regra que afecta a receita proveniente dos recursos não renováveis a despesas de investimento ou poupança: um princípio de sustentabilidade do índice orçamental (SIO) assegura que a despesa "não de investimento" seja financiada apenas por receitas não provenientes de recursos naturais. Com o tempo, o Botswana constituiu um avultado *stock* de poupanças públicas no seu Pula Fund (Figura 3.2.2), que é gerido pelo Banco do Botswana. As reservas de divisas do banco central (Figura 3.2.3) e o Pula Fund ajudaram o governo a limitar os efeitos adversos que os ciclos de expansão e contração dos preços das matérias-primas exercem na economia.

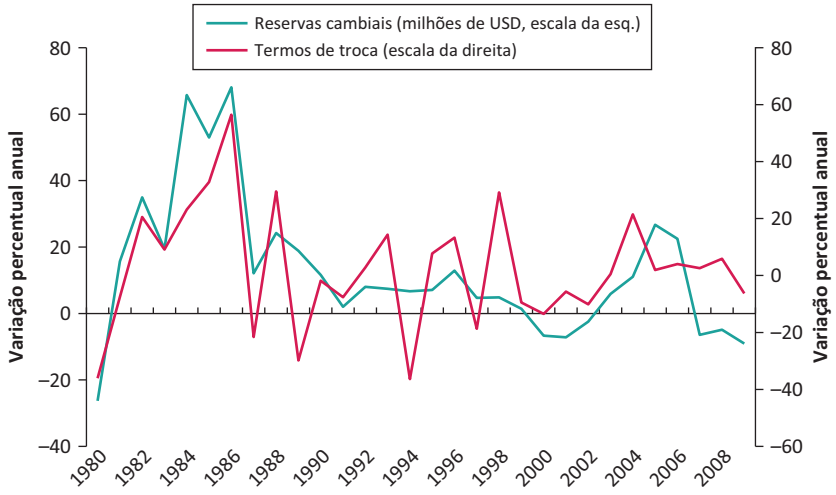
Caixa-texto 3.2. (*contínuo*)

Figura 3.2.2. Botswana: Receita dos recursos naturais e formação bruta de capital fixo



Fontes: Autoridades de Botswana e estimativas do corpo técnico do FMI.

Figura 3.2.3. Botswana: Termos de troca e reservas cambiais



Fontes: Autoridades de Botswana e estimativas do corpo técnico do FMI.

comparada com o fluxo anual de recursos a partir do valor actual líquido da riqueza de recursos e de uma avaliação de uma posição patrimonial líquida sustentável. Por exemplo, no caso extremo de ser consumida toda a riqueza de recursos, a conta corrente não relacionada aos recursos seria comparada com a renda anual desta estimativa da riqueza. Se a balança da conta corrente não relacionada aos recursos a médio prazo e a renda anual coincidirem, considera-se que a taxa de câmbio real está em equilíbrio, ao passo que qualquer falta de concordância entre os dois indicadores sugeriria que um ajuste da taxa de câmbio real poderia ajudar a restabelecer o equilíbrio (Caixa-texto 3.3). Se a estimativa da conta corrente não relacionada aos recursos não for representativa das tendências a longo prazo devido a um grande aumento temporário do investimento, esse aumento do investimento pode ser excluído do cálculo do nível sustentável. Além disso, podem-se adicionar à análise fatores de prudência, para fazer face à incerteza das oscilações dos preços dos recursos.

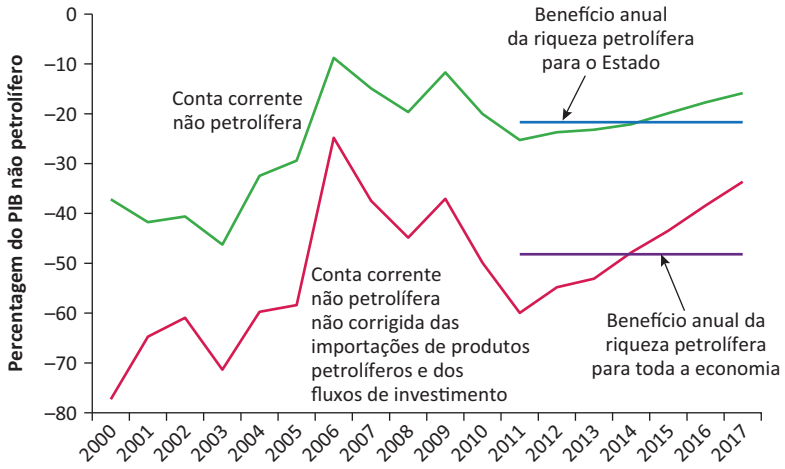
De modo semelhante ao que acontece com a análise da política orçamental, os modelos tradicionais para analisar a sustentabilidade externa devem ser complementados por uma análise que reflita as restrições ao endividamento externo e os limites da capacidade de absorção. Em muitos países da AS que enfrentam restrições ao endividamento externo os lucros inesperados gerados pelos recursos naturais podem aliviar essas restrições, conduzindo a um maior défice da balança corrente não relacionada aos recursos a curto prazo, enquanto se aumentam as existências de capital interno. Para complementar os modelos tradicionais de análise da sustentabilidade externa, o corpo técnico do FMI desenvolveu um modelo que explica a falta de capital nos países de baixo rendimento e incorpora os efeitos que as potenciais ineficiências de investimento, os condicionalismos de absorção, e os limites ao endividamento têm sobre as decisões de investimento (FMI 2012b, d). Este modelo pode ajudar a informar a análise da sustentabilidade da conta corrente para os países em desenvolvimento ricos em recursos naturais.

Caixa-texto 3.3. Definição de pontos de referência para a conta corrente não petrolífera

A análise da política orçamental para os exportadores de recursos naturais é rica e tem uma base de referência usualmente utilizada e bem definida para avaliar a sustentabilidade orçamental a longo prazo: a comparação do saldo orçamental não relacionado aos recursos com uma medida do uso anual adequado da riqueza de recursos de propriedade do Estado (ver Capítulo 4 para mais pormenores). É possível aplicar também um conceito semelhante à conta corrente, para obter o défice da conta corrente não relacionada aos recursos, que pode igualmente ser comparado com o uso anual da riqueza de recursos. O conceito é explicado mais aprofundadamente utilizando os dados para a Nigéria (Figura 3.3.1).

Caixa-texto 3.3. (*contínuo*)

Figura 3.3.1. Nigéria: Estimativas alternativas da norma da conta corrente



Fontes: Autoridades nacionais e estimativas do corpo técnico do FMI.

A posição da conta corrente não relacionada aos recursos exclui as importações de produtos relacionados com os recursos naturais e os fluxos de investimento de volta às sedes estrangeiras das empresas multinacionais, além das exportações de recursos. A Nigéria fornece dados sobre os ganhos repatriados das petrolíferas multinacionais e o investimento directo estrangeiro no sector, que são utilizados como medida das importações relacionadas com o petróleo. Segundo as projecções, o défice da conta corrente não petrolífera deverá declinar para cerca de 16% do PIB não petrolífero a médio prazo, descendo abaixo da redução anual sustentável da riqueza para a administração pública. Esta última define-se como sendo o valor actual líquido da riqueza (com base numa taxa de rentabilidade real de 4%) multiplicado pela quota-parte pertencente à administração pública e expresso como renda anual durante um período de 40 anos, esgotando-se a riqueza no final deste período. Baseando a análise no conceito da conta correntes não petrolífera ajustada pela exclusão das exportações de petróleo e das importações relacionadas com as empresas petrolíferas, que se assume serem financiadas pelas próprias através da não distribuição de lucros, o saldo é, ainda assim, inferior ao rendimento sobre a riqueza produzida por toda a economia, a médio prazo.

A análise sugere que a Nigéria pode facilmente financiar as suas despesas de consumo e investimento com base no seu nível atual de exportações não petrolíferas e na renda da riqueza petrolífera; o que implica que não é necessário qualquer ajustamento da taxa de câmbio para melhorar a competitividade internacional deste país. Esta avaliação é, no entanto, sensível às alterações dos preços dos recursos naturais e ao nível da taxa de rentabilidade real. O quadro seria bastante diferente se os preços do petróleo viessem a descer significativamente abaixo dos níveis prevalecentes em 2013.

Desafio de política: Fazer face à volatilidade dos preços e evitar os ciclos de expansão e contração

Os preços dos recursos naturais são voláteis por inerência, e a história está repleta de exemplos de ciclos de expansão e contracção perniciosos em economias ricas em recursos. A volatilidade da receita gerada pelos recursos naturais pode também ter origem em alterações repentinas dos volumes de produção. A prociclicidade da despesa pública—maior despesa associada a maior receita, à medida que os preços dos recursos ou a produção aumentam—tem potencial para estimular ainda mais a volatilidade macroeconómica. Acresce que a despesa pública discricionária deste tipo não é geralmente nem eficaz nem produtiva. A volatilidade dos preços dos recursos deveria fazer com que as autoridades fossem cautelosas ao escolher entre investir em bens físicos ou em ativos financeiros, porque os bens físicos não podem ser liquidados para fazer face a quedas repentinas na receita proveniente dos recursos. É, pois, essencial criar mecanismos ou regras institucionais para reduzir os efeitos adversos da volatilidade dos preços.

Duas estratégias podem ajudar neste contexto. Em primeiro lugar, as autoridades dos países da AS poderiam tentar cobrir o risco de variação dos preços dos recursos para garantir uma base de receitas mais segura e reduzir a incerteza acerca do preço dos recursos previsto no orçamento. Esta estratégia existe no México, por exemplo, desde o início da década de 90. Foi posta em prática com êxito no passado recente, com a compra pelo governo de uma opção para vender petróleo a USD 70 o barril, que foi exercida em meados de 2008 quando o preço caiu para USD 40 o barril. Todavia, esta estratégia pode também ser politicamente onerosa se falhar, dadas as armadilhas que se colocam à previsão dos preços do petróleo.

Em segundo lugar, podem-se criar fundos de estabilização ou de recursos naturais (Caixa-texto 3.4). Quando os preços são elevados relativamente a um valor de referência estabelecido, conduzindo a um excedente fiscal, os ganhos provenientes dos recursos são depositados no fundo e investidos em ativos externos. Quando os preços são baixos, conduzindo a um défice de financiamento, recorre-se aos levantamento dos fundos. Uma das dificuldades em criar um fundo de estabilização ou de recursos naturais nos países da AS é que, com necessidades de despesa tão imediatas, é difícil chegar a um amplo consenso quanto à criação de uma reserva financeira no início do processo. Dado que o preço de hoje tende a ser considerado como o melhor prenúncio do preço de amanhã, os políticos são avessos a acreditar que os preços caem rapidamente, o que muitos consideram, antes de mais, ser a justificação crítica para acumular ativos financeiros. Na realidade, porém, os preços dos recursos naturais têm-se revelado voláteis e difíceis de prever, e alterar a despesa de ano para ano (ou seja fazer investimento público em regime de "pára-arranca") pode sair muito caro.

Também existem questões legítimas quanto à dimensão adequada de um fundo de estabilização. A este respeito, os decisores políticos deveriam estudar cuidadosamente a persistência e o desvio padrão do preço dos recursos naturais, os custos da alteração da despesa durante várias fases do ciclo económico, e as despesas associadas à concessão e contratação de empréstimos. Do ponto de vista operacional, deveriam ter por objetivo estabilizar a despesa e não a receita dos recursos. Os decisores políticos dos países da AS deveriam saber que a experiência de fora da região mostra que a maior parte dos fundos de estabilização falharam precisamente porque foram concebidos com base em regras duvidosas em matéria de receitas (isto é, os fluxos de entrada e de saída foram ligados a um preço dos recursos naturais ou a uma meta de receitas previamente especificados, independentemente do verdadeiro equilíbrio das finanças públicas).[2] É também importante que quaisquer fundos que sejam constituídos sejam transparentes e estejam bem integrados no orçamento. E, se os países decidirem constituir fundos distintos para vários objetivos de desenvolvimento, tem de existir uma supervisão financeira firme da sua utilização, a fim de reduzir ao mínimo os problemas de fragmentação orçamental (ver Capítulo 4).

Caixa-texto 3.4. Fundos petrolíferos em países em vias de desenvolvimento seleccionados

Seguindo os exemplos bem sucedidos da Noruega e do Chile (ver Caixa-texto 4.2 do Capítulo 4 para mais pormenores sobre o Chile), uma série de países em vias de desenvolvimento tem vindo a criar fundos petrolíferos desde a primeira década dos anos 2000. A presente caixa foca dois desses casos: Timor-Leste e a Nigéria. O Gana também constituiu fundos petrolíferos (ver Caixa-texto 4.4 do Capítulo 4).

O Fundo Petrolífero de **Timor-Leste**, criado em 2005, rege-se pela Lei do Fundo Petrolífero. O Ministério das Finanças gere o fundo em nome do governo, que delega as operações do dia-a-dia ao banco central. Todas as decisões de investimento são validadas por um Conselho Consultivo de Investimento. O Fundo Petrolífero funciona simultaneamente como um veículo de poupança e um fundo de estabilização, mas o principal objetivo é manter o seu valor real e prevenir a volatilidade da despesa. As saídas de verbas do Fundo são totalmente integradas no orçamento do Estado e estão ligadas a uma fórmula de rendimento sustentável calculada segundo o princípio da manutenção do valor real da riqueza pública (semelhante à abordagem do modelo do rendimento permanente referida mais atrás no presente capítulo). O rendimento sustentável projetado baseia-se num rendimento real estimado de 3%, e quaisquer transferências do Fundo para além deste montante estão sujeitas a supervisão parlamentar. Desde 2009, as transferências têm excedido o rendimento sustentável projetado em resultado de uma política de concentração das despesas

[2] Esta questão é tratada em mais pormenor em Ossowski *et al.* (2008)

Caixa-texto 3.4. (*contínuo*)

de investimento essenciais numa fase inicial. O Fundo Petrolífero investe apenas em ativos externos e é anualmente sujeito a uma auditoria por auditores reconhecidos internacionalmente. Timor-Leste aderiu aos Princípios de Santiago, iniciados em 2008 para refletir directrizes apropriadas de governação, prestação de contas e investimento (IWGS 2008). O Conselho Consultivo do Fundo Petrolífero, que responde perante o Parlamento, tem igualmente um papel de supervisão para assegurar a boa governação. No final de Dezembro de 2012 o valor do Fundo era de cerca de USD 11,8 mil milhões, equivalente a quase oito vezes a despesa orçamental projetada para 2012 e a mais do triplo do PIB nominal (cerca de nove vezes o PIB não petrolífero).

A **Nigéria** criou um fundo de estabilização petrolífero, a conta de excedentes do petróleo (Excess Crude Account, ou ECA), em 2004, que, embora não estivesse bem fundamentada no direito nacional, foi inicialmente bem sucedida. No decurso do período de 2004–2008 foram conseguidas poupanças orçamentais significativas por se terem orientado as decisões de despesa pelo preço de referência do petróleo e se terem poupado as receitas excedentes. No final de 2008 a ECA tinha atingido USD 20 mil milhões e estes recursos foram efetivamente utilizados para combater a crise financeira de 2008–09, quando os preços do petróleo caíram a pique; a utilização da ECA permitiu que o saldo consolidado das contas públicas passasse de um excedente de 6% do PIB em 2008 para um défice de 9% do PIB em 2009. A ECA e a regra do preço orçamental são, no entanto, mecanismos imperfeitos para garantir margens de manobra orçamentais, porque a ECA está sujeita a saídas de fundos *ad hoc* e tem um enquadramento jurídico fraco. As pressões de despesa voltaram a aumentar, devido à recuperação dos preços do petróleo, à incerteza política e ao ciclo eleitoral. O governo deu início a uma expansão orçamental procíclica financiada por montantes retirados da ECA e, assim, no final de 2011, esta estava quase esgotada. Isto motivou a criação de um fundo soberano (FS) que está operacional desde Julho de 2012. No decurso de 2012, a receita voltou a alimentar o Fundo, que atingiu assim USD 9,2 mil milhões no final do ano. O FS reorganizado pelo governo tem três componentes: um fundo de estabilização, um fundo de infra-estrutura e um fundo de aforro intergeracional. Com regras mais severas do que a ECA anterior, é menos provável que se repitam as grandes sangrias verificadas em 2010–11. Contudo, as regras exactas para determinar que parte da receita do petróleo deverá ser alocada à ECA estão ainda por definir.

Desafio de política: Conseguir a coordinação adequada de políticas orçamentais e monetárias e evitar a valorização da taxa de câmbio real

A coordenação das políticas orçamental e monetária é importante nas economias ricas em recursos naturais, porque os efeitos das rápidas variações dos preços dos recursos naturais na economia nacional podem ser ampliados

pela adopção de más políticas. Os decisores políticos da AS têm numerosas possibilidades a considerar, por exemplo:

- Se o governo economizar todos os ganhos inesperados advindos de um aumento dos preços do petróleo e o banco central mantiver a moeda estrangeira, a taxa de câmbio real permanece estável. Neste caso, não há implicações adversas para a economia real, mas também não há benefícios resultantes de um maior investimento público.

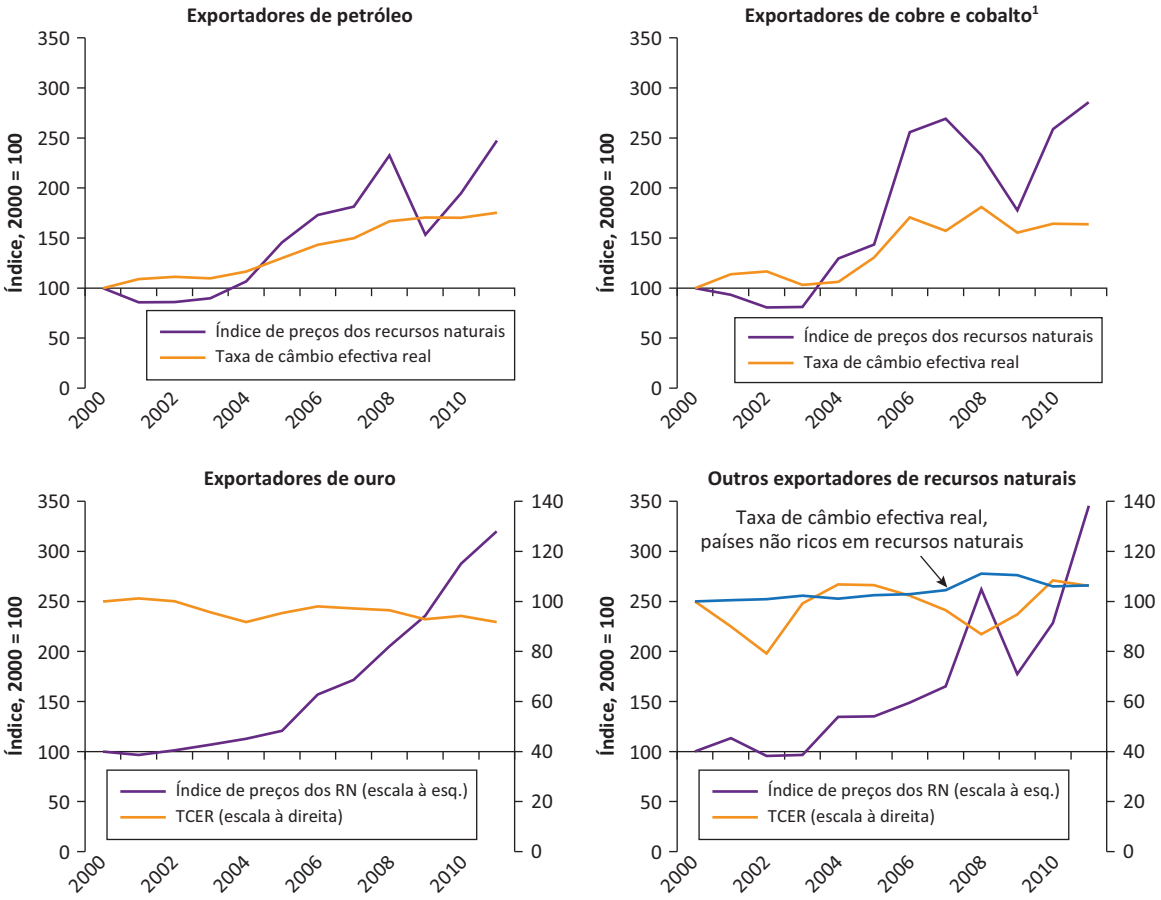
- Se as reservas acumuladas pelo banco central forem iguais aos ganhos inesperados provenientes do aumento dos preços dos recursos naturais, os efeitos na inflação interna e na taxa de câmbio real dependem de o governo gastar ou não as suas receitas a mais e de o banco central esterilizar ou não o aumento da procura de moeda nacional pela administração pública através de operações de mercado aberto. Se o montante da esterilização corresponder ao aumento da despesa pela administração pública, os efeitos inflacionistas são neutralizados.

- Se, no outro extremo, a administração pública gastar as receitas suplementares geradas pelo aumento dos preços dos recursos naturais e o banco central não acumular reservas, a valorização da taxa de câmbio real é ampliada, com possíveis consequências adversas para a economia real.

Embora o governo possa ser bem sucedido na coordenação da resposta do sector público à obtenção de lucros inesperados provenientes dos recursos naturais, o comportamento do sector privado pode contrabalançar esses efeitos. Políticas públicas sólidas, como seja mitigar os efeitos que os grandes aumentos de receitas têm na economia interna, podem ser contrariadas por um comportamento oposto por parte do sector privado. Por exemplo, a despesa privada pode ser aumentada na sequência de uma alta dos preços dos recursos naturais para tirar partido da expansão deste sector, e pode contrabalançar a atitude prudente do sector público. Este comportamento é evidente nos movimentos da conta de transações correntes com o exterior e corresponde ao conceito de equivalência ricardiana.

Desde 2000 que os países da AS não conseguem todos igualmente isolar a taxa de câmbio real das pressões exercidas pelos preços dos recursos naturais, sendo os exportadores de petróleo e de cobre os que têm encontrado maior dificuldade em manter estável a taxa de câmbio real. Uma análise da evolução da taxa de câmbio real nos países exportadores de recursos naturais da AS desde 2000 revela que os exportadores de ouro e os exportadores de outros produtos conseguiram evitar uma valorização da taxa de câmbio real perante o rápido aumento dos preços dos recursos naturais (Figura 3.1). Em contraste, a taxa de câmbio real acompanhou os preços reais das exportações nos países

Figura 3.1. África subsariana: Índice de preços dos recursos naturais e taxa de câmbio efectiva real, 2000–11



Fontes: FMI, base de dados do Departamento de África; Banco Mundial, *Commodity Price Markets;* e FMI, Sistema de Notificação de Informações.

[1] Excluindo a República Democrática do Congo.

exportadores de petróleo e de cobre e cobalto (Zâmbia).[3] Os factores-chave para explicar as diferenças na trajectória das taxas de câmbio reais parecem ser a parcela dos rendimentos dos recursos naturais que cabe aos cidadãos nacionais (elevada para os "exportadores de petróleo", mais baixa para os "outros") e a importância das exportações de recursos naturais em relação à totalidade das exportações.

[3] O preço dos recursos naturais está deflacionado pelo índice de preços no consumidor dos países que constituem o cabaz dos direitos de saque especiais (zona euro, Japão, Reino Unido e Estados Unidos). Os preços dos recursos naturais e as taxas de câmbio reais são ponderados pelo montante das exportações e importações para criar agregados do grupo.

Leituras recomendadas

Quadros macroeconómicos

Collier, Paul, Frederick van der Ploeg, Michael Spence, and Anthony J. Venables, 2010, "Managing Resource Revenues in Developing Countries," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 57, No. 1, pp. 84–118. ISBN: 9781589069114.

Dagher, Jihad, Jan Gottschalk, and Rafael Portillo, 2012, "Oil Windfalls in Ghana: A DSGE Approach," *Journal of African Economies*, Vol. 21, No. 3, pp. 343–372. ISBN: 9781455200757.

International Monetary Fund, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries," IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4698.

Van der Ploeg, Frederick, 2011, "Natural Resources: Curse or Blessing?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 2, pp. 366–420. DOI: 10.1257/jel.49.2.366.

Van der Ploeg, Frederick, and Anthony J. Venables, 2011, "Harnessing Windfall Revenues: Optimal Policies for Resource-Rich Developing Economies," *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 2, pp. 366–420. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2010.02411.x.

Quadros de política orçamental

Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine J. Richmond, 2012, "Fiscal Frameworks for Natural Resource Intensive Developing Countries," IMF Staff Discussion Note, No. 12/04 (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781475510065.

Sensibilidade do orçamento e da conta corrente à evolução dos preços do petróleo

Arezki, Rabah, and Kareem Ismail, 2010, "Boom-Bust Cycle: Asymmetric Fiscal Response and the Dutch Disease," IMF Working Paper 10/194 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23783.0.

Thomas, Alun, and Tamim Bayoumi, 2009, "Today versus Tomorrow: The Sensitivity of the Non-Oil Current Account Balance to Permanent and Current Income," IMF Working Paper 09/248 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23390.0.

Normas para a conta corrente

Araujo, Juliana, Grace Bin Li, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Luis-Felipe Zanna, 2013, "Current Account Norms in Natural Resource-Rich and Capital Scarce Economies,"

IMF Working Paper 13/80 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40437.0.

International Monetary Fund, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries," IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4700.

Fundos soberanos

Das, Udaibir S., Adnan Mazarei, and Han van der Hoorn, 2010, *Economics of Sovereign Wealth Funds: Issues for Policymakers* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781589069275. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23386.0.

International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices—Santiago Principles*, available at www.iwg-swf.org/pr/swfpr0804.htm.

Ossowski, Rolando, Mauricio Villafuerte, Paulo Medas, and Theo Thomas, 2008, *Managing the Oil Revenue Boom: The Role of Fiscal Institutions*, IMF Occassional Paper No. 260 (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781589067189. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=20565.0.

CAPÍTULO

4 Quadros orçamentais

A política orçamental assume um papel primordial quando se trata de aproveitar ao máximo as grandes dotações de recursos naturais. As perspectivas de lucros substanciais da exploração desses recursos proporcionam oportunidades para promover o desenvolvimento económico na AS, especialmente através do investimento, muito necessário, em infra-estruturas e capital humano. Uma gestão eficaz desses recursos é, portanto, essencial. O presente capítulo baseia-se amplamente nos trabalhos analíticos recentes do FMI, em especial no documento *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countrie*s (FMI 2012b) para apresentar os principais argumentos e opções de políticas.

A alta volatilidade e incerteza das receitas provenientes dos recursos naturais complicam a gestão macroeconómica e o planeamento orçamental a médio prazo. É essencial dispor de um quadro orçamental que possa ajudar a fixar solidamente metas adequadas a médio prazo. Na medida em que a receita dos recursos naturais é esgotável, as complexas questões da sustentabilidade a longo prazo, da equidade intergeracional e da necessidade de veículos de poupança eficazes, adquirem maior relevância e têm de ser encaradas.

Tal como se sublinha no estudo do FMI (2012b), há uma série de elementos que devem ser incluídos nos quadros orçamentais para os países ricos em recursos naturais, incluindo os seguintes:

- Indicadores para avaliar a posição orçamental em prol da estabilidade macro-orçamental;

- Regras que confiram solidez à política orçamental a curto e a médio prazo mas ofereçam flexibilidade suficiente para canalizar as poupanças cautelares para suprir necessidades de despesa urgentes, em especial, para aumentar a despesa fomentadora de crescimento;

- Um elemento de referência adequado para avaliar a sustentabilidade orçamental a longo prazo; e
- Um enquadramento institucional robusto, com capacidade adequada para prever as receitas, gerir as despesas e estabelecer objetivos a médio prazo para a política orçamental.

A importância relativa de cada um destes elementos na concepção de um quadro orçamental depende de factores específicos (como, por exemplo, a dimensão e o perfil de extração das reservas de recursos naturais) e das prioridades de cada país. Contudo, em regra geral, nos países ricos em recursos naturais que em simultâneo enfrentam a insuficiência de capital—que é o caso da maioria dos países da AS—a principal prioridade para o quadro orçamental deve ser estabelecer o equilíbrio entre as preocupações com a estabilidade macroeconómica e o desenvolvimento económico. Nos países em que a receita dos recursos naturais é considerada temporária, em oposição a permanente (ou de longa duração), há também que abordar as questões de equidade intergeracional. Não há uma solução única para todos os casos, e fatores como o nível de desenvolvimento do país, as restrições ao crédito, o perfil demográfico e a capacidade institucional e de absorção devem ser tomados em consideração ao definir o quadro orçamental.

Desafio de política: Aliviar as restrições em matéria de capital e crédito mantendo simultaneamente a estabilidade macroeconómica e a sustentabilidade orçamental

Existem boas razões para repensar a abordagem de Friedman (1957) anteriormente dominante para a gestão orçamental dos recursos naturais e que previa o alisamento da despesa. Tal como se refere no Capítulo 3, esta visão clássica da gestão dos recursos naturais na literatura académica e entre os decisores políticos atribuía importância primária ao modelo do rendimento permanente, o que implica manter a despesa corrente anual igual ao rendimento implícito do valor atual da futura receita dos recursos. Deste modo, o modelo do rendimento permanente fornece uma referência para o deficit primário não relacionado aos recursos que poderia manter-se indefinidamente. No passado, o corpo técnico do FMI confiou muitas vezes neste modelo para orientar debates políticos (FMI, 2012c) mas abandonou recentemente esta abordagem por várias razões: 1) o modelo do rendimento permanente aborda apenas o fluxo constante do consumo e não a taxa de investimento adequada; 2) não aborda as restrições de capital e crédito em muitos países ricos em recursos naturais mas de baixo rendimento, como os da AS; 3) ignora a realidade de que as gerações atuais podem ser mais pobres do que as futuras, o que tornaria a utilidade marginal do consumo mais elevada para a geração atual; e 4) não toma em consideração que a maior

parte das reservas de recursos naturais da AS está muito provavelmente ainda por descobrir.

Por consequência, podem justificar-se modelos de quadros orçamentais mais flexíveis, que possam integrar um acréscimo do investimento, e isto reflete-se agora no aconselhamento do corpo técnico do FMI para muitos países ricos em recursos naturais que se encontram nesta situação (FMI, 2012b). Esta flexibilidade pode ser conseguida de diversas maneiras: entre elas explorar varias opções para âncoras orçamentais a curto e a médio prazo, pontos de referência para a sustentabilidade orçamental a longo prazo e fundos soberanos. O melhor quadro para cada país depende das circunstâncias económicas e institucionais específicas desse país, incluindo o nível de dependência das receitas provenientes dos recursos, a riqueza e as reservas desses recursos, o horizonte das receitas, e as necessidades de desenvolvimento. Dependendo destes fatores, é possível alterar os princípios estabelecidos para os quadros orçamentais, a fim de permitir uma maior flexibilidade para dar primazia aos investimentos fomentadores de crescimento, mantendo simultaneamente a estabilidade macroeconómica.

Estão disponíveis várias opções em matéria de âncoras orçamentais a curto e a médio prazo, cada uma com as suas vantagens e desvantagens:

- *Âncoras do saldo não relacionado aos recursos,* que são definidas usando o saldo orçamental padrão com a exclusão da receita líquida dos recursos. As âncoras do saldo não relacionado aos recursos permitem gerir eficazmente as flutuações da procura a curto prazo e isolam a política orçamental da volatilidade das receitas. Podem ser fixadas metas específicas não relacionadas aos recursos tendo em conta a capacidade de absorção.

- *Regras baseadas nos preços ou regras de equilíbrio estrutural,* que procuram atenuar o efeito orçamental das alterações na receita proveniente dos recursos naturais usando um preço de referência para calcular a receita com base numa média móvel dos preços passados ou futuros desses recursos (ou simultaneamente dos preços passados e futuros). A deficiência desta âncora é que ignora a esgotabilidade da receita dos recursos e as alterações nos volumes de produção, embora as preocupações de sustentabilidade possam ser resolvidas com projecções deliberadamente cautelosas das receitas.

- *Limites ao crescimento da despesa,* que podem restringir o crescimento da despesa pública em termos reais ou nominais, ou em percentagem da receita proveniente dos recursos naturais. Os benefícios são a sua simplicidade, facilidade de monitorização e relação com a capacidade de absorção (isto é, taxas de crescimento). Uma desvantagem dos limites ao

crescimento da despesa é que podem reduzir os incentivos à mobilização de receitas não relacionadas aos recursos. Os limites ao crescimento da despesa podem ser utilizados para complementar uma regra de equilíbrio estrutural ou baseada nos preços, que não tem em consideração as alterações no volume da produção.

Dispondo de várias opções em matéria de âncoras orçamentais a curto e a médio prazo, como é que as autoridades nacionais podem ser orientadas nas suas escolhas? Uma pergunta-chave a fazer é quanto tempo é provável que durem os recursos. Em regra geral, os países com longos horizontes em termos de recursos naturais devem preocupar-se sobretudo em gerir a volatilidade dos preços dos mesmos e em assegurar a estabilidade macroeconómica. Os países com horizontes de recursos mais curtos enfrentam problemas semelhantes mas, além disso, têm de fazer face à questão da sustentabilidade orçamental a longo prazo uma vez esgotados os recursos (Caixa-texto 4.1).

Se um país com um *horizonte de receitas provenientes de recursos naturais relativamente curto* se focar apenas no saldo orçamental global ou no saldo orçamental global primário (saldo orçamental global excluindo o pagamento de juros) para orientar as suas políticas orçamentais, corre o risco de ter de fazer um ajustamento abrupto da despesa quando as receitas dos recursos naturais chegarem ao fim. Se o défice primário não relacionado aos recursos for relativamente grande, a sustentabilidade da posição orçamental pode ser posta em risco mesmo antes de o recurso natural se esgotar. Por conseguinte,

Caixa-texto 4.1. Países da AS ricos em recursos naturais e com restrições de capital: Âncoras e pontos de referência

Em todos os tipos de economias, o saldo orçamental global (total da receita menos total da despesa) é utilizado como indicador da posição financeira líquida, isto é, se a administração pública está a aumentar ou a reduzir a sua riqueza financeira. O saldo orçamental primário (saldo orçamental excluindo o pagamento de juros) dá uma indicação da posição orçamental, isto é, se a política orçamental tem um efeito de expansão ou de contracção na procura interna. Dado que a receita dos recursos naturais tem normalmente origem no estrangeiro, a recomendação para os países ricos em recursos é que complementem a análise do saldo orçamental considerando também o saldo orçamental primário não relacionado aos recursos (o saldo orçamental global excluindo o pagamento de juros bem como a receita e a despesa provenientes dos recursos). Para além deste indicadores básicos, o corpo técnico do FMI tem recentemente recomendado uma série de âncoras e pontos de referência (Tabela 4.1.1) para orientar as políticas orçamentais dos países da AS ricos em recursos mas com restrições de capital (FMI, 2012b).

Caixa-texto 4.1. (*contínuo*)

Tabela 4.1.1. Países da AS ricos em recursos e com restrições de capital: Âncoras e pontos de referência

Âncoras orçamentais a curto ou a médio prazo				
Receitas dos recursos com um horizonte de longo prazo		**Receitas dos recursos com um horizonte de curto prazo**	**Pontos de referência para a sustentabilidade orçamental a longo prazo**	
Regra baseada nos preços (regra do saldo primário estrutural com alisamento dos preços)	**Regra do crescimento da despesa**	**Regra do saldo primário não relacionado aos recursos**	**Regra do modelo do rendimento permanente modificado**	**Quadro de sustentabilidade orçamental (Quadro de sustentabilidade da dívida modificado)**
Tem por objetivo determinar os níveis de despesa com base na receita dos recursos alisada para um dado objetivo orçamental; usa-se uma estimativa aplanada da receita dos recursos naturais para determinar o envelope da despesa. Ajuda a isolar a despesa da volatilidade dos preços.	Estabelece um limite para o crescimento da despesa pública. Útil para limitar a prociclicidade da política orçamental e em casos de restrições à capacidade de absorção (por exemplo, sobreaquecimento, grandes défices da conta corrente). Habitualmente utilizada em combinação com uma regra baseada nos preços.	Estabelecida de acordo com os pontos de referência aplicáveis à sustentabilidade a longo prazo e calibrada para a sustentabilidade a curto prazo dependente das condições cíclicas.	Desvia-se do modelo do rendimento permanente tradicional permitindo o aumento do investimento no médio prazo, mas acompanhado de uma redução da despesa após o período de aumento, para reconstituir e manter a riqueza financeira líquida. Não toma em consideração o impacto no crescimento nem os custos recorrentes e de substituição associados aos investimentos adicionais.	Baseado num quadro de sustentabilidade da dívida. Tem por objetivo estabilizar a riqueza líquida dos recursos naturais (a mais longo prazo) a um nível inferior ao que resultaria do modelo do rendimento permanente ou do modelo do rendimento permanente modificado, permitindo ao mesmo tempo o aumento da despesa. Pode atender ao impacto no crescimento e aos custos recorrentes e de substituição associados ao investimento adicional.

os indicadores orçamentais convencionais devem ser complementados por indicadores que excluam explicitamente os recursos naturais, como o *saldo primário não relacionado aos recursos*. O saldo primário não relacionado aos recursos—saldo primário global excluindo os pagamentos de juros (líquidos) e as receitas (líquidas) geradas pelos recursos, de preferência indexadas ao PIB não relacionado aos recursos[1]—fornece uma medida da orientação da política orçamental subjacente e do impacto das operações da administração pública na procura interna, e ajuda a desligar a política orçamental da volatilidade da receita dos recursos. Esta âncora da política orçamental é melhor no curto a médio prazo para os países que contam ter receitas de recursos naturais só para um curto horizonte, em comparação, por exemplo, com o saldo primário isolado.

Um país com um *horizonte longo em matéria de recursos,* no entanto, não precisa de se preocupar com a esgotabilidade dos recursos e pode focar-se na gestão da volatilidade e em evitar políticas orçamentais procíclicas. Neste caso, *uma regra baseada nos preços* (baseada no alisamento dos preços) ou um *indicador do saldo primário estrutural* constitui uma âncora orçamental útil. Se a despesa pública variar em paralelo com a receita dos recursos naturais, irá aumentar (diminuir) com o aumento (diminuição) dos preços desses recursos, reforçando assim o efeito da variação dos preços dos recursos na procura interna e dando origem a políticas orçamentais procíclicas. E, o que é mais, uma apreciação errada da sustentabilidade dos aumentos temporários dos preços dos recursos e o uso de margens de manobra orçamentais inadequadas para manter os níveis da despesa quando os preços descem são razões comuns por trás dos ciclos de expansão e contracção nas economias ricas em recursos (Capítulo 2).
A utilização de regras baseadas nos preços poderia ajudar a quebrar esta ligação. Um indicador orçamental de tipo estrutural utiliza um preço de referência para o recurso natural determinado por meio de uma fórmula, ou por um comité de peritos independentes, como acontece no Chile (Caixa 4.2). Este indicador estrutural assegura que a receita do recurso natural seja mais ou menos independente do ciclo económico ou dos preços das matérias primas. As fórmulas para a determinação do preço de referência podem assumir várias formas, dando pesos diferentes aos preços históricos e aos preços previsionais dos recursos. A receita estrutural dos recursos assim obtida pode então ser utilizada no processo orçamental para projectar a receita ou para derivar um saldo primário "estrutural"[2] como base para uma regra orçamental.

[1] Dada a grande volatilidade do PIB relacionado aos recursos e, portanto, do PIB total, o ideal é que um indicador deste tipo seja expresso em termos do PIB não relacionado aos recursos.
[2] Isto difere dos saldos ajustados ciclicamente tendo em conta as flutuações do *gap* de produção resultantes dos ciclos económicos não relacionados aos recursos. O PIB potencial, que constitui a base para o cálculo dos *gaps* de produção, é geralmente difícil de calcular nos países da AS devido a condicionalismos em matéria de dados, modificações estruturais e uma significativa volatilidade do PIB.

Pode ser útil combinar a regra do saldo estrutural com um *teto ou uma regra de crescimento da despesa*. Esta regra, definida como parcela do PIB não relacionado aos recursos ou como o crescimento da despesa, pode ainda ajudar a evitar a volatilidade e a prociclicidade. Esta mesma regra pode também constituir uma ferramenta útil para orientar o ritmo de crescimento do investimento quando o país enfrenta limitações de capacidade (Berg *et al.,* 2011).

Caixa-texto 4.2. A experiência do Chile com as regras orçamentais

O Chile produz cerca de um terço do cobre mundial, tendo este produto representado 54% das exportações do país e quase 14% da sua receita orçamental em 2012. Com uma duração esperada de, pelo menos, 50 anos, as reservas de cobre podem ser consideradas duradouras. O Chile tem também um forte historial de estabilidade macroeconómica e crescimento sustentado, com o crescimento do PIB real a cifrar-se, em média, em 5,3% de 1991 a 2011. Este crescimento tem sido apoiado por um sólido quadro de política macroeconómica, que inclui o estabelecimento de metas de inflação, uma taxa de câmbio flexível e uma regra orçamental.

A regra orçamental, adoptada em 2001, tem dois objetivos: 1) contribuir para a estabilidade orçamental e macroeconómica isolando a despesa pública da volatilidade dos preços do cobre e da actividade económica; e 2) melhorar a posição patrimonial líquida da administração central. Para atingir estes objetivos é estabelecida uma meta anual para o saldo estrutural, fixada inicialmente num excedente igual a 1% do PIB. As considerações intergeracionais não desempenham um papel de relevo na concepção da regra chilena. Em 2006, a regra orçamental estava ancorada na lei da responsabilidade fiscal, que estabelecia orientações para o cálculo do saldo estrutural e determinava que a administração estabelecesse esse objetivo no prazo de 90 dias a contar da data de tomada de posse. A fórmula exacta utilizada para determinar o saldo estrutural é complexa, mas consiste essencialmente na diferença entre a receita tendencial compatível com as estimativas tendenciais da produção e do preço do cobre, por um lado, e a despesa pública, por outro. A diferença entre o saldo orçamental global e o saldo estrutural é a componente cíclica da receita mineira e não mineira.[1]

A lei da responsabilidade fiscal também estabelecia regras para gerir os recursos orçamentais e constituir dois fundos soberanos: o Fundo de Reserva de Pensões (FRP) e o Fundo de Estabilização Económica e Social (FEES). O FRP recebe uma receita entre 0,2 e 0,5% do PIB, a utilizar para cobrir as garantias em matéria de pensões. O FEES destina-se a servir de margem de manobra orçamental, recebendo o que fica

[1] O Chile levou assim mais longe a noção de um saldo estrutural, ajustando também a receita não relacionada aos recursos ao ciclo económico. Em muitos países da AS em que o ciclo de crescimento económico não está bem definido e em que a falta de dados e as limitações de capacidade tornam problemático o cálculo da produção potencial, pode ser difícil aplicar uma regra de saldo estrutural tipo do Chile, mas a sua aplicação pode ser encarada no futuro, quando os dados e as informações melhorarem.

Caixa-texto 4.2. (*contínuo*)

do orçamento após o pagamento ao FRP e a amortização da dívida, e destina-se a ser utilizado para financiar défices em ocasiões de choques na receita. O capital de ambos os fundos está investido no estrangeiro.

Desde a sua introdução, a meta do saldo estrutural tem sido reajustada várias vezes para fazer face a variações das circunstâncias económicas, mas tem continuado a constituir um sólido apoio para as políticas orçamentais. É de referir que, mesmo antes de ser adoptado o enquadramento jurídico, a meta orçamental já estava bem esteada num forte compromisso político. Alem disso, várias características do enquadramento protegem-no de interferências políticas e garantem a transparência: as estimativas do PIB potencial e dos preços do cobre a longo prazo são feitas por um grupo de peritos independentes; e são publicados relatórios de contas anuais, incluindo as metas para os próximos quatro anos e uma análise detalhada da execução do orçamento do ano anterior em relação à meta.

O quadro orçamental e as suas âncoras deveriam assentar numa avaliação da *sustentabilidade orçamental a longo prazo,* que poderia ser definida como a capacidade da administração pública para sustentar a despesa, os níveis de tributação e outras políticas no longo prazo, sem incorrer em problemas de insolvência. Isto é relevante para todos os países da AS ricos em recursos naturais e especialmente para os que têm um horizonte mais curto em termos de receita desses recursos.

A *hipótese do rendimento permanente* proporciona um quadro útil para avaliar a sustentabilidade a longo prazo, embora o modelo deva ser adequadamente *modificado* para acolher um certo aumento da despesa pública. Essa modificação pode ser efetuada permitindo desvios a curto prazo da trajetória fixa da despesa prevista no modelo do rendimento permanente; os países poderiam aumentar transitoriamente a despesa pública para aumentar dos investimentos públicos fomentadores de crescimento e reduzi-la mais tarde, para assim manter globalmente constante a despesa pública ao longo prazo. Embora esta alteração leve a uma certa melhoria do quadro analítico, ainda não atinge o ideal, porque mesmo uma versão alterada do modelo clássico não toma em consideração os efeitos potencialmente fomentadores de crescimento do aumento do investimento público. Esses efeitos fomentadores de crescimento são potencialmente significativos e poderiam, com o tempo, produzir grandes receitas fiscais, que atenuariam no futuro a necessidade da redução compensatórias à despesa.

Devem, portanto, ser apreciadas abordagens alternativas à avaliação da sustentabilidade a longo prazo, que tomem explicitamente em consideração

Caixa-texto 4.3. Modelos de sustentabilidade alternativos: a República Democrática do Congo

A República Democrática do Congo (RDC) é um país rico em recursos naturais onde as decisões em matéria de poupança pública, investimento e consumo são particularmente complexas devido às suas características políticas e institucionais. A volatilidade dos preços das matérias-primas complica ainda mais a gestão macroeconómica. O cobre e o cobalto dominam as exportações (80 porcento em 2011), com o ouro, os diamantes, o zinco e a columbita-tantalita (coltan) a acrescentarem mais 10 pontos percentuais das exportações.

O FMI, (2012d), avaliou a sustentabilidade orçamental da RDC tomando em consideração os efeitos que um aumento do investimento público poderiam ter no crescimento. Foram feitas simulações usando um modelo, desenvolvido pelo corpo técnico do FMI, que compara duas opções de políticas para a utilização das receitas inesperadas: 1) constituir uma margem de manobra orçamental através de poupanças no exterior ("pássaro na mão"); ou 2) aumentar o investimento público. Na primeira opção, a receita inesperada é depositada num fundo soberano que aumenta consideravelmente com o tempo. A segunda opção, que simula uma abordagem mais equilibrada, com um aumento franco mas gradual do investimento público, produz melhores resultados macroeconómicos que a primeira opção, em termos de crescimento do PIB, existências de capital e PIB não relacionado aos recursos. Todavia, devido a condicionalismos em matéria de absorção, o custo direto da utilização de mais receitas inesperadas para investimento público (o montante da diferença anual entre o investimento público bruto e o efetivo) é duas vezes superior ao da primeira opção. Além disso, na segunda opção, a reserva orçamental disponível para contrabalançar uma eventual descida dos preços das matérias-primas é mais pequena.

Embora os resultados obtidos nestas simulações dependam de uma série de suposições, eles ilustram os possíveis compromissos e implicações políticas da utilização dos recursos inesperados: 1) num país com grandes défices de infra-estruturas, a alocação de uma maior parcela da receita para investimento público pode ser compensadora, ao proporcionar um maior crescimento do PIB e a redução da pobreza (e estes efeitos podem até estar subestimados, dado o efeito catalítico que o investimento público poderia ter no investimento privado); 2) os custos devidos às limitações em matéria de absorção e eficiência apontam para a necessidade de fortalecer a gestão financeira pública e criar capacidade na função pública e nas estruturas institucionais para reforçar a responsabilidade e transparência da administração pública; e 3) a criação de uma regra para definir que parcela dos recursos inesperados deve ser poupada nos primeiros anos da exploração torna mais fácil para os decisores políticos resistir à pressão política no sentido de intensificar o consumo público e aumentar a despesa de capital acima da capacidade de absorção.

os efeitos fomentadores de crescimento que se esperam de um maior investimento. Isto poderia ser feito quer utilizando *um quadro de sustentabilidade orçamental combinado com um quadro de sustentabilidade da dívida* modificado para ter em conta o impacto do investimento sobre o crescimento, quer por meio de modelos alternativos (Caixa-texto 4.3). Os modelos alternativos estão associados a uma série de hipóteses simplificativas, por exemplo, que a receita inesperada proveniente dos recursos naturais seja utilizada principalmente para investimento público e outras despesas fomentadora de crescimento. Os resultados são também sensíveis às hipóteses consideradas sobre o rendimento desses recursos e a qualidade desses investimentos (Capítulo 5).

Os *fundos soberanos* (FS) são instrumentos úteis na gestão macro-orçamental e para tratar das questões intergeracionais, mas não deveriam constituir um substituto para regras orçamentais claras. Uma série de países constituíram FS, alguns na esperança de que esses fundos aliviassem a pressão no sentido de se gastarem as receitas inesperadas. A experiência sugere, contudo, que não existe uma diferença significativa de orientação orçamental entre os países com fundos regidos por normas rígidas de entrada e saída de capitais e outros que as não têm. Uma explicação pode estar na ausência de restrições ao endividamento, que permite aos governos pedir empréstimos para financiar os pagamentos aos fundos.

Contudo, um FS deve ser encarado como um instrumento complementar útil que faz parte do orçamento. Em vez de serem "fundos de desenvolvimento" com autoridade própria para realizar despesas, eles devem ser plenamente integrados no orçamento e apoiar a implementação de sólidas políticas orçamentais (por exemplo, financiando políticas contracíclicas). E, o que é importante, devem também reforçar a transparência e a credibilidade, tornando mais visíveis as receitas e o uso que lhes é dado. Por último, devem maximizar o rendimento das poupanças financeiras da administração pública (ver os exemplos de FS na Caixa-texto 3.4 e 4.4).

Caixa-texto 4.4. As novas regras orçamentais do Gana

Na sequência da primeira grande descoberta de petróleo no Gana, em 2007, o governo lançou uma consulta a nível nacional sobre a maneira de gerir com eficiência esta nova riqueza recém-encontrada. Embora as reservas de petróleo do Gana sejam relativamente pequenas a nível mundial, não se esperando que a produção do actual campo Jubilee exceda os 120.000 barris por dia, há um considerável potencial de subida com novas descobertas. A Lei da Gestão das Receitas do Petróleo adotada pelo Gana procura estabelecer o equilíbrio entre assegurar a estabilidade macroeconómica e evitar despesas procíclicas, as grandes necessidades de despesa em infra-estruturas, e a necessidade de economizar para as gerações futuras.

Esta lei—aprovada em 2010, antes do primeiro ano completo de produção—inclui várias disposições: um fundo de estabilização, um fundo de dotação para as gerações futuras, o financiamento anual do orçamento e verbas destinadas ao investimento público. Embora o enquadramento jurídico não estabeleça qualquer regra orçamental específica, com indicadores fiscais que tenham em conta a receita dos recursos, a lei estabelece objetivos para a repartição dessa mesma receita entre o orçamento e os dois fundos soberanos: 1) da receita de referência do petróleo, até 70% são alocados ao orçamento e pelo menos 30% são transferidos para os fundos de estabilização e de dotação; 2) da parcela alocada ao orçamento, 70% devem ser destinados a despesas de capital; e 3) dos 30% transferidos para os fundos, 70% vão para o fundo de estabilização e 30% para o fundo de dotação.

A lei prevê também a publicação regular de relatórios por várias entidades oficiais, incluindo o Ministério das Finanças e do Planeamento Económico, a autoridade do Gana responsável pela receita e o Banco do Gana. Além disso, as cláusulas em matéria de transparência são coerentes com os requisitos da Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas. A divulgação da despesa pública e o escrutínio regular pelo Comité da Responsabilidade e do Interesse Público constituem uma sólida estrutura para assegurar a responsabilidade pública. O Comité tem de publicar relatórios semestrais, que são também apresentados ao Presidente e ao Parlamento. O auditor-geral apresenta auditorias externas dos fundos petrolíferos todos os anos e o Banco do Gana conduz auditorias internas, das quais o governador apresenta relatórios trimestrais. Além disso, as organizações da sociedade civil têm estado muito activas na monitorização da gestão das receitas do petróleo.

A estrutura criada pelo Gana para gerir as suas receitas petrolíferas tem características positivas em matéria de transparência e objetivos claros para a distribuição da receita entre o orçamento e os fundos. No entanto, em princípio, os fundos soberanos deveriam complementar, e não substituir as regras orçamentais, que devem ser claras. Embora a falta de uma regra orçamental com disposições especiais para a receita dos recursos naturais possa ser motivada pelo facto de essa receita representar uma parcela relativamente pequena da receita total do Gana, o desempenho do país na gestão da receita proveniente dos recursos naturais dependerá de objetivos orçamentais claros e da adesão a esses objetivos.

Leituras recomendadas

Arezki, Rabah, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy, eds., 2011, *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616351458. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24843.0.

Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marco Poplawski-Ribeiro, and Christine J. Richmond, 2012, "Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries," IMF Staff Discussion Note 12/04 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25902.0.

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2011, "Public Investment in Resource Abundant Low-Income Countries," IMF Working Paper 12/274 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40105.0.

Davis, Jeffrey M., Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781589061750. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=16018.0.

IMF, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries," IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4698.

IMF, 2012c, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Background Paper 1," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund; August 24). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4699.

IMF, 2012d, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Analytic Frameworks and Applications," IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4700.

CAPÍTULO

5 Tornar o investimento público mais eficiente

As receitas provenientes dos recursos naturais ampliaram o espaço fiscal de numerosos países de África subsariana (AS), criando-se um potencial para que o investimento público venha a ser o motor do crescimento a longo prazo, da diversificação e da redução da pobreza. Porém, em várias ocasiões, no passado, o incremento do investimento público redundou em resultados decepcionantes. Por que razão? Parte da resposta encontra-se no facto de não interessar apenas saber *quanto* se gasta mas também *como* e *em quê*. O presente capítulo analisa essa questão olhando de mais perto para a capacidade de investimento bem como para a eficiência do investimento.

Nos capítulos anteriores procurou-se saber que porção das receitas provenientes dos recursos naturais se haveria de poupar em relação àquela que se deveria despender em prol da sustentabilidade e estabilidade macroeconómica, assim como a maneira de contrabalançar esses objetivos face às exigências crescentes de investimento em capital, algo evidenciado na maioria dos países da AS. A obtenção de mais receitas provenientes dos recursos naturais constitui uma oportunidade para realizar o potencial de crescimento dos países subsarianos. A falta de infra-estruturas económicas de base—meios de transporte, abastecimento elétrico, água potável—é frequentemente apontada como um dos principais entraves à expansão do sector privado e à criação de emprego. Investimentos públicos bem concebidos e dimensionados poderão, por conseguinte, colmatar diretamente lacunas infra-estruturais urgentes mas também, a par de uma melhoria do ambiente dos negócios, agir como catalisadores para reforçar o investimento privado. Determinar prioridades de investimento certas poderá ainda ajudar a superar desafios da estabilidade macroeconómica relacionados com o incremento da despesa. Ao tratar de estrangulamentos específicos da oferta a nível micro e aumentar a produtividade na economia, o correcto direccionamento do investimento público permitirá também dissipar alguns desafios inerentes à estabilidade macroeconómica, como a pressão em alta

sobre os preços internos e a forte valorização da taxa de câmbio real (ver Capítulo 2).

No entanto, mesmo havendo desadequação do capital, os investimentos de capital só proporcionarão retornos elevados desde que se façam opções de investimento acertadas e se criem activos, cuja operacionalização e manutenção seja eficiente. Para além da questão dos fundos próprios, muitos países da AS confrontam-se com uma fraca capacidade administrativa e constrangimentos de absorção. Ou seja, mesmo tendo acesso a financiamento falta-lhes capacidade para administrar bem os seus investimentos internos. Estrangulamentos físicos e de gestão, débil especialização técnica e informação limitada levam frequentemente à deficiente selecção e implementação dos projectos de investimento. Problemas de governança conduzem também ao esbanjamento e vazamento de recursos (Capítulo 6). Muitos desses problemas decorrem da necessidade geral de reformar e reforçar a capacidade do serviço público bem como de melhorar a gestão das finanças públicas no seu conjunto, em áreas como a orçamentação, as compras e aquisições e em toda a cadeia de despesas. De igual modo, afigura-se necessário reforçar os processos institucionais e a capacidade específica de gerir o investimento público. O desafio de aplicar uma boa gestão aos investimentos é um dado relevante para a maioria dos países da AS, quer se trate de países ricos em recursos naturais quer não, mas as limitações de capacidade tendem a tornar-se ainda mais marcadas nos países ricos em recursos dado o surto repentino de ingressos e o desejo de usá-los depressa para suprir os défices infra-estruturais.

Desafio de política: "Investir no investimento"

Ainda que se possa justificar a realização imediata de investimentos públicos nos países com escassez de capital, a criação das capacidades que permitam assegurar a boa gestão desses investimentos é um pré-requisito fundamental. Dessa premissa infere-se a necessidade dos países começarem por "investir no investimento" (Collier, 2011 e 2012). Investir no investimento requer tempo até se alcançar uma capacidade de investimento suficiente, e talvez seja preciso protelar alguns investimentos até estar constituída a referida capacidade, evitando o desperdício de recursos.

Collier (2012) salienta três componentes do processo de "investir no investimento". O primeiro refere-se à necessidade de aumentar a capacidade de gerir o investimento público. Para além de um reforço global da transparência e governação dos recursos, são essenciais ações específicas que permitam reforçar as medidas institucionais a favor da gestão do investimento público. Desde logo, seria conveniente estabelecer um sistema mínimo de gestão do investimento público (GIP). Por sua vez, Rajaram *et al.* (2010)

Caixa-texto 5.1. Elementos básicos de um sistema de Gestão do Investimento Público

O desenho exacto do GIP poderá variar de um país para o outro mas, para servir o objectivo em vista, esse sistema deverá sempre integrar alguns elementos básicos conforme se expõe no quadro abaixo.

Etapa 1: Orientação estratégica e avaliação	1. Directrizes de investimento, desenvolvimento do projecto e exame preliminar. Uma orientação estratégica abrangente permite ancoraras decisões de investimento e efectuar uma primeira selecção que pode decorrer de um plano nacional ou de outro plano a médio-longo prazo em que se definem prioridades de desenvolvimento à escala da economia.
	2. Valoraçao formal do projecto Este passo inclui estudos de viabilidade, análises de rentabilidade e a identificação de alternativas pertinentes.
	3. Supervisão independente da valoraçao
Etapa 2: Selecção do projecto e orçamentação	4. Selecção do projecto e orçamentação É importante correlacionar o processo de avaliação e de selecção dos projectos de investimento para garantir a sustentabilidade dos custos recorrentes assim como uma contabilização adequada de quaisquer receitas geradas pelo projecto.
Etapa 3: Implementação do projecto	5. Implementação do projecto Esta etapa inclui disposições organizativas claras (nomeadamente planos de aquisições, gestão e monitoramento do processo de implementação do projecto, sistemas de gestão dos custos, orçamentação plurianual) bem como um calendário realista.
	6. Ajustamento do projecto Esta etapa deve ser contemplada para permitir alterações na implementação do projecto pelo facto das circunstâncias terem mudado. Pode também fortalecer o processo de monitoramento, tornando-o mais ativo e menos passivo.
	7. Exploração das instalações Trata-se do processo pelo qual se garante que o projecto de investimento está pronto para ser iniciado e pode ser executado, incluindo quanto à verificação de qualquer necessidade de adaptações ou de investimentos adicionais antes da sua utilização.
Etapa 4: Avaliação do projecto e auditoria	8. Finalização do reexame e avaliação Esta etapa algumas vezes negligenciada tem uma importante função de avaliação pela agência ou pelo ministério responsável após a finalização do projecto, para determinar se o mesmo foi concluído dentro do orçamento assim e dos prazos inicialmente previstos e se o resultado e os produtos cumprem os objetivos inicialmente estabelecidos.

Adaptado de Rajaram *et al.,* 2010, e Dabla-Norris *et al.,* 2011.

identificam oito características impreteríveis para efetivar um sistema GIP (Caixa-texto 5.1), havendo lugar para que cada uma delas se possa adaptar à capacidade particular de dado país.

Uma vez operacionalizadas as etapas básicas do sistema GIP, a capacitação será construída gradativamente através do reforço dos processos em torno das diversas etapas. A melhor forma de fazê-lo é com a ajuda de ferramentas de diagnóstico para identificar os elos mais fracos do sistema GIP no seu conjunto. Até há pouco tempo, existiam poucas ferramentas metodológicas para ajudar as autoridades nacionais a realizar este processo, salvo recorrendo a indicadores físicos de entradas e saída. No intuito de encontrar uma resposta, economistas do FMI desenvolveram um índice composto relativo à eficiência dos processos de gestão do investimento público para 71 países, dos quais 40 são países de baixa renda. O índice procura aferir a qualidade e a eficiência de quatro fases consecutivas do processo de investimento: valoração, seleção, implementação e avaliação do projecto, e permite estabelecer uma base de referência em relação a outros países para cada uma das fases. Essa ferramenta de diagnóstico permite ainda identificar as debilidades institucionais que deverão ser reforçadas por ordem de prioridade (Dabla-Norris *et al.*, 2011) (Caixa-texto 5.1).

A esse propósito, é de referir o caso do Gabão, um país com receitas significativas provenientes dos seus recursos naturais que está a tomar medidas específicas para reforçar a capacidade de investimento para acelerar os investimentos muito necessários sem comprometer a sua eficácia (Caixa-texto 5.2).

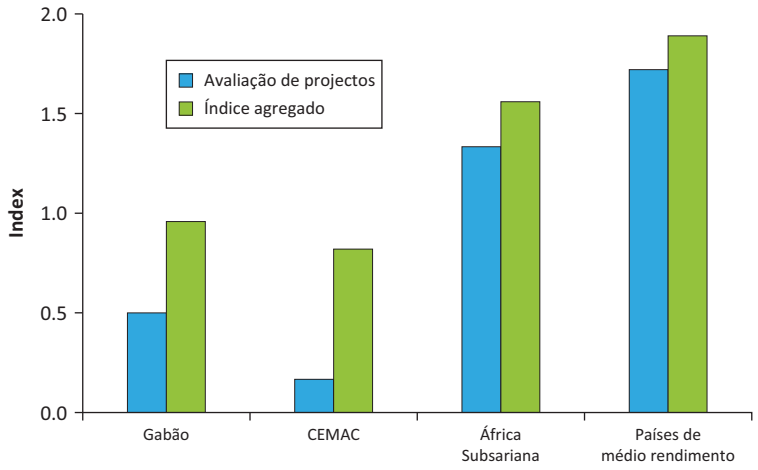
Caixa-texto 5.2. Transformar ativos petrolíferos em ativos financeiros: Gabão

Em 2009, as autoridades do Gabão lançaram um ambicioso programa de investimento público, que ascende a USD 12 mil milhões, ou seja o equivalente a mais de 150% do PIB não petrolífero nos próximos sete anos, e tem por objetivo transformar, no longo prazo, o país numa economia de mercado emergente e diversificada. O programa visa a melhoria dos níveis e padrões das infra-estruturas económicas, a construção de rodovias, a expansão das instalações portuárias e o reforço do abastecimento energético (abastecimento eléctrico por via hidroeléctrica e térmica). A melhoria das infra-estruturas servirá de esteio para o desenvolvimento do sector florestal, indústria do óleo de palma no Gabão, e outros sectores. De igual modo, em prol desse desenvolvimento, estão a ser criadas zonas empresariais especiais no país.

Caixa-texto 5.2. (*contÍnuo*)

Reconhecendo a sua fraca capacidade administrativa na gestão do investimento público (Figura 5.2.1), em particular durante o processo de avaliação, as autoridades gabonesas criaram uma agência nacional para as grandes obras públicas, que conta com apoio técnico e em pessoal da Bechtel, uma firma de engenharia privada. A Bechtel possui uma vasta experiência no Gabão dada a assistência prestada às autoridades nacionais no planeamento e execução da Copa Africana das Nações que ali se realizou em 2012. A Bechtel guiará o programa de investimento público do governo durante os próximos cinco anos. Muitos dos elementos básicos de um bom sistema GIP, enumerados na Caixa-texto 5.1, parecem ter sido criados no Gabão, embora seja necessário ir mais longe para proceder a uma supervisão independente do processo de aferição do investimento (etapa 3) e afinar a articulação entre o calendário do programa e os seus produtos (etapa 5). Os conhecimentos da Bechtel deverão também ser transferidos paulatinamente para agentes locais, garantindo-se assim a criação de uma capacidade de gestão e perícia técnica a nível local.

Figura 5.2.1. Índice de gestão do investimento público, 2010



Fontes: Autoridades do Gabão; Dabla-Norris e outros, 2011.

Obs.: O índice varia de 0 (pior) a 4 (melhor). CEMAC = Comunidade Económica e Monetária da África Central.

Num volume sobre GIP prestes a ser editado e trabalhando a abordagem de Rajaram *et al.* (2010), o Banco Mundial identificou algumas grandes tipologias de GIP para grupos de países (Caixa-texto 5.3), o que também permitirá identificar deficiências típicas e orientar as prioridades da GIP, apontando ainda exemplos de boas práticas que actualmente se destacam em países mais avançados em termos de GIP.

Caixa-texto 5.3. Reforma da gestão do investimento público: Diagnóstico de uma perspectiva multinacional

A abordagem de diagnóstico do sistema GIP definido por Rajaram *et al.* (2010) identifica oito características indispensáveis para um efectivo sistema GIP. Usando essa abordagem, o Banco Mundial passou em revista a funcionalidade do sistema GIP em 29 países que representam uma amostragem diversa das condições políticas e institucionais e cobrindo economias avançadas (6), economias emergentes (11), economias dependentes dos recursos naturais (5) e economias dependentes da ajuda externa (7), incluindo um certo número de aquelas em situações frágeis ou pós-conflito. Os países situam-se em África (8), Ásia Oriental e Pacífico (4), Europa e Ásia Central (14) e América do Sul (3). A análise permite identificar em traços gerais algumas tipologias sistémicas da GIP, que se podem elencar em GIP de nível avançado; GIP dependente dos doadores; GIP no pós-conflito ou em situações de fragilidade; GIP dependente de recursos naturais e GIP dos novos Estados-membros da UE. De acordo com o estudo, alguns países partilham de características que os colocam em mais de uma tipologia (em particular, muitos países ricos em recursos da AS são ao mesmo tempo países dependentes da ajuda externa e países em situação de pós-conflito).

Na amostra, os Estados dependentes dos recursos naturais (segundo a definição do Banco Mundial são aqueles cuja receita orçamental advém em mais de 25% dos recursos naturais) incluem Angola, a República do Congo, Guiné Equatorial, Timor-Leste e a Mongólia (dos quais Angola, Congo e Timor-Leste também encaixam na tipologia dos Estados frágeis ou pós-conflito). Esses países têm razões prementes para reforçar a sua GIP tendo em conta a necessidade de transformar a receita das indústrias extractivas em ativos de desenvolvimento sustentáveis. Embora partilhem de muitos problemas da GIP dos países dependentes da ajuda externa e da falta generalizada de capacidade institucional, este grupo de países apresenta alguma diversidade em relação às suas capacidades de GIP, refletindo diferentes quadros políticos e experiências institucionais e históricas diversas (por exemplo, a Mongólia e Timor-Leste ainda são relativamente novatos em relação à sua dependência dos recursos enquanto Angola possui um longo historial na gestão petrolífera). A presença de companhias nacionais de recursos naturais constitui um desafio particular para os governos quando se trata de coordenar a GIP e a tendência para se usar operações de troca de recursos naturais por infra-estruturas, que acabam por evadir até mesmo a capacidade limitada desses países levarem a cabo uma valoração do projeto. Também se verifica uma maior politização das decisões de investimento, o que prejudica a capacidade técnica de valoração para a qual não há exigências políticas. A volatilidade das receitas cria desafios adicionais à implementação dos projectos e levou à acumulação de grandes atrasados internos em Angola e Timor-Leste.

Muitos países ricos em recursos são também dependentes da ajuda externa. Nesta amostra, os países dependentes da ajuda externa apresentam características distintas e debilidades em quase todos os aspectos da GIP, desde a etapa das directrizes

Caixa-texto 5.3. (*contínuo*)

estratégicas até a fase de avaliação do projecto. É notória, nos países desse grupo, a falta de capacidade interna para aferir os projectos e o facto de dependerem das capacidades dos doadores, o que se traduz por critérios desiguais de selecção de projectos. A imprevisibilidade e a falta de sincronia no financiamento por parte dos doadores afecta também a implementação dos projectos, cuja gestão é muitas vezes desviada para unidades de implementação financiadas pelos doadores, o que reduz a coerência dos sistemas internos de GIP. Verifica-se uma sobreposição significativa entre as tipologias dos Estados frágeis e pós-conflito e dos Estados dependentes da ajuda externa, sendo corrente disporem de poucas ou nenhuma das características indispensáveis da GIP. Na sequência dos conflitos, enfatiza-se a consecução dos projectos de infra-estruturas críticas em detrimento do melhor rendimento financeiro, e só então se foca progressivamente a atenção no restabelecimento das capacidades do governo para gerir o investimento. A Bósnia, a RDC, o Kosovo e a Serra Leoa evidenciam todos uma evolução gradual, passando imediatamente do pós-conflito para uma situação cujas características se assemelham às habituais quando há dependência da ajuda, com capacidades débeis.

Existe um amplo consenso à volta da importância do investimento público e do seu papel crítico para o processo global de crescimento e desenvolvimento, sendo amiúde esse o elo mais fraco na gestão da política orçamental e que limita o impacto da despesa pública. O estudo do Banco Mundial conclui que as economias avançadas que aplicam sistemas de GIP bem disciplinados se destacam pela sua despesa pública mais eficiente. O facto de as economias em desenvolvimento não contarem com sistemas desse tipo reflecte simultaneamente a dificuldade de mudança comportamental e institucional do sector público e os fortes incentivos que levam as autoridades políticas a preferir processos mais *ad hoc* e discricionários e a resistir à introdução de sistemas que limitariam a afectação de recursos com base em critérios políticos. A oportunidade de beneficiar da corrupção na adjudicação de contratos públicos é outro factor cuja força dificulta a reforma da GIP. O estudo salienta ainda o facto de dotações ou condições particulares (recursos naturais, acesso à ajuda ou ambientes pós-conflito) constituírem desafios específicos e distorções, para concluir que os esforços de reforma envidados devem começar por reconhecer a relevância do compromisso político em relação ao progresso sistémico e, tal como em praticamente todas as reformas do sector público, deve procurar influenciar o executivo assim como potenciar o envolvimento e apoio tão abrangente quanto possível da sociedade civil para garantir que haja uma melhoria da governação dos recursos públicos.

Fonte: Banco Mundial, volume inédito intitulado *Investing to Invest: Promoting Public Investment Management.*

A segunda componente do princípio "investir no investimento" de Collier (2012) foca a melhoria do ambiente para fomentar o investimento privado. O investimento público (como sejam rodovias e electricidade) é muitas vezes crítico para induzir a geração de mais investimento privado, e o rendimento em

relação a ambos depende do investimento feito no outro. Combinar investimentos públicos e privados pode abrir caminho a um crescimento mais inclusivo, fomentado pelo desenvolvimento de uma economia diversificada com criação de emprego no sector privado não relacionado aos recursos naturais. O Índice de Competitividade Global, produzido anualmente pelo Fórum Económico Mundial, é uma das formas de medir o ambiente do investimento privado. É de destacar o exemplo do Ruanda, país da AS que tem subido rapidamente na classificação segundo este índice. No seu conjunto, a governança desempenha também um papel de relevo para criar um ambiente favorável aos negócios (Capítulo 6). O terceiro componente ao qual Collier atribui importância, embora extravase o âmbito da presente publicação, refere-se às políticas de redução do custo unitário tanto do investimento público como do investimento privado. Na AS, verifica-se que os bens de investimento são geralmente onerosos, os custos de construção elevados e as competências no ramo da construção escassas. Melhorar as políticas comerciais e criar medidas além fronteiras poderá contribuir para diminuir os custos inerentes ao investimento. Políticas públicas que deliberadamente incidam sobre essas barreiras ao investimento poderão ajudar a reduzir o défice de capital.

Leituras recomendadas

Arezki, Rabah, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu, 2012, *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616353797. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25718.0.

Collier, Paul, 2011, *Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource-Rich Countries*, Centre for the Study of African Economies (Oxford: Oxford University). http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/documents/Imf2011.pdf.

Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An index of Public Investment Efficiency," IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24651.0.

IMF, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund; August 24). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4698.

Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, 2010, "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management," World Bank Policy Research Working Paper 5397 (Washington: World Bank). http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20100809092806&cid=decresearch.

World Bank, "Doing Business Report," available at www.doingbusiness.org/.

World Bank, forthcoming, *Investing to Invest: Promoting Public Investment Management* (Washington).

World Economic Forum, "Global Competitive Report," available at www.weforum.org/.

CAPÍTULO

6 Mobilizar mais receitas de um modo eficiente e justo

Dada uma doação de um recurso natural, o meio mais eficaz de aumentar a sua contribuição para o orçamento do Estado implica conceber um regime fiscal adequado e zelar pela sua estrita aplicação. Nos capítulos anteriores, analisou-se o quadro orçamental, que define as regras relativas aos montantes que podem ser gastos ou devem ser poupados, bem como a melhor forma de gerir e utilizar as receitas das indústrias extractivas tipicamente sujeitas a volatilidade. Essa análise deixou temporariamente de parte o facto de que os montantes a alocar podem variar consoante as autoridades nacionais consigam reter e colectar receita das actividades do sector extractivo. A renda económica total que um recurso natural gera é função do volume, do custo de produção e das cotações desse produto no mercado mundial. Mas a proporção dessa renda económica a favor do orçamento nacional depende das acções tomadas pelas autoridades do país. O objetivo predominante—angariar a maior receita possível—deve procurar um equilíbrio em relação a outros objetivos como o crescimento do emprego e da renda, assim como considerações ambientais. Limitando a sua abrangência a considerações fiscais directas, o presente capítulo dedica-se ao regime fiscal e à administração da fiscalidade no sector extractivo e à forma como deve ser concebido para balancear os interesses de todas as partes interessadas: governo, investidores, sociedade civil e o público em geral. Esta análise e suas respectivas recomendações estratégicas assentam em grande medida num documento recente do corpo técnico do FMI sobre a conceção e implementação de regimes fiscais para as indústrias extractivas: "Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation" (FMI, 2012a).

Os países de AS precisam de regimes fiscais correctamente concebidos para potenciarem a receita que pode advir das suas atividades extractivas. A escolha do regime fiscal aplicável ao sector extractivo é importante em todos os países ricos em recursos naturais, inclusive em economias avançadas e altamente diversificadas. Mas, em termos relativos, para os países da AS a aposta é maior tendo em conta a elevada proporção do sector extrativo no conjunto

da economia e nas receitas orçamentais. As atividades extrativas e respectivas receitas desempenham um papel determinante no desenvolvimento económico desses países, o que torna a conceção do regime fiscal aplicável às indústrias extrativas dos países da AS tanto mais importante. Além disso, conforme discutido no Capítulo 2, na AS ainda existe um grande manancial de recursos por descobrir; e de entre os recursos hoje conhecidos, muitos ainda estão por desenvolver. Embora o aumento das reservas comprovadas e dos níveis de extração registados nos últimos anos à escala global estejam em grande parte associados à subida da cotações das matérias primas e a evoluções tecnológicas, a conceção do regime fiscal e a sua administração eficiente poderiam estimular ainda mais a exploração e produção nos países da AS.

A parcela de receitas arrecadadas varia amplamente de um recurso natural para outro e de país para país, o que indicaria um potencial de retenção de uma parcela maior das receitas pelo governo de certos países. A falta de dados é um problema persistente e as estimativas requerem uma interpretação cautelosa. Não obstante, os dados analisados pelo Departamento de Finanças Públicas do FMI sugerem que governos retêm uma parcela menor de receitas oriundas do sector mineiro (45–65%) em relação ao sector petrolífero (65–85%) (FMI, 2012a). A explicação dessas discrepâncias não é óbvia, embora vários fatores as possam explicar: os regimes fiscais relativos ao sector petrolífero encontram-se bem estabelecidos, e a indústria beneficia de normas internacionais e extensa experiência, ao passo que o sector extrativo dos minérios apresenta maiores benefícios não-fiscais e enfrenta uma concorrência fiscal mais intensa devido aos riscos inerentes (riscos de desenvolvimento e exploração) e à incerteza dos valores de mercado (em particular, a falta de preços no mercado à vista ou preços *spot*). Se a primeira explicação sobre distintos regimes fiscais e normas é plausível, talvez haja margem para aumentar as taxas de tributação efetiva no sector da mineração em geral. Para além disso, se nalguns países as taxas de retenção do petróleo ou das minas for significativamente inferior às estimativas *supra,* justifica-se rever o regime fiscal e aperfeiçoá-lo (Caixa-texto 6.1).

Desafio de política: Otimizar a receita fiscal

O que existe de singular na tributação do sector extrativo? Todas as indústrias, qualquer que seja a sua tipologia, apresentam características relevantes que devem ser tidas em conta na ótica da fiscalidade e, desse ponto de vista, as actividades extractivas não são diferentes. Quando da conceção do regime fiscal aplicável, convém levar em consideração

Caixa-texto 6.1. Tributação das indústrias extractivas: Moçambique

Moçambique beneficia da existência de ricos e imensos recursos naturais em grande parte ainda subexplorados (carvão, gás natural, areias minerais, electricidade de geração hídrica e, potencialmente, petróleo). Os sectores do gás e do carvão estão a entrar num período de desenvolvimento rápido e terão um impacto macro-fiscal significativo a curto, médio e longo prazos. Quatro grandes projectos referentes a recursos naturais (hidroeléctrica, carvão, gás, areias pesadas) já entraram em produção e vários outros estão em fase de desenvolvimento e exploração (essencialmente hidroeléctricas e gás). O Investimento Directo Estrangeiro (IDE) atingiu pouco mais de USD 5 mil milhões em 2012, mais do dobro em relação a 2011, com um aumento superior a 80% nos sectores mineiro e do gás. As estimativas do corpo técnico do FMI indicam que o sector dos recursos naturais pode contribuir com 2 pontos percentuais adicionais por ano para o crescimento económico do país e que a sua participação pode exceder o 25% do PIB no final de 2023 (partindo de um valor inferior a 7% em 2011). À data, as receitas provenientes dos recursos naturais são muito diminutas, representando menos de 4 % das receitas totais em 2011, mas poderão subir abruptamente para cerca de 40% da receita total em 2023, dependendo do grau de desenvolvimento e do quadro regulatório adoptado para gerir a receita.

As autoridades moçambicanas tomaram medidas de relevo para garantir que o seu regime fiscal favoreça no futuro a obtenção de receita sobre os recursos naturais. Com a assistência técnica do FMI e do Banco Mundial, em 2007 o governo concebeu e aprovou um regime fiscal relativo ao sector mineiro e do petróleo que introduziu contratos-tipo. Outras boas práticas incluem a introdução de um sistema de tributação progressiva no sector dos hidrocarbonetos bem como a adopção de incentivos específicos para ao sector mineiros e do petróleo, removendo essas actividades do âmbito mais generoso da Lei de Investimentos.

Melhorar o regime fiscal aplicável ao sector mineiro e dos hidrocarbonetos continua a ser uma prioridade para aumentar a receita. Está a ser redigida uma nova legislação no intuito de juntar num único instrumento todos os quesitos fiscais relativos a futuros projecto no sector mineiro e do petróleo, englobando três mecanismos: um *royalty* para garantir ao governo uma participação mínima sobre o valor da produção; um imposto sobre o rendimento das sociedades com regras específicas sector a sector (incluindo delimitação, regras de depreciação, tributação dos ganhos de capital e taxas de retenção na fonte); e um mecanismo progressivo (revisto para o petróleo) para fazer com que o governo obtenha uma parcela maior à medida que os projectos se tornam mais lucrativos. As autoridades têm consultado todas as partes interessadas e pretendem finalizar e apresentar a proposta legislativa à Assembleia durante o primeiro semestre de 2013.

as características individuais ou colectivas mais proeminentes do sector extractivo, nomeadamente (IMF, 2012a):

- *Margem para rendas avultadas.* Por um lado, as indústrias extractivas constituem uma base tributária ideal atendendo à sua relativa dimensão e imobilidade.

- Por outro lado, também comportam um elevado grau de *incerteza* associado à cotação futura das matérias-primas, à geologia, aos custos de produção e aos riscos políticos.

- *Informação assimétrica.* Os investidores (em geral estrangeiros) estão bastante mais bem informados do que os próprios governos acerca de aspectos técnicos e comerciais dos seus projectos extractivos.

- *Alteração temporal do equilíbrio entre investimento e receita.* À partida, o sector extractivo requer grandes investimentos em imobilizado que numa fase inicial correspondem a custos irreversíveis. Esse grande gasto inicial altera o poder negocial a favor do governo. Cria-se assim um incentivo óbvio a que governo mude as regras do jogo, um facto plenamente conhecido pelos investidores e que pode desestimular o investimento.

- *O amplo envolvimento de empresas multinacionais* levanta complexas questões fiscais de cariz transfronteiriço na maioria dos países, e o papel central de empresas estatais nalguns países pode acarretar outras assimetrias em termos de informação, indefinição sobre as responsabilidades tributárias e de índole diversa, bem como ineficiências. Ao mesmo tempo, um número limitado de actores poderá dar a alguns produtores e investidores enorme poder de mercado.

- O *esgotamento* dos recursos naturais poderá constituir uma preocupação ao nível do projeto porque numa fase ulterior a extracção será forçosamente menor do que no início.

Nestas condições, não é fácil assegurar uma quota "razoável" de rendas económicas a favor do governo, e a conceção de um regime fiscal pressupõe um certo número de compensações recíprocas. Sem esquecer a necessidade de equilibrar o esforço orçamental em relação a outros objetivos, com o seja a criação de emprego e preocupações ambientais ou ainda permanecer competitivo a nível internacional. Quando se olha apenas para a receita fiscal, que constitui o objecto do presente capítulo, não existe nenhuma definição precisa nem universal do que se poderá entender por quota "razoável" de rendas. Mas, na sua essência, o desejo por parte do governo de maximizar a sua participação deve ser equilibrado em relação à necessidade dos investidores privados contarem com incentivos adequados à sua pretensão de

explorar, desenvolver e produzir. Os regimes fiscais devem ser concebidos à medida das circunstâncias e prioridades específicas de cada país (Tabela 6.1). As condições nacionais variam grandemente consoante a dependência de receitas provenientes do sector extractivo, o grau de exaustão dos recursos e o tamanho e número de explorações activas. Variam também as tradições e preferências relativas ao grau de participação estatal e, com destaque, as capacidades institucionais e administrativas bem como as normas de governação variam consoante os países da AS. Existem ainda diferenças nas práticas tributárias entre os sectores do petróleo, do gás e da mineração. É fundamental levar em conta estes factores quando se determina um regime fiscal.

O regime fiscal pode influenciar o momento da geração de receitas e determinar a correcta partilha de riscos. Em países onde o acesso ao

Tabela 6.1. Instrumentos fiscais aplicáveis ao sector dos recursos naturais e prioridades das políticas públicas

	Instrumento					
Prioridade	**Bónus de assinatura**	**Royalty fixo**	**Royalty degressivo**	**Imposto sobre a renda dos recursos (e provisão para o capital social)**	**Imposto sobre a renda das sociedades (IRS) e IRS variável**	**Participação estatal**
Maximizar a quota do Governo enquanto vigorar o projecto				X	X	
Garantir receita antecipada	X	X				
Garantir incentivos à exploração adequados				X	X	
Partilhar visivelmente do aumento de preços das matérias-primas			X			
Criar participação estratégica						X
Maximizar a utilização dos recursos				X	X	
Minimizar o carga administrativa e os riscos	X	X				

Fonte: "Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation" (IMF, 2012a).

mercado do crédito é limitado ou inexistente, situação que ainda vigora em muitos dos países da AS, ou onde existe uma forte pressão política para a rápida obtenção de resultados, os governos poderão mostrar preferência pela coleta de uma parte maior de receitas numa fase inicial do ciclo do projecto. Além de que, regra geral, os governos estão menos bem apetrechados do que as empresas para absorver os riscos inerentes. A eficiência económica exige que mais risco seja suportado pela parte mais apta a assumi-lo e, nos países em desenvolvimento, o investidor multinacional é em geral quem melhor consegue diversificar a sua exposição. Em relação ao regime fiscal, essa afectação dos riscos pressupõe que os impostos sejam menos sensíveis às variações dos preços, permitindo ao investidor ganhar mais quando os preços sobem, mas protegendo o governo quando os preços caem. Esta progressividade limitada pode, no entanto, chocar com o desejo de obter receitas mais avultadas quando os preços sobem, e os governos poderão estabelecer prioridades diferentes entre estes dois objetivos.

Por conseguinte, seja nos países avançados como nos países em desenvolvimento, a concepção dos regimes fiscais varia muitíssimo. Genericamente, quase todos os países seguem uma das duas linhas principais quando se trata do regime fiscal aplicável ao sector extractivo: mecanismos contratuais (partilha da produção ou contratos de serviço) e sistemas de tributação ou *royalty* articulados com mecanismos de licenciamento. A partilha da produção significa no essencial que a empresa extractora, na sua qualidade de empreiteiro, recupera os custos retendo parte do produto físico (equivalência em valor) e que o produto remanescente (lucro) é partilhado com o governo. Os impostos ou *royalties* articulados com o licenciamento significam que a empresa obtém a exclusividade da produção de um recurso (direitos exclusivos) numa dada área por determinado período e paga impostos ou *royalties* com base nos seus lucros. Uma terceira linha de abordagem, que se poderia tornar fiscalmente equivalente às outras duas, decorre da participação estatal nas indústrias extractivas (ponto salientado no documento do FMI, 2012a). De facto, alguns países optaram por esquemas em que os parceiros na atividade extrativa entregam dividendos ao governo sob a forma de investimentos em infra-estruturas ou em que o governo criou empresas estatais para agir em seu nome. Não é preciso enfatizar demais as diferenças entre estas abordagens, pois cada uma delas pode ser estruturada para alcançar o mesmo resultado fiscal e, na prática, todos recorrem a uma variedade de ferramentas tributárias:

- *Pagamentos de bónus* (igualmente designados bónus de assinatura, bónus de descoberta e bónus de produção) correspondem ao pagamento de um único (ou por vezes escalonado) montante fixo associado

a eventos ou realizações. Podem ser legislados, negociados ou determinados por concurso público, mediante a apresentação de ofertas competitivas. A partir do momento em que sejam realizados, os pagamentos constituem um custo irreversível para a empresa extrativa.

- *Royalties sobre a receita bruta* conferem ao Governo um direito de receita desde o início da produção. Um *royalty* fixo (sem quaisquer ajustamentos), que constitui um incremento direto nos custos do investidor, poderá inviabilizar financeiramente alguns projectos. Afinações no sentido de tornar o *royalty* sensível à rendibilidade (levando em conta fatores como o preço, a localização ou os níveis de produção) também lhes imprimem mais complexidade. *Royalties* que variam em função do preço (*royalty* de escala móvel) são outra opção, mas não variam em função dos custos e podem estar sujeitos a ajustamentos frequentes na sequência de erros previsionais.

- *O imposto sobre a renda das sociedades (IRS)* é usado com frequência e garante que a rentabilidade dos fundos próprios seja tributada normalmente à mesma taxa que noutros sectores ou a uma taxa diferente. A tributação variável do rendimento aplica uma taxa de imposto superior à medida que o rácio lucro-receitas brutas aumenta. O princípio é relativamente simples embora possa introduzir distorções (por exemplo, se uma taxa mais alta se aplicar a elevados "lucros contabilísticos" mais cedo durante o ciclo do projeto, antes de se materializar uma rentabilidade) e pode, conjugado com deduções de juros, acarretar um viés para a dívida.

- *Participação estatal no capital* é uma solução usada em muitos países para garantir receita adicional assim como por motivos não-fiscais, ou seja quando o Governo pretende ter influência e a propriedade directa e quando há transferência de conhecimentos. Porém, sendo acionistas minoritários, os governos têm pouco ou nenhum controlo sobre o pagamento de dividendos *vs.* investimento dos lucros.

Muito embora não haja um modelo ideal de aplicação universal, da experiência internacional infere-se que um regime que se coaduna à realidade de muitos países em desenvolvimento consistiria em combinar um *royalty* modesto, o IRS padrão e um imposto incidindo explicitamente sobre as rendas econômicas (*rents*). O *royalty* garante alguma receita sempre que haja produção. O IRS faz com que o rendimento dos capitais próprios seja tributado de acordo com os escalões das pessoas coletivas tal como nos demais sectores e que a empresa extractiva possa pedir o crédito de imposto pago no estrangeiro caso seja tributada sobre rendimentos mundiais no seu país de origem.

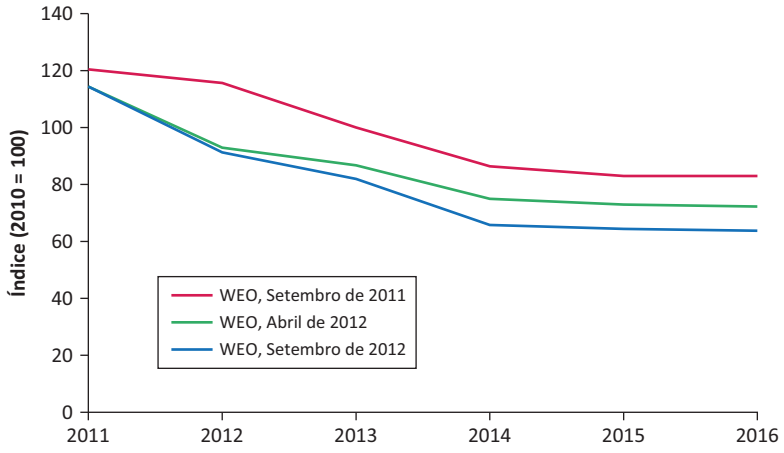
O imposto sobre a renda aproveita o potencial específico de receita do sector extrativo.

O corpo técnico do FMI desenvolveu uma ferramenta de diagnóstico—o modelo FARI de análise fiscal do sector de recursos naturais—para estimar o imposto arrecadado à luz dos diferentes regimes. Esse modelo tem sido cada vez mais usado pelos técnicos que colaboram com as autoridades do país no domínio da gestão dos recursos naturais (Caixa-texto 6.2). O modelo FARI assenta numa plataforma Excel e permite uma conceção, modelização e comparação pormenorizada dos regimes fiscais ao longo do ciclo completo de cada projeto envolvendo recursos naturais. Poderá assim guiar as autoridades a escolher um regime fiscal para o sector extrativo. O modelo também fornece contributos importantes enquanto ferramenta previsional para balizar as políticas macroeconómicas.

Caixa-texto 6.2. O modelo FARI do FMI: Libéria

O corpo técnico do FMI usa o modelo FARI (*Fiscal Analysis of Resource Industries*) para projetar o impacto da extração de minério de ferro sobre o crescimento, a balança de pagamentos e a receita na Libéria. O modelo também foi usado pelas autoridades da Libéria para se guiarem durante as negociações para a concessão da mineração e medir o impacto dos diferentes quesitos fiscais sobre a receita. O modelo aplica os quesitos fiscais do acordo relativo ao projeto a dados específicos ao país: taxas de extracção, investimento e custos de produção para fazer previsões acerca do efeito orçamental e económico da crescente produção de minério de ferro na Libéria (Figuras 6.2.1 and 6.2.2).

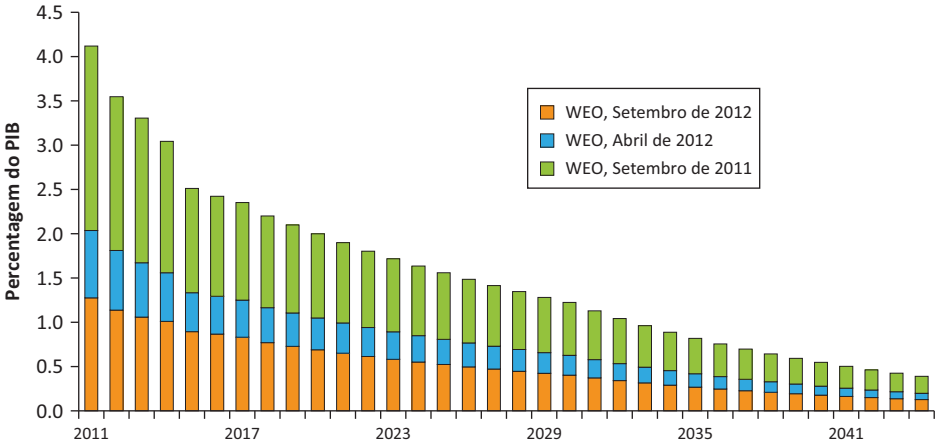
Figura 6.2.1. Preço do minério de ferro, projeções do WEO, 2011–16



Fonte: FMI, *World Economic Outlook (WEO)*.

Caixa-texto 6.2. (*contínuo*)

Figura 6.2.2. Libéria: Rendimento permanente do projecto Yekepa



Fonte: FMI, *World Economic Outlook (WEO).*

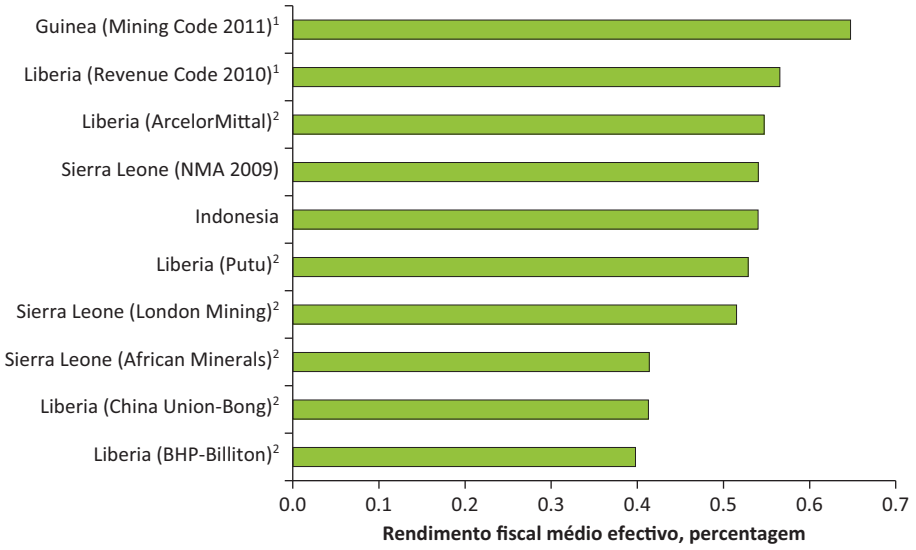
Uma vantagem do modelo FARI é que fornece estimativas realistas do impacto do sector mineiro sobre a receita, o PIB, as importações, as exportações e os fluxos de entrada e saída de capital comparativamente aos modelos padrão de produção agregada simplificada, porque considera a heterogeneidade transversal aos projetos (nos quesitos fiscais, nos preços, nos custos, etc.) e no tempo (diferentes fases de produção com distintas taxas de imposto efectivo). Consequentemente, o modelo também ajuda a fazer uma estimação mais fina dos rendimentos permanentes do minério de ferro, logo ajuda a calibrar a sustentabilidade das políticas orçamentais.

Para além disso, o FARI permite cotejar rendimentos fiscais entre o regime fiscal aplicável ao sector mineiro na Libéria, actuais acordos de concessão e regimes mineiros comparáveis. Conforme ilustrado na Figura 6.2.3, a receita de imposto efectiva inerente a diferentes projectos na Libéria varia significativamente. Esses diferentes níveis de receita reflectem, em particular, a heterogeneidade dos riscos transversais aos projectos e a falta de capacidade do governo para tratar desses riscos no caso de alguns projectos. Acresce que o acesso limitado ao mercado de capitais internacional e as elevadas taxas de desconto sobre o consumo levam a uma preferência marcada por receitas iniciais, como bónus de assinatura e *royalties,* no regime tributário.

Apesar de ser um modelo de boa utilidad, os dados referentes aos projectos que o FARI requer podem não ser de fácil obtenção, como foi o caso na Libéria por causa das suas limitações de capacidade. Ademais, os resultados do FARI são sensíveis a erros de previsão relativamente aos preços supostos para o minério de ferro, ao faseamento do investimento, aos custos de produção e à capacidade de exportação, visto a Libéria ter infra-estruturas fracas; convém, portanto, interpretar os seus resultados com cuidado.

Caixa-texto 6.2. (*contínuo*)

Figura 6.2.3. Rendimento fiscal efectivo em diferentes condições fiscais



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

[1] Rendimento fiscal com base no código de receitas.

[2] Rendimento fiscal com base em contratos de empresas específicas.

Desafio de política: Reforçar a administração tributária

A eficácia e transparência da administração das contribuições e impostos, embora fundamental quer numa óptica de receitas quer de confiança dos investidores, é frequentemente inferior na AS. Não há razão nenhuma para que a administração tributária das indústrias extrativas seja mais complexa do que noutros sectores de atividade; pelo contrário, a extração de recursos habitualmente envolve um número bastante reduzido de atores a tributar face à generalidade da população potencialmente contribuinte. Embora direto desde o ponto de vista conceptual, organizar a colecta de receita das indústrias extractivas afigura-se mais problemático na prática, tanto que muitos países em desenvolvimento ricos em recursos naturais têm mau desempenho nessa área: muitas vezes padecem de regimes fiscais excessivamente complexos sujeitos a graus de interpretação variáveis e a abuso e, paralelamente, deparam-se com debilidades na capacidade de desempenhar funções administrativas rotineiras (tais como processar e reportar, e fazer executar a liquidação) (FMI, 2012a).

A fraca capacidade administrativa geral é uma razão da débil administração tributária. Uma adequada contabilização das receitas provenientes dos recursos naturais constitui uma tarefa básica e essencial, sobretudo num

cenário de governança deficiente. Face à debilidade das suas capacidades administrativas, nos países em desenvolvimento essas tarefas vacilam frequentemente, tal como acontece no cumprimento das obrigações contributivas e o cabal acompanhamento dos processos. Esses problemas agravam-se com frequência dado a responsabilidade da coleta tributária estar repartida por ministérios, agências, reguladores e empresas estatais ativas no sector extrativo. Esta sobreposição acaba por perturbar a responsabilização e prestação de contas e desafiar a coordenação. Tendencialmente nem os reguladores nem as empresas estatais têm por hábito fazer auto-avaliação e carecem de capacidades de auditoria (Caixa-texto 6.3), além do conflito de interesses óbvio que surge do facto de as empresas estatais terem responsabilidades tributárias e comerciais (FMI, 2012a; Daniel, Keen e McPherson, 2010).

Por conseguinte, é crucial reforçar a administração tributária para garantir uma coleta efectiva. Essa melhoria depende de alguns passos, mormente relacionados com o reforço da administração pública em geral de várias maneiras: melhorando a gestão das finanças públicas, dotando a administração geral de meios humanos e técnicos adequados (pessoal e equipamento) e implantando uma liderança forte. Poderá também englobar a racionalização e reafectação de responsabilidades, o que poderá suscitar fortes resistências devido aos interesses adquiridos. De igual modo, é essencial garantir a transparência para reforçar a prestação de contas e a boa governança (Capítulo 7).

O FMI faculta uma vasta assistência técnica na gestão das finanças públicas, políticas fiscais e administração tributária. Em 2010 foi criado um fundo fiduciário especializado envolvendo múltiplos doadores com vista a fornecer a assistência técnica a países de renda baixa ou media ricos em recursos naturais, para adquirirem capacidades em matéria de regimes fiscais e administração da receita relativamente às indústrias extrativas, políticas macro-fiscais e gestão das finanças públicas, gestão de ativos e passivos e estatísticas relativas aos recursos naturais. Até à data, oito países da AS beneficiaram dessa assistência técnica financiada pelo referido fundo fiduciário e muitos outros receberam assistência técnica sobre essas matérias por parte do FMI através de outras fontes de financiamento. Em conjunto, o fundo fiduciário especializado e o apoio bilateral duplicaram os recursos financeiros disponíveis para fins de assistência técnica em questões referentes à indústria extractiva.

Convém ainda dar atenção a assuntos internacionais referentes às indústrias extractivas. A dimensão internacional da tributação não diz apenas respeito às actividades do sector extractivo, mas atendendo à importância relativa das receitas do sector extractivo a par com uma capacidade administrativa geralmente débil em muitos países da AS, a questão dos impostos internacionais assume uma pertinência particular. De entre os exemplos internacionais a considerar incluem-se (Daniel, Keen e McPherson, 2010):

Caixa-texto 6.3. Maximizar a receita: Exercício pleno dos direitos de auditoria do Estado

Depois de adoptar um bom regime fiscal, outro passo importante para as autoridades consiste em maximizar a receita proveniente dos recursos naturais do país fazendo pleno exercício dos seus direitos de auditoria. Os impostos sobre os recursos naturais baseiam-se normalmente em auto-avaliações e autodeclarações: as companhias

calculam aquilo que devem, declaram-no à autoridades tributárias e procedem à liquidação do imposto. O sistema permite que a administração fiscal ponha em questão essas declarações, para se certificar que não houve erros ou, no pior dos casos, se tenham evitado impostos. Os contratos e os regimes fiscais oferecem habitualmente aos governos um poderoso conjunto de direitos de auditoria. Infelizmente, em muitos países esses direitos são subutilizados—não se fazem auditorias ou ficam incompletas—levando por vezes a avultadas perdas de receita.

Verificar impostos e custos são as principais ferramentas da receita orçamental. A auditoria fiscal verifica que a declaração fiscal cumpre a lei bem como todos os requisitos contratuais. A auditoria aos custos é um pré-requisito da auditoria fiscal: a sobredeclaração dos custos—deliberada ou acidental—significa subdeclarar lucros, portanto perdas em termos de contribuições. Quanto mais alta a taxa de imposto marginal—e para lucros excedentários a taxa pode ultrapassar os 50%—maior será a tentação das companhias sobrevalorizarem os custos. Um modo insidioso de o fazer é através dos preços de transferência abusivos.

O direito de auditoria está contemplado nas legislações nacionais ou nos contratos (ou em ambos). Geralmente o governo pode solicitar qualquer informação que entenda ser pertinente. As companhias devem manter todos os registos nas suas instalações, mas apenas por um período de tempo limitado. Findo esse período, torna-se muito mais oneroso e pesado realizar uma auditoria; os direitos de auditoria podem mesmo caducar. Por conseguinte, a auditoria dos projetos referentes a recursos naturais deve começar logo na fase da exploração e de desenvolvimento. É durante essas fases que ocorrem os maiores encargos, a serem deduzidos das receitas muitos anos depois, quando já pode ser demasiado tarde proceder à auditoria. Mas as companhias também gozam de direitos: quando termina o exercício da auditoria, mesmo que imperfeito, os direitos de auditoria caducam.

Uma auditoria intransigente a uma companhia sofisticada, bem apetrechada, que opera a nível internacional, constitui um grande desafio para governos dos países em desenvolvimento. Desde logo, um desafio são os recursos humanos. É difícil desenvolver e reter pessoas competentes e experientes que possam corresponder ao nível dos especialistas ao serviço da companhia. Pode-se argumentar que seria preferível colocar funcionários nacionais talentosos para melhorar a despesa, onde criam vantagens comparativas, do que mantê-los na arrecadação de receitas provenientes dos recursos naturais segundo regras internacionais. Subcontratar firmas especializadas com

Caixa-texto 6.3. (*contínuo*)

uma sólida reputação internacional seria a solução lógica, linha seguida por Angola. Poderá parecer uma opção cara, mas atendendo à receita que se pode recuperar poderá ser altamente rentável. Os funcionários da administração fiscal deveriam ser formados para organizar a subcontratação e ser capazes de fazer o seguimento junto

da companhia de recursos naturais dos pareceres de auditoria emitidos, pagamentos insuficientes ou outras questões contenciosas. Os auditores deveriam respeitar as Normas Internacionais de Auditoria (ISA).

Outro desafio prende-se, como sempre, com a deficiente governação. As auditorias poderão ser descuradas quando as agências do Estado e as companhias se associam. Por exemplo, uma repartição pública poderia fazer auditorias mesmo não estando qualificada para tal, simplesmente para receber os honorários inerentes para o seu pessoal, e haverá companhias que encorajam esse comportamento. É, por conseguinte, crucial a transparência e o envolvimento do Parlamento, da sociedade civil e de outras partes interessadas. Os governos poderiam publicar regularmente relatórios sobre a forma como exercem os seus direitos de auditoria referentes ao sector dos recursos naturais e quais são os resultados alcançados.

- *Concorrência entre impostos sobre a renda das sociedades.* Observou-se um acentuado declínio das taxas de IRS na maioria das regiões deixando transparecer que existe uma crescente concorrência fiscal em virtude da globalização. Keen e Mansour (2009) mostram que na AS ocorreu o mesmo fenómeno no período 1980–2005, ainda que ligeiramente menor comparado com outras regiões. Poder-se-ia pensar que países ricos em recursos seriam menos afetados pela concorrência fiscal dado os próprios recursos serem activos imobilizados até à sua extração, mas outros motivos de preocupação poderão existir, nomeadamente a competição entre países ricos em recursos pela aquisição de competências técnicas e de gestão bem como pelo investimento estrangeiro em projectos envolvendo recursos naturais. A ameaça de concorrência fiscal e um nivelamento por baixo podem, em certa medida, ser atenuadas pela cooperação internacional a nível regional, por exemplo através de códigos de conduta, tratados ou meramente troca de informação. O Código mineiro comum desenvolvido pela União Económica e Monetária da África Ocidental (CDEAO o UEMOA) é um exemplo recente desse género de cooperação.

- *Erosão das retenções na fonte pelos acordos de tributação.* Na negociação dos acordos de tributação, um país poderá negociar retenções diversas de

imposto com diferentes parceiros ao abrigo do acordo. Esses impostos diferenciados poderão tornar-se problemáticos, em particular nos países em desenvolvimento, ao negociar com investidores do sector dos recursos que procurarão a menor taxa disponível de entre os diversos acordos firmados pelo país anfitrião.

- *Preços de transferência.* Por preços de transferência entende-se a fixação do preço dos bens e serviços fornecidos entre duas partes relacionadas, por exemplo entre uma filial e a firma que a detém. Ocorre uma fixação abusiva dos preços quando esses preços de transferência são distorcidos para transferir a fonte dos lucros para a outra parte que goza de disposições fiscais mais vantajosas. Pode ser difícil detetar e prevenir esse comportamento, sobretudo em países cuja capacidade administrativa é limitada. Na atividade extrativa, é possível atenuar o problema com o uso de preços de referência e práticas transparentes. A OCDE estabeleceu um conjunto de orientações relativas à transferência de preços (OCDE, 2010).

- *Tratamento das mais-valias na transferência dos direitos de extração.* O argumento segundo o qual o país anfitrião deve ganhar com a venda dos ativos dos recursos naturais parece óbvio. Menos óbvia é a forma sob a qual esse ganho se deveria manifestar e como deveria ser concebido o respetivo enquadramento jurídico. Presume-se que a venda de determinado ativo reflecte a perspectiva de rendas futuras, e se estas forem adequadamente tributadas talvez não seja necessário tributar a venda do ativo; aliás fazê-lo pode redundar numa dupla tributação. Os países desenvolvidos escolheram soluções diferentes para este problema. Por exemplo, a Noruega arrecada impostos apenas sobre a renda e não sobre os proventos da venda do ativo, ao passo que outros países tiram proveito da venda do ativo com base em regras não raro muito complexas. Depois de se determinar se a tributação incide ou não sobre o ativo, a questão é saber a quem caberá coletar o imposto. Dado ser frequente estas transações envolverem empresas não residentes, a resposta à segunda pergunta tão pouco é clara. As quantias envolvidas nestas transações são em geral significativas, sobretudo no contexto de um país em desenvolvimento, e as questões envolvidas têm muitas vezes uma carga política.

- *Dupla tributação e crédito pelo imposto pago no estrangeiro.* Um país onde o contribuinte reside tem duas opções para tributar um rendimento de fonte externa auferido pelos residentes no país. A primeira opção é uma tributação sobre o rendimento *universal* ou da *residência,* ao abrigo da qual o rendimento auferido no estrangeiro é sujeito a imposto no país onde o contribuinte reside. Um crédito de imposto poderá ser concedido

pelos impostos liquidados no país de origem. A segunda opção aponta para a tributação *territorial* em que a receita é sujeita a imposto apenas no país de origem. A existência de dois sistemas significa que as firmas internacionais que operam num país onde vigora a tributação territorial, mas cujo país de origem aplica a tributação universal, poderá estar sujeito a uma tributação mais elevada no respetivo país de origem ou, na ausência de créditos de imposto, a uma dupla tributação. Diversos tipos de acordos de dupla tributação poderão desempenhar um papel de relevo para solucionar estas questões.

Leituras recomendadas

Daniel, Philip, Michael Keen, and Charles McPherson, eds., 2010, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (Abingdon: Routledge). ISBN: 9780415781381.

International Monetary Fund, 2007a, *Guide on Resource Revenue Transparency,* available at http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm.

International Monetary Fund, 2010, *Managing Natural Resource Wealth (MNRW-TTF).* Topical Trust Fund Program Document, available at http://www.imf.org/external/np/otm/2010/110110.pdf.

International Monetary Fund, 2012a, *Fiscal regimes for Extractive Industries—Design and Implementation*, IMF Policy Paper, August 15 (Washington: International Monetary Fund). http://inec.usip.org/resource/fiscal-regimes-extractive-industries-design-and-implementation.

Keen, Michael, and Mario Mansour, 2009, "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization," IMF Working Paper 09/157 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23124.0.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations,* (Paris: OECD), available at www.oecd.org/ctp/transferpricing/transferpricingguidelinesformultinationalenterprisesandtaxadministrations.htm.

CAPÍTULO

7 Salvaguarda do interesse público

A boa governança é fulcral para garantir que o Estado obtém um rendimento financeiro justo pela utilização dos seus recursos naturais mas também para que a receita deles proveniente seja usada de forma efectiva e equitativa. Apesar dos efeitos devidos ao desperdício e uso abusivo dos bens públicos serem particularmente grandes nas economias em desenvolvimento e ricas em recursos naturais, a capacidade destas de prevenir ou punir esses excessos tende a ser limitada. As oportunidades de corrupção são ampliadas pelo número limitado de atores envolvidos perante a complexidade técnica das operações referentes aos recursos naturais e a dimensão das rendas económicas que podem ser obtidas. Por outro lado, a perda dessas receitas pode travar a política de desenvolvimento e expor a economia à volatilidade externa.

Salvaguardar o interesse o público requer ações que abarquem toda a cadeia de valor da indústria extrativa. Desde a outorga dos direitos de desenvolvimento e exploração à partilha de rendas e lucros e o monitoramento da subsequente despesa ou poupança pública, as autoridades nacionais têm de cercear activamente as oportunidades de corrupção e abuso. Por exemplo, a falta de competição na outorga de direitos de mineração não só limita a possibilidade do Estado garantir a eficiência da produção como também cria oportunidades de corrupção através do abuso de informação privilegiada. De igual modo, não fornecer dados adequados à administração tributária deixa o campo aberto a produtores bem informados para aproveitar as lacunas fiscais. Essas deficiências podem não ser evidentes para a generalidade da população uma vez que, se a receita proveniente dos recursos naturais trouxer benefícios positivos e visíveis, menos atenção recairá sobre oportunidades perdidas ou desperdícios.

Desafio de política: Credibilizar e Apoiar a mudança institucional

O compromisso com a transparência e a prestação de contas é geralmente a chave para melhorar a governança. Realce-se mais uma vez que esse

compromisso se deve aplicar à cadeia de valor na sua totalidade. Antes de iniciar o processo de extracção, a implementação de um sistema de concurso aberto e competitivo para a outorga dos direitos de exploração e produção, dando pleno acesso aos dados relevantes, atrairá os operadores mais eficientes e limitará favorecimentos políticos ou luvas quando da adjudicação ou celebração de contratos. Mais adiante no processo, a publicação de reconciliações autenticadas entre os pagamentos efectuados pelas empresas ao governo e o recebimento efectivo de receitas pelo governo, ajudará a fazer com que o dinheiro não seja empregado indevidamente ou desviado para outros fins (Caixa-texto 7.1). Para promover uma utilização eficiente e justa das receitas, a existência de meios de auditoria interna e externa adequados, a par de um escrutínio aberto dos relatórios de auditoria pela esfera parlamentar, restringirá a margem para despesas inúteis ou pagamentos fraudulentos.

A comunidade internacional fornece cada vez mais apoio para reforçar as capacidades no campo da transparência e da governança.

- Um desses elementos refere-se à codificação de boas práticas nesta área, conforme sintetizadas no manual do FMI intitulado *Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais* (FMI, 2007b) e que se tornou a principal fonte de referência para os países ricos em recursos naturais, que nele encontram orientações e exemplos. A Carta dos Recursos Naturais (*Natural Resource Charter,* 2010) também tem o propósito de englobar as melhores práticas.

- Uma segunda linha é a prestação de assistência técnica, em particular sobre matérias como política fiscal, contratos, regulação, gestão de finanças públicas e gestão de ativos.[1]

- Uma terceira abordagem visa incentivar o apoio entre congéneres conforme é configura pela Iniciativa para a Transparências das Indústrias Extrativas (ITIE), à qual já tinham aderido 37 países ricos em recursos em Março de 2013, dos quais 20 são da AS.

- Uma quarta dimensão reconhece explicitamente que as empresas internacionais e os governos padecem das mesmas deficiências em termos de governança e são igualmente responsáveis por facilitar práticas corruptas e restringir o acesso à informação acerca das suas atividades e pagamentos. Leis que visam coibir os abusos e incentivar a publicação dos registos de pagamentos estão a ganhar popularidade nos países importadores de recursos naturais. É de destacar, a esse respeito, a Lei Dodd-Frank, nos Estados Unidos.

[1] O Fundo Fiduciário Específico para a Gestão da Riqueza dos Recursos Naturais (MNRW–TTF, na sigla original inglesa), constituído recentemente com a ajuda de múltiplos doadores, permitiu ao FMI aumentar substancialmente a assistência prestada nesta área.

Caixa-texto 7.1. Certificação das receitas petrolíferas: República do Congo

As receitas petrolíferas da República do Congo representam quase 80% do total da receita pública. Para fazer face às deficiências na maioria das áreas relativas à gestão petrolífera do país e, em particular, no monitoramento da produção e das receitas relacionadas com o petróleo, as autoridades congolesas criaram um processo de certificação trimestral, conduzida por auditores externos. O processo de certificação não é uma "auditoria" no sentido estrito do termo, mas trata-se antes de um relatório preparado por uma firma de auditoria independente contratada pelo governo e publicado na Internet.

O processo de certificação envolve a utilização de um modelo mensal de receita petrolífera, desenvolvido pela primeira firma contratada pelas autoridades há vários anos. O modelo usa parâmetros fiscais (impostos, *royalties,* dividendos, etc.) encontrados em todos os contratos de partilha de produção no Congo, assim como os custos efetivos de produção petrolífera e preços do petróleo vigentes, para gerar um fluxo preciso de receitas devidas ao Estado. Ao utilizar o modelo, o auditor também 1) compara o volume de petróleo devido ao governo (com base nos contratos de partilha de produção) com os montantes declarados pelas companhias petrolíferas e comenta quaisquer discrepâncias; e 2) identifica montantes de receitas líquidas que deveriam entrar para os cofres do Estado congolês. Os relatórios de certificação tentam verificar toda a informação confrontando-a com fontes independentes: extratos bancários e demonstrações financeiras dos operadores de terminais, documentos de transporte, informação da SNPC (companhia petrolífera estatal) e companhias petrolíferas privadas, informação do Tesouro, relatórios independentes de embarque e armazenamento e taxas de câmbio internacionais, sem porém dissecar sistematicamente as transações individuais. Os relatórios de auditoria realçam as diferenças que não podem ser explicadas como "discrepâncias".

Em princípio, o processo de certificação petrolífera no Congo pode ser um bom modelo para outros países com capacidades insuficientes e preocupações de governança. Porém, a efetividade do processo não depende apenas da qualidade e da independência da firma de auditoria e da exatidão da informação fornecida, mas também do activo acompanhamento crítico pelo governo, porque os contratos petrolíferos podem mudar frequentemente. Sem essa informação, não será possível conhecer a natureza das discrepâncias e, mais importante, os dados em falta diluiriam a utilidade do processo.

Alguns governos colocaram a transparência na vanguarda das disposições relativas à gestão de novas receitas provenientes dos recursos naturais. A Libéria, que foi o primeiro país da AS a estar em conformidade com a ITIE, consagrou em lei o seu compromisso em relação à ITIE tão logo recuperou da guerra civil. Na Ásia, Timor-Leste decidiu completar a sua conformidade antecipada à ITIE adotando cinco pilares da transparência (ver Caixa-texto 7.2).

Caixa-texto 7.2. Timor-Leste: Cinco princípios para a governança e transparência na gestão dos recursos naturais

Em 2010, Timor-Leste foi o primeiro país de Ásia e o terceiro do mundo a merecer a plena conformidade com a ITIE (Caixa 7.3). Desde então, o país decidiu estender o seu compromisso formal para melhorar a gestão das receitas provenientes dos recursos naturais e torná-la mais transparente e inclusiva, adotando o modelo de transparência que assenta em cinco pilares:

A *adesão às normas internacionais* inclui a total conformidade com os requisitos de participação e verificação das receitas da ITIE. Todas as receitas oriundas de impostos e *royalties* sobre a extração petrolífera são transferidas para o Fundo do Petróleo de Timor-Leste. Para fornecer uma prestação de contas total dos recursos, o influxo de fundos e a sua correspondência com os pagamentos declarados pelas companhias extratoras são monitorados por um conselho onde têm assento representantes de outros países, doadores, companhias extrativas, organizações da sociedade civil, investidores e organismos internacionais.

A *aplicação de melhores práticas na gestão da riqueza soberana* é assegurada pelas regras que regem o Fundo do Petróleo e pelo quadro orçamental nos termos descritos na Caixa-texto 3.4 do Capítulo 3.

A *educação e a informação* são fomentadas pela transmissão radiofónica e televisiva (cerca de metade da população é analfabeta) dos 13 dias de debate parlamentar sobre o orçamento do Estado, em que os ministros propõem e defendem os seus pacotes orçamentais.

A *prestação de contas e a acessibilidade* são garantidas pela criação do portal da Transparência em Timor-Leste (www.transparency.gov.tl), que dá acesso a quatro portais especializados dedicados à transparência do orçamento, do aprovisionamento, dos resultados do governo (progresso financeiro e físico dos principais projetos de acordo com as prioridades do Plano de Desenvolvimento Estratégico nacional) e da gestão da ajuda (informação sobre o apoio dos doadores no passado, no presente e no futuro).

A comunicação e a boa governança são reforçadas graças à publicação de todas as decisões do Conselho de Ministros (a mais alta instância do processo decisório do país) no portal oficial do governo, dois dias após a reunião semanal do Conselho.

Desafio de política: Reforçar a governança e a transparência

Em que aspectos deveriam os decisores políticos dos países exportadores de recursos naturais focar os seus esforços para reforçar a governança e a transparência? As prioridades de acção poderão variar muito de um país para o outro. Os novos ingressantes no sector dos recursos naturais, por

exemplo, poderão concentrar-se em clarificar o quadro jurídico da extração mineira, enquanto os países exportadores de petróleo mais estabelecidos darão porventura mais atenção ao fomento do debate público sobre opções fiscais alternativas à medida que as receitas baixam. As abordagens também serão distintas em função da história, cultura e quadro jurídico. Contudo, identificam-se alguns temas comuns por áreas de ação conexas em torno dos quatro pilares da transparência nas finanças públicas: 1) clarificar papéis e responsabilidades, 2) encetar processos para determinar a colecta e utilização da receita, 3) divulgar ativamente a informação sobre as contas públicas, e 4) reforçar a fiscalização.

Papéis e responsabilidades

O ponto de partida é um quadro jurídico claro que estabelece qual a entidade detentora dos recursos naturais e quais os poderes de adjudicação, arrecadação e regulação pelos vários escalões do governo. Para restringir eventuais abusos devido a papéis e responsabilidades pouco explícitos e claros, convém tomar as seguintes medidas:

- Os procedimentos de adjudicação de licenças e celebração de contratos devem ser abertos e não discricionários. Qualquer candidato potencial deve ter acesso total à informação técnica relevante e conhecimento do regime fiscal em vigor. Angola e a Nigéria, por exemplo, abriram as suas rondas de licenciamento publicando projetos de contratos e fazendo a adjudicação de pelo menos algumas propostas na base de ofertas de variável única. No rol das boas práticas apela-se à publicação de todos os contratos, um processo seguido em certas alturas pela República do Congo.

- Uma empresa nacional do sector dos recursos naturais com competências políticas e regulatórias não se deveria envolver em atividades comerciais. Embora alguns países minimizem potenciais conflitos de interesse separando as responsabilidades dentro da referida empresa, é sempre difícil convencer parceiros operacionais ou concorrentes que não há abuso em virtude da posição privilegiada da empresa nacional.

- Se o governo detém participações no sector dos recursos naturais, deverá explicar como estas contribuem para um equilíbrio de controlo efetivo, para uma maximização da receita e a eficiência do sector.

- Quaisquer exigências impostas às empresas de recursos naturais, privadas ou nacionais, para levarem a cabo atividades não comerciais em nome do governo sem reembolso deverão ser claramente identificadas. Essas atividades podem referir-se à formação, ao desenvolvimento de infra-estruturas ou apoio à comunidade. Salvo quando vêm explicitadas no orçamento, essas atividades podem obscurecer as prioridades de despesa do governo e a afetação de recursos.

Arrecadação de receita, despesa e poupança

Pressões para gastar receitas provenientes dos recursos naturais mal sejam recebidas e suspeitas de que o país recebe menos do que deveria, são dúvidas que hão-de estar sempre presentes. Explicar cuidadosamente o porquê da prudência do governo face aos recursos naturais, voláteis e sujeitos a exaustão, e publicar dados concretos acerca da gestão efetiva e ajustada dessa riqueza poderá dissipar essas preocupações:

- O quadro orçamental do governo deve contemplar uma definição clara do papel das receitas provenientes dos recursos naturais, reconhecendo a sua volatilidade e exaustão, bem como das regras e estruturas institucionais que promovem a sustentabilidade orçamental, conforme descrita no Capítulo 4. Apresentar claramente os objetivos e as regras ajudará a preservar a riqueza proveniente dos recursos naturais de pressões de pilhagem a curto prazo.

- Deve-se dedicar atenção especial à administração fiscal e aos sistemas de gestão das finanças públicas devido às tensões induzidas por fluxos de receitas grandes e concentrados.

- É recomendável que o Governo produza regularmente relatórios indicando todas as receitas associadas à extração de recursos e como são arrecadadas e geridas. Para precaver o furto dos impostos de uma empresa e de outros pagamentos antes de entrarem nos cofres do Tesouro, a participação na iniciativa ITIE disponibiliza aos países uma estrutura útil para reconciliar os pagamentos efectuados e recebidos (Caixa-texto 7.3).

- Convém submeter os mecanismos destinados a investir e gerir os proventos da actividade extrativa—quer sejam activos financeiros (tais como fundos soberanos) ou investimentos físicos (infra-estruturas públicas inclusive)—a regras operacionais transparentes que proporcionem incentivos de gestão bem definidos e plenamente integrados na política orçamental.

Disponibilização da informação

A publicação das propostas de orçamento do governo constitui uma boa oportunidade para realçar a prestação de contas relativamente às receitas provenientes dos recursos naturais. Se a esfera legislativa, a sociedade civil e o público em geral tiverem uma visão clara e completa das contribuições oriundas do sector extrativo, a par das propostas e perspectivas políticas,

Caixa-texto 7.3. Iniciativa para a Transparências das Indústrias Extrativas (ITIE)

Em Março de 2013, cerca de 20 países da África subsariana integravam a iniciativa ITIE, sete dos quais são ou tornar-se-ão a breve trecho grandes produtores de petróleo. Os restantes países, cujas reservas conhecidas de hidrocarbonetos são mais limitadas, perspectivam recursos naturais como os metais, as pedras preciosas ou a madeira como fontes de receitas, correntes ou futuras.

A ITIE fornece aos países participantes mecanismos credíveis para informar os respetivos cidadãos e a comunidade internacional das suas receitas anuais provenientes dos recursos naturais. Trata-se de uma iniciativa pioneira de várias partes interessadas a nível multilateral e foi lançada em 2002, com o envolvimento de governos, empresas e a sociedade civil. A ITIE propõe uma metodologia padrão para compilar dados sobre aquilo que os governos alegam receber pela extração dos recursos naturais e aquilo que as empresas dizem pagar aos governos. Através de relatórios regulares por país, a ITIE explora todas as diferenças aparentes entre os dados fornecidos pelo governo e os dados fornecidos pela empresa e divulga informação de base acerca de sectores extrativos relevantes.

Designam-se os participantes na ITIE por países "candidatos" ou "cumpridores". Para obter a conformidade à ITIE, os países devem submeter-se, com aproveitamento, a um mecanismo de validação que estabelece normas mínimas relativas aos relatórios ITIE, nomeadamente frequência, abrangência, verificação dos dados e envolvimento da sociedade. Em Março de 2013, 11 países da AS já satisfaziam esses requisitos. Os relatórios da ITIE podem ser consultados no endereço www.eiti.org.

Os países cumpridores da ITIE na África subsariana (em Março de 2013) eram o Burkina Faso, a República Centro Africana, a República do Congo, o Gana, a Libéria, o Mali, Moçambique, o Níger, a Nigéria, a Tanzânia e a Zâmbia.

Os países candidatos à ITIE na AS (em Março de 2013) eram[1] os Camarões, o Chade, a Côte d'Ivoire, a República Democrática do Congo, a Guiné, Madagáscar, São Tomé e Príncipe, a Serra Leoa e o Togo. Os países candidatos implementam a ITIE, mas ainda não preenchem todos os requisitos.

[1] Madagáscar e a Serra Leoa foram suspensos temporariamente do seu estatuto de candidato até que "se resolva a atual situação internacional" em Madagáscar e "sejam tomadas medidas correctivas para cumprir as regras" na Serra Leoa.

aumentam as possibilidades de corrigir erros e considerar alternativas válidas. Em prol da total divulgação de dados deve-se:

- Disponibilizar informação de fundo acerca de todas as transações passadas e demonstrações de resultados referentes aos recursos naturais,

incluindo créditos (e respetivas garantias se for o caso), reservas (fundos ou depósitos e riqueza no solo) e atividades parafiscais.

- Fazer um reporte pormenorizado por empresa nacional activa no sector dos recursos naturais dos seus objetivos, actividades, governança, finanças, relações com o sector privado e contribuições para a receita do Estado.

- Examinar de que forma os futuros desenvolvimentos previstos, incluindo passivos contingentes e outros riscos, suportarão os objetivos e a política do governo e contribuirão para a sustentabilidade orçamental.

- Emitir relatórios intercalares para preservar a transparência e permitir o acompanhamento contínuo dos desenvolvimentos. Esses relatórios deveriam incluir a publicação regular de dados sobre a extração mineral, os preços e o pagamento de receitas (pelo menos mensalmente no caso da produção de hidrocarbonetos). A companhia petrolífera nacional da Nigéria publica os números relativos à produção em base mensal, ainda que com atrasos.

- Proceder a reconciliações, verificadas por uma entidade independente, dos pagamentos de receitas efetuados pela empresas do sector de recursos naturais em relação às receitas recebidas pelo Estado, de preferência em documentação orçamental. Os relatórios ITIE constituem um meio de reconciliação ideal. A divulgação de toda essa informação pode fazer-se através da Internet, da imprensa, da televisão, da rádio e de publicações internacionais. No Burkina Faso, a informação sobre as contas públicas é amplamente disseminada.

Fiscalização

Sem sistemas competentes e íntegros de gestão das finanças públicas e administração das contribuições e impostos, as receitas provenientes dos recursos naturais serão alvo de pilhagem e desperdício. Para fortalecer esses sistemas, deve-se dispor de:

- Controlos internos e processos de auditoria que forneçam uma primeira linha de defesa. Devem abranger sistematicamente a cadeia das receitas, as empresas de recursos naturais e a gestão dos ativos. Agências autónomas como a Comissão da Criminalidade Económica e Financeira da Nigéria podem complementar esse trabalho. Qualquer margem de discricionariedade por parte dos funcionários tributários deve ser limitada e claramente entendida.

- Disposições externas que possam ser um suplemento útil aos mecanismos nacionais de fiscalização independente, como um gabinete

nacional de auditoria, que muitas vezes dispõe de capacidade e autonomia limitadas. Empresas internacionais podem, por exemplo, ser usadas para realizar auditorias independentes da eficácia e dos aspetos financeiros. O processo da ITIE fornece um quadro reconhecido internacionalmente para o reporte do pagamento de receitas pelas empresas.

- Empresas de recursos naturais (nacionais inclusive) que apliquem as normas contabilísticas e de auditoria internacionalmente aceites, inclusivamente no que respeita à publicação. O país de origem de muitas empresas de recursos naturais internacionais também define normas de combate à corrupção. De referir os requisitos de reporte relativos aos pagamentos de receitas que estão a ser legislados nos Estados Unidos, mediante as disposições contidas na Lei Dodd-Frank de 2010 de reforma financeira e protecção dos consumidores, bem como na Europa.

Leituras recomendadas

A principal fonte de boas práticas para a salvaguarda dos interesses públicos nas economias ricas em recursos naturais é o *Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais* (FMI, 2007b). Trata-se de um guia que abrange extensamente questões de governação em toda a cadeia de valor do sector extractivo, desde a adjudicação do contrato e da licença até à gestão da despesa, passando pela arrecadação de receita. Está organizado de acordo com o *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal* do FMI (FMI, 2007a) e identifica as necessidades de clareza nos papéis e responsabilidades, processos orçamentais, disponibilidade pública de informação e garantias de integridade. A Carta dos Recursos naturais (*Natural Resource Charter,* 2010) trata das mesmas questões, incluindo um guia das melhores práticas para governos que lidam com grandes descobertas de recursos naturais.

A ITIE publicou importantes materiais contendo dados sobre aferimento e reconciliação das receitas provenientes dos recursos naturais, nomeadamente o *EITI Source Book* (EITI, 2006) e *Advancing the EITI in the Mining Sector* (EITI, 2009). É possível aceder aos relatórios da ITIE na Internet, no endereço www.eiti.org. Muitos grupos da sociedade civil que apoiam a ITIE, de entre os quais Revenue Watch Institute e Global Witness, produziram eles próprios materiais analíticos e de referência do maior relevo.

EITI, 2011, *EITI Rules* (Oslo: EITI International Secretariat), available at http://eiti.org/document/rules.

EITI, 2009, *Advancing the EITI in the Mining Sector* (Oslo, EITI International Secretariat), available at. http://eiti.org/document/mining.

Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing, Inc.). http://reliefweb.int/report/angola/time-transparency-coming-clean-oil-mining-and-gas-revenues.

International Monetary Fund, 2007a, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Washington: International Monetary Fund), available at www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf.

International Monetary Fund, 2007b, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington: International Monetary Fund), available at www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm.

International Monetary Fund, 2007c, "The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund). www.revenuewatch.org/training/resourcecenter/role-fiscal-institutions-managing-oil-revenue-boom.

McPherson, Charles, and Stephen MacSearraigh, 2006, "Corruption in the Petroleum Sector" in *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level,* ed. By Campos, J. Edgardo, and Vinay Bhargava (Washington: World Bank). www.u4.no/recommended-reading/the-many-faces-of-corruption-tracking-vulnerabilities-at-the-sector-level/.

Natural Resources Charter http://naturalresourcecharter.org

Revenue Watch Institute, 2010–2012, *Briefings, Fact Sheets, and Index* (New York: Revenue Watch Institute). www.revenuewatch.org.

World Bank, 2009, "Extractive Industries Value Chain," African Region, Working Paper No. 125 (Washington: World Bank). www.eisourcebook.org/511_worldbankextractivevaluechain.html.

Referências

Arezki, Rabah, and Kareem Ismail, 2010, "Boom-Bust Cycle: Asymmetrical Fiscal Response and the Dutch Disease," IMF Working Paper 10/194 (Washington: International Monetary Fund).

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2011, "Public Investment in Resource Abundant Low-Income Countries," IMF Working Paper 12/274 (Washington: International Monetary Fund).

Brunnschweiler, Christa N., and Erwin H. Bulte, 2008, "The Natural Resource Curse Revised and Revisited: A Tale of Paradoxes and Red Herrings," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 55, No. 3, pp. 248–64.

Collier, Paul, 2011, *Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource-Rich Countries*, Centre for the Study of African Economies (Oxford: Department of Economics, Oxford University)

———, 2012, "Savings and Investment Decisions in Resource-Rich Low-Income Countries," in *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).

———, and Anke Hoeffler, 2009, "Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies," *European Economic Review*, Vol. 53, No. 3, pp. 293–308.

Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency," IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund).

Daniel, Philip, Michael Keen, and Charles McPherson, eds., 2010, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (Abingdon: Routledge).

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), 2005, *Source Book* (Oslo: EITI International Secretariat). http://eiti.org/document/sourcebook.

———, 2009, *Advancing the EITI in the Mining Sector* (Oslo: EITI International Secretariat). http://eiti.org/document/mining.

Friedman, Milton, 1957, *A Theory of the Consumption Function* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Gylfasson, Thorvadur, Tryggvi T. Herbertsson, and Gylfi Zoega, 1999, "A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth," *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 3, pp. 204–25.

International Monetary Fund, 2007a, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Washington). http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf.

———, 2007b, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington). http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm.

———, 2012a, "Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation," IMF Policy Paper, August 15 (Washington).

———, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries," IMF Policy Paper, August 24 (Washington).

———, 2012c, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Background Paper 1," IMF Policy Paper, August 24 (Washington).

———, 2012d, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Analytic Frameworks and Applications," IMF Policy Paper, August 24 (Washington).

International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices—Santiago Principles*. http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf.

Keen, Michael, and Mario Mansour, 2009, "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization," IMF Working Paper 09/157 (Washington: International Monetary Fund).

Natural Resource Charter. 2010. *Natural Resource Charter*. http://naturalresourcecharter.org.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2010, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations* (Paris: OECD). www.oecd.org/ctp/transferpricing/transferpricingguidelinesformultinationalenterprisesandtax administrations.htm.

Ossowski, Rolando, Mauricio Villafuerte, Paulo Medas, and Theo Thomas, 2008, *Managing the Oil Revenue Boom: The Role of Fiscal Institutions*, IMF Occasional Paper No. 260 (Washington: International Monetary Fund).

Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, 2010, "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management," World Bank Policy Research Working Paper No. 5397 (Washington: World Bank).

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," in *Leading Issues in Economic Development*, ed. by Gerald M. Meier and James E. Rauch (Oxford: Oxford University Press).

———, 1997, "Fundamental Sources of Long-Run Growth," *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 87, pp. 184–88.

———, 2001, "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review*, Vol. 45, No. 4–6, pp. 827–38.

Stijns, Jean-Philippe C., 2005, "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited," *Resources Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 107–30.

Thomas, Alun H., and Tamim Bayoumi, 2009, "Today versus Tomorrow: The Sensitivity of the Non-Oil Current Account Balance to Permanent and Current Income," IMF Working Paper 09/248 (Washington: International Monetary Fund).

van der Ploeg, Frederick, and Steven Poelhekke, 2009, "Volatility and the Natural Resource Curse," *Oxford Economic Papers*, Vol. 61, pp. 727–60.

Expansão, contração ou prosperidade?
A gestão da riqueza de recursos
naturais na África subsariana

ISBN: 978-1-48436-932-6