

*PROMOTING FISCAL TRANSPARENCY AND SOVEREIGN WEALTH FUND IN MOZAMBIQUE (PROFITS)*

# Fundo soberano para estabilizar a economia e catalisar a boa governação e transparência fiscal



Créditos: Presidência da República

## 1. Enquadramento

Segundo a notícia publicada<sup>1</sup> no dia 17 de Julho pela agência norte-americana de notícias *Bloomberg*, a Total, petrolífera francesa que lidera o consórcio *Mozambique LNG*<sup>2</sup>, completou o financiamento de

mais de 16 mil milhões de dólares que garante o investimento no projecto de gás natural em Moçambique, o maior Investimento Direto Estrangeiro (IDE) de sempre em África. Com esta confirmação de que o maior projecto de

<sup>1</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-16/total-s-mozambique-lng-completes-almost-16-billion-in-financing>

<sup>2</sup> <https://www.mzlng.total.com/>



focado em poupança, seguindo as linhas do modelo da Noruega<sup>8</sup> que transfere a riqueza das gerações actuais para as gerações futuras, não seria apropriado para Moçambique tendo presente os actuais níveis de pobreza. Mais ainda, Moçambique necessita de infra-estruturas que criem condições para o desejado desenvolvimento socioeconómico<sup>9</sup>.

Na presente edição do *Desenvolvimento Review*, o Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) propõe que o Fundo Soberano a ser criado pelo Governo de Moçambique seja do tipo híbrido, que combina a estabele-

zação económica e poupança e a catalisação da boa governação e transparência fiscal. Isso passa pela estruturação do Fundo Soberano em torno dos Princípios de Santiago<sup>10</sup> e uma governação do com *oversight* externo, via participação da sociedade civil.

Nesse modelo, não é apenas o resultado que conta, mas também o processo. A ideia é de que o processo de estabelecimento do Fundo Soberano seja mobilizador e envolva a sociedade civil, com o Parlamento a servir de *pivot* e o Banco de Moçambique a assumir a liderança técnica.

## 2. O histórico da má governação como *raison d'être* para Fundo Soberano híbrido em Moçambique

Com a descoberta de reservas de gás natural de classe mundial na bacia do Rovuma, Moçambique tornou-se um dos destinos mais importantes do capital financeiro internacional, tendo sido, em 2014, o maior receptor de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em África. Nesse mesmo ano, Maputo acolheu a Conferência *Africa Rising* organizada pelo FMI, na qual a então Directora-geral da instituição, Christine Lagarde, disse que Moçambique seria o próximo "Qatar de África". Mas contra todas as promessas de boa governação feitas à Directora-geral do FMI pelo Governo de Moçambique, o então Ministro das Finanças, Manuel Chang, tinha assinado secretamente as garantias para as dívidas ocultas, um endividamento público insustentável e totalmente desnecessário porque não estava direccionado aos sectores produtivos da economia.

Além de limitar a capacidade de Estado de financiar a sua participação, através da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), nos projectos de LNG, o nível insustentável de endividamento público levou ao encarecimento do custo de vida no país devido à depreciação acentuada do metical em relação ao dólar norte-americano e à subida das taxas de juro de empréstimo bancário<sup>11</sup>.

De forma geral, os processos de governação relacionados com a exploração de gás natural, principalmente o licenciamento das empresas, têm sido transparentes. As cinco rondas sucessivas de concursos públicos para a concessão de licenças de exploração de gás natural foram competitivas e bem geridas pelo Instituto Nacional de Petróleo (INP). Em termos da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (EITI), a governação da indústria extractiva em Moçambique está em conformidade desde 2012, apesar do atraso na realização do 8º Relatório EITI<sup>12</sup>, estando neste momento aguardando pela realização do terceiro relatório de validação por parte do secretariado internacional do EITI.

Para evitar a repetição do atraso verificado no passado, e não obstante as adversidades geradas pela pandemia da Covid-19, o EITI Moçambique está a trabalhar de forma célere na elaboração do 9º Relatório da EITI dentro dos prazos estabelecidos, tendo para o efeito já aprovado os Termos de Referência.

Apesar destes progressos e performance de governação, as mais-valias geradas pela indústria extractiva têm sido mal geridas. Todas as transacções de venda de activos na bacia do Rovuma registadas entre 2012 e 2019 envolveram um pagamento de imposto

<sup>8</sup> <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol070908a>

<sup>9</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/12/gupta.htm>

<sup>10</sup> <https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles>

<sup>11</sup> [http://eleicoes.cddmoz.org/wp-content/uploads/2019/12/Que\\_preco\\_os\\_mocambicanos\\_estao\\_a\\_pagar\\_pela\\_divida\\_publica\\_insustentavel.pdf](http://eleicoes.cddmoz.org/wp-content/uploads/2019/12/Que_preco_os_mocambicanos_estao_a_pagar_pela_divida_publica_insustentavel.pdf)

<sup>12</sup> [https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/02/Industria\\_Extractiva\\_Governo\\_de\\_Nyusi\\_despacha\\_8%C2%B0\\_Relatorio\\_de\\_Reconciliacao\\_para\\_cumprir\\_prazos\\_e\\_evitar\\_a\\_suspensao\\_de\\_Mocambique\\_da\\_ITIE.pdf](https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/02/Industria_Extractiva_Governo_de_Nyusi_despacha_8%C2%B0_Relatorio_de_Reconciliacao_para_cumprir_prazos_e_evitar_a_suspensao_de_Mocambique_da_ITIE.pdf)

sobre ganhos de capital. A legislação sobre mais-valias melhorou com a aprovação da Lei nº 27/2014<sup>13</sup>. Mas a governação das receitas tem sido problemática. Sob a liderança do Presidente da República, Filipe Nyusi, duas grandes transacções geraram receita tributária significativa sobre ganhos de capital. Primeiro, em 2017, Moçambique recebeu 350 milhões de dólares em impostos sobre ganhos de capital da empresa italiana ENI, resultantes da venda de uma participação no campo de gás natural do Coral Sul para a norte-americana ExxonMobil<sup>14</sup>. Segundo, em meio ao processo eleitoral de 2019, Moçambique ganhou 880 milhões de dólares em imposto sobre ganhos de capital resultantes da compra da norte-americana Anadarko Petroleum pela também norte-americana Occidental Petroleum em Agosto de 2019<sup>15</sup>.

Filipe Nyusi prometeu transparência na gestão dos 880 milhões de dólares, mas o

dinheiro “evaporou” rapidamente do Tesouro para financiar a logística eleitoral, pagar a dívida ao sector privado doméstico e mitigar os efeitos dos ciclones que atingiram as zonas centro e norte de Moçambique. Mas há forte suspeição sobre a utilização do valor, que parece ter sido gerido directamente pelo Palácio da Ponta Vermelha, acendendo os alarmes sobre a qualidade da governação das Finanças Públicas. Isto reforçou o entendimento de que Moçambique é um caso de “*bom gás e má governação*”.

A ideia do Fundo Soberano nos termos aqui propostos é uma resposta a este cenário e, ao mesmo tempo, é uma oportunidade para uma governação económica inclusiva em prol de um crescimento e desenvolvimento inclusivos. É, na verdade, um mexer de incentivos estruturais para um novo paradigma de governação económica em Moçambique.

### 3. O Fundo Soberano de Moçambique – instrumento de estabilização da economia e catalisador da boa governação e transparência fiscal

As circunstâncias excepcionais no mercado global de energia e combustíveis criadas pela eclosão e propagação da pandemia da Covid-19 podem levar a uma mudança na dinâmica da indústria extractiva global, incluindo de Moçambique. De facto, a literatura postula que as circunstâncias criadas pela pandemia da Covid-19 podem incentivar os Governos de todo o mundo a avançarem no aprimoramento da transparência do mercado de gás natural para restaurar a estabilidade do mercado de energia e cumprir com as metas compartilhadas globalmente.

Mas para que esta ideia se torne uma realidade, é fundamental que exista uma plataforma mundial de diálogo inclusivo sobre o mercado global de energia. Neste contexto, o 7º Fórum Ministerial sobre Gás, programado para ocorrer virtualmente no dia 3 de Dezembro de 2020 na Malásia<sup>16</sup>, será estratégico: “*o diálogo contínuo e inclusivo destacará o papel do gás natural no que diz respeito*

*ao fortalecimento da segurança energética e à aceleração das transições ordenadas de energia para garantir uma rápida recuperação do impacto da pandemia da Covid-19 em um mundo cada vez mais limitado por carbono*”<sup>17</sup>.

Portanto, existe um ambiente global propício para a introdução de reformas de governação fiscal destinadas a melhorar a transparência e a prestação de contas da Gestão Financeira Pública (GFP) das receitas extraordinárias das reservas de gás de classe mundial de Moçambique. Das opções indicadas pelo Plano Director de Gás (BPF) para a gestão de receitas, nomeadamente a criação de um Fundo Soberano; a criação de um Banco Nacional de Desenvolvimento ou Fundo de Desenvolvimento Soberano (SDF); o fornecimento de financiamento para parcerias público-privadas (PPP); a canalização de fundos para o sistema bancário privado; e até a distribuição directa de dinheiro aos cidadãos, a

<sup>13</sup> <http://www.inp.gov.mz/pt/Políticas-Regime-Legal/Legislacao/Lei-n1-27-2014-Estabece-o-Regime-Especifico-de-Tributacao-e-Beneficios-Fiscais-das-Operacoes-Petroliferas>

<sup>14</sup> <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Gas-do-Rovuma-estado-encaixa-USD-350-milhoes-de-mais-valias-da-venda-de-participacao-da-ENI-a-Exxonmobil>

<sup>15</sup> <http://opais.sapo.mz/mocambique-encaixa-880-milhoes-usd-de-maisvalias-com-venda-da-anadarko>

<sup>16</sup> [https://www.ief.org/\\_resources/files/comparative-analysis/ief-insight-brief\\_the-impact-of-covid-19-on-natural-gas-markets.pdf](https://www.ief.org/_resources/files/comparative-analysis/ief-insight-brief_the-impact-of-covid-19-on-natural-gas-markets.pdf)

<sup>17</sup> Idem

criação de um Fundo Soberano é a ideia que colhe consensos dos principais *stakeholders*.

A literatura económica indica que os Fundos Soberanos são normalmente criados quando os governos têm *superavits* orçamentários e têm pouca ou nenhuma dívida internacional<sup>18</sup>. Este é especialmente o caso quando uma Nação depende de exportações de matérias-primas como petróleo, gás, cobre ou diamantes<sup>19</sup>. Nesses países, o principal motivo para a criação de um Fundo Soberano é a prevenção da ocorrência do paradoxo da abundância de recursos naturais<sup>20</sup>. A literatura ensina que existem dois tipos de Fundo Soberano: os de poupança e os de estabilização. Os Fundos Soberano de Estabilização são criados para reduzir a volatilidade das receitas do Governo, para combater o efeito adverso dos ciclos de *boom* nos gastos do Governo e na economia nacional. Os Fundos Soberano de Poupança reservam valores monetários para as gerações futuras<sup>21</sup>.

Acredita-se que os Fundos Soberano em países com abundância de recursos naturais possam ajudar a suavizar as despesas do Governo e dissociá-las da volatilidade de curto prazo das receitas<sup>23</sup> ou a maldição de recursos<sup>24</sup>. No entanto, a literatura sobre essa questão é controversa<sup>25</sup>. Outras razões para a criação de Fundo Soberano podem ser meramente estratégicas e de natureza política para fazer face a períodos de instabilidade militar<sup>26</sup>.

No entanto, o CDD propõe uma terceira via: um Fundo Soberano Híbrido entre a poupança e estabilização – tomando em consideração as perspectivas das principais partes interessadas, como BM, Ministério da Economia e Finanças (MEF), Parlamento, sociedade civil, académicos, público em geral, FMI e parceiros de desenvolvimento - enquanto catalisadores da boa governação na Gestão das Finanças Públicas (GFP). Embora seja fo-

cado na transparência fiscal, o Fundo Soberano Híbrido é visto como a solução ideal para a situação de Moçambique de “*bom gás e má governação*”. Isso destaca a necessidade não apenas de projectar um modelo Fundo Soberano que se adapte à situação macroeconómica específica de Moçambique, mas também de dotá-lo de instrumentos legais e de governação para garantir que, tal como o Presidente da República defendeu, “*funcione de forma independente, financeira e operacionalmente com transparência, previsibilidade e no mais restrito cumprimento da lei*”<sup>27</sup>.

Propõe-se também que os processos de concepção e governação do Fundo Soberano Híbrido estejam ancorados nos 24 princípios e práticas geralmente aceites para Fundo Soberano, projectados para promover boas práticas de governação, prestação de contas, transparência e investimento prudente, incentivando um diálogo mais aberto e inclusivo e uma compreensão mais profunda das actividades do Fundo Soberano, em conformidade com os Princípios de Santiago<sup>28</sup>.

O CDD está ciente da grande influência política na governação económica de Moçambique e na gestão financeira pública<sup>29</sup>. O controlo da Frelimo significa efectivamente o controlo sobre o aparelho do Estado, decisões políticas e oportunidades de negócios<sup>30</sup>. No entanto, com base nos bons casos existentes de gestão financeira pública como a Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB) e a Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH), subsidiária da ENH, há algo concreto em que se pode estruturar um Fundo Soberano Híbrido como solução ideal para o problema de “*bom gás e má governação*”.

Embora os 24 Princípios de Santiago sejam fundamentais para orientar o desenho e a governação do Fundo Soberano aqui proposto, a sua sustentabilidade depende

<sup>18</sup> Ramady, M. A. 2012. The GCC economies: stepping up to future challenges. New York: Springer Science+Business Media. <http://site.ebrary.com/id/10558029>

<sup>19</sup> <https://www.wilsoncenter.org/publication/key-outcomes-the-high-level-meeting-sovereign-wealth-funds-africa-policies-and-best>

<sup>20</sup> [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/\(E\)%20AfricanBank%202007%20Ch4.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/(E)%20AfricanBank%202007%20Ch4.pdf)

<sup>21</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/788391468155724377/pdf/WPS6776.pdf>

<sup>22</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10163.pdf>

<sup>23</sup> <https://www.economist.com/the-economist-explains/2014/11/05/what-dutch-disease-is-and-why-its-bad>

<sup>24</sup> <https://www.bloomberg.com/quicktake/resource-curse>

<sup>25</sup> Cumming, Douglas, Geoffrey Wood, Igor Filatotchev, Juliane Reinecke, and J drzej George Frynas. “Sovereign Wealth Funds and the Resource Curse: Resource Funds and Governance in Resource-Rich Countries.” In *The Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds*: Oxford University Press, 2017-10-19. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198754800.001.0001/oxfordhb-9780198754800-e-13>.

<sup>27</sup> <https://www.jornaltxopela.com/2019/04/fundo-soberano-devera-funcionar-de-forma-independente-filipe-nyusi/>

<sup>28</sup> [https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples\\_0\\_0.pdf](https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf)

<sup>29</sup> Nuvunga, A. & Orre, A. 2019. ‘The Secret loans affair and the political corruption in Mozambique’, in Amundsen, I. (ed.), *Political Corruption in Africa- Extraction and Power Preservation*. Elgar: UK, 95 – 11.

<sup>30</sup> Idem

muito da supervisão externa, principalmente pela sociedade civil. Isso é essencial, considerando que, com o passar do tempo, mecanismos de responsabilização horizontal institucionalizados na governação de instituições para-estatais, como o Fundo Soberano, tendem a ser cooptados em sistemas de partidos dominantes menos competitivos, como em Moçambique. Portanto, a participação activa da sociedade civil no projecto e na governação (de forma *ad-hocrática* e não permanente) do Fundo Soberano Híbrido, aqui proposto, é fundamental para sua sustentabilidade como sistema de transparência fiscal, mas também como catalisador da boa governação através da capacitação da sociedade civil e do acesso inerente à informação por meio da participação no desenho do modelo e governação.

Neste sentido, sendo sustentável, o Fundo Soberano Híbrido tem o potencial de enviar a “mensagem certa” para todo o sistema de

Gestão de Finanças Públicas e, com o tempo, moldar suas estruturas de incentivo dos gestores públicos do país.

Como contributo neste processo para a resolução do problema de “*bom gás e má governação*” em Moçambique, CDD está a conceber o projecto *Promoting Fiscal Transparency and Sovereign Wealth Fund in Mozambique* (PROFITS), que é um programa para mobilização da sociedade civil através de um amplo debate público nacional dinamizado pelo Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) e pela Plataforma da Indústria Extractiva (PIE) que, em conjunto, irão organizar acções de formação e capacitação das demais organizações da sociedade civil para a produção de um projecto de lei que vai servir de instrumento de advocacia para o engajamento da Assembleia da República neste processo de criação de um Fundo Soberano baseado nos princípios e ideais que foram discutidos no presente artigo.

COVID-19

# STATE OF EMERGENCY AND HUMAN RIGHTS IN MOZAMBIQUE

COVID-19

# ESTADO DE EMERGÊNCIA E DIREITOS HUMANOS EM MOÇAMBIQUE

Report human rights abuse during the state Of emergency in mozambique

From April the 1<sup>st</sup> to the 30<sup>th</sup>, 2020

**CALL NOW:**  
**87 85 33 330**

WhatsApp

**CDD** CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO **saharón**

Respect human rights in Mozambique. Spread the word! COVID-19 An initiative of:

Denuncie os abusos contra os Direitos Humanos em Moçambique

De 01 a 30 de Abril de 2020

**LIGUE JÁ:**  
**87 85 33 330**

WhatsApp

**CDD** CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO **saharón**

Respeite os Direitos Humanos na resposta ao COVID-19. Passo a palavra! Uma iniciativa de:

Help respect human rights Mozambique. Spread the word!

Ajude a respeitar os Direitos Humanos em Moçambique. Passe a palavra!



## INFORMAÇÃO EDITORIAL:

**Propriedade:** CDD – Centro para a Democracia e Desenvolvimento  
**Director:** Prof. Adriano Nuvunga  
**Editor:** Emídio Beula  
**Autor:** Prof. Adriano Nuvunga e Agostinho Machava

**Equipa Técnica:** Emídio Beula, Agostinho Machava, Ilídio Nhantumbo, Isabel Macamo, Julião Matsinhe, Janato Jr. e Ligia Nkavando  
**Layout:** CDD

**Contacto:**  
 Rua Eça de Queiroz, nº 45, Bairro da Coop, Cidade de Maputo - Moçambique  
 Telefone: 21 41 83 36

**CDD\_moz**  
**E-mail:** info@cddmoz.org  
**Website:** http://www.cddmoz.org

### PARCEIRO PROGRAMÁTICO



Comissão Episcopal de Justiça e Paz, Igreja Católica



### PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

