

PROPOSTA DE LEI DO FUNDO SOBERANO

Parlamento tem uma missão soberana de evitar que o Fundo seja transformado em um “saco azul”

- Não há dúvidas: A proposta de lei submetida pelo Governo à Assembleia da República (AR) padece de deficiências que transformam a conta dedicada do Fundo Soberano em um “saco azul”, sem nenhum compromisso claro e concreto com o desenvolvimento económico e social. É neste contexto que emerge a missão soberana dos parlamentares em assegurar que se faça valer o trabalho extensivo de auscultação, incluindo nesta fase de adiamento do debate em plenária, para garantir que a Lei que será aprovada reflecta as expectativas dos moçambicanos.



“



A transição de um Fundo voltado para acumulação de poupança e apoio na estabilização do Orçamento do Estado para um modelo que também considera explicitamente, ainda que de forma superficial, o objectivo desenvolvimento, e a inclusão da sociedade civil na estrutura de governação, em linha com os Princípios de Santiago², foram, sem dúvidas, os principais ganhos das discussões levadas a cabo nos últimos dois anos e meio.

”

Continua adiado, *sine die*, o debate sobre a Proposta de Lei que cria o Fundo Soberano de Moçambique (FSM). Inicialmente, o debate em sessão plenária da AR estava programado para acontecer na primeira semana do mês em curso, mais especificamente nos dias 5 e 6, mas foi adiado para uma data ainda por anunciar. O adiamento foi determinado por despacho oficial emitido pela Presidente da Assembleia da República (AR), Esperança Bias, por forma a “dar mais tempo para auscultação do documento”¹.

Embora as novas datas ainda não sejam conhecidas, o facto é que a decisão pelo adiamento não poderia ter sido mais oportuna e acertada. As “tensões” que marcaram aquela que deveria ser a fase derradeira para a aprovação da proposta de lei evidenciaram a gritante falta de consensos sobre o documento submetido pelo Governo, bem como a falta de condições para a sua discussão em sede da Casa do Povo na data inicialmente proposta.

O “alvoroço” instaurado, até ao nível do próprio Parlamento, é reflexo directo das enormes expectativas que existem em torno da lei. Não se trata de mais uma proposta de lei do Governo que é submetida à discussão e aprovação pela AR, mas sim de um instrumento que emerge como um determinismo para garantir a transformação da riqueza em recursos naturais que o país detém em desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo para os moçambicanos.

Foram cerca de dois anos e meio de discussões acaloradas e trabalho de advocacia para que o país encontrasse um modelo “ideal” e contextualizado do Fundo. Da proposta técnica inicialmente apresentada pelo Banco de Moçambique em Setembro de 2020, evoluiu-se para a proposta de lei aprovada pelo Governo em finais do ano passado e posteriormente submetida à AR, tendo conhecido alterações importantes para acomodar as diferentes visões e percepções que foram sendo expressas nos diferentes fóruns multisectoriais promovidos para sua discussão. Entretanto, ainda são insuficientes para evitar que o Fundo seja transformado num “saco azul” do Executivo.

A transição de um Fundo voltado para acumulação de poupança e apoio na estabilização do Orçamento do Estado para um modelo que também considera explicitamente, ainda que de forma superficial, o objectivo desenvolvimento, e a inclusão da sociedade civil na estrutura de governação, em linha com os Princípios de Santiago², foram, sem dúvidas, os principais ganhos das discussões levadas a cabo nos últimos dois anos e meio.

“

O “alvoroço” instaurado, até ao nível do próprio Parlamento, é reflexo directo das enormes expectativas que existem em torno da lei. Não se trata de mais uma proposta de lei do Governo que é submetida à discussão e aprovação pela AR, mas sim de um instrumento que emerge como um determinismo para garantir a transformação da riqueza em recursos naturais que o país detém em desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo para os moçambicanos.

”

¹ RFI (2023, 5 de Abril). Moçambique: adiada plenária sobre fundo soberano. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20230405-mo%C3%A7ambique-adiada-plen%C3%A1ria-sobre-fundo-soberano> (Consultado a 15/04/2023)

² Os Princípios de Santiago são 24 princípios geralmente aceites e norteadores dos fundos soberanos. Uma espécie de código de conduta e estão amplamente organizados em três “pilares”, nomeadamente: Pilar 1 – Marco Legal, Objectivos e Coordenação com Políticas Macroeconómicas; Pilar 2 - Estrutura Institucional e Estrutura de Governação; e Pilar 3 - Estrutura de Investimento e Gestão de Risco.

Tabela comparativa da proposta técnica do BM vs proposta submetida pelo Governo

	Proposta técnica de 2020	Proposta submetida pelo Governo ³
Objectivos	Foco na acumulação de poupança e contribuição para a estabilização fiscal. A proposta não explicitava o objectivo de desenvolvimento ou promoção de infra-estruturas.	Recupera a ideia da proposta técnica do BM. Estabelece como objectivo geral contribuir para alavancar o desenvolvimento económico e social através de: estabilização do OE e acumulação de poupanças.
Estrutura governativa	Muito exclusiva com apenas três órgãos: Assembleia da República, Banco de Moçambique e o Ministério da Economia e Finanças. A sociedade civil foi completamente marginalizada.	Mais inclusiva com cinco órgãos: Assembleia da República, o Governo, Banco de Moçambique, Comité de Supervisão e Conselho Consultivo de Investimento.
Regras de entrada e saída de Fundos (OE/CUF)	Durante os primeiros 20 anos, 50% das receitas iriam para o Orçamento de Estado e os restantes 50% para a Conta Única do Fundo Soberano (CUF). As regras mudariam para 20%/80% depois do vigésimo primeiro ano.	Durante os primeiros 15 anos de operacionalização do Fundo, 40% para a CUF e 60% para o Orçamento de Estado. As regras mudam para 50%/50% a partir do décimo sexto ano de operacionalização.
Transparência e Prestação de Contas	Apenas foram colocados três parágrafos vagos sobre a divulgação de relatórios trimestrais e outra documentação relevante.	Além do <i>oversight</i> executado directamente na estrutura governativa pelo Comité de Supervisão e a Assembleia da República, prevê mecanismos de reporte e prestação de contas sobre as matérias do FSM.

Não obstante os progressos, a opinião preva-
lente é de que a proposta de lei submetida
pelo Governo à AR padece de deficiências que
transformam a conta do Fundo em um “saco
azul”, sem nenhum compromisso claro e con-
creto com o desenvolvimento económico e
social do país. Uma situação bastante preocu-
pante considerando que, depois de aprovada a
proposta de lei pelo Parlamento, o espaço para
influência é muito reduzido na medida em que
a regulamentação que é feita a posterior pelo
Governo tem sido discricionária e à porta fecha-
da.

A começar mesmo pela gota de água que pre-
cipitou o adiamento da discussão em plenária da
proposta: o papel do BM na gestão do Fundo. Se
desde o princípio já existia um cepticismo quanto à
abertura da instituição em prestar contas e coord-
enar com os outros órgãos da estrutura de governa-
ção do Fundo, a situação veio a agravar-se quando
o Governador, Rogério Zandamela, decidiu, para a

indignação dos parlamentares, “gazetar” a audição
de esclarecimentos solicitada pelas Comissões do
Plano e Orçamento e dos Assuntos Constitucionais,
Direitos Humanos e de Legalidade⁴.

Esta situação só veio aumentar as reservas que já
existiam sobre o papel do BM como gestor opera-
cional do Fundo. Isto deve-se não só à sua tendên-
cia de funcionar como uma “ilha”, mas também a um
conjunto de antecedentes como o histórico das “dí-
vidas ocultas” e contas sistematicamente aprova-
das com reservas. E uma das questões que emerge
neste contexto é precisamente como a Assembleia
da República, por exemplo, vai monitorar o desem-
penho do Fundo se a instituição que figura como
a gestora operacional do mesmo tem tendências
pouco colaborativas.

Ainda nas lacunas e as omissões, destaca-se pela
sua importância a falta de clareza e secundarização
da prossecução do objectivo de desenvolvimento
através do FSM. Embora faça menção ao objectivo
de desenvolvimento económico e social, o foco dos

³ Baseada na quarta versão da proposta do Governo.

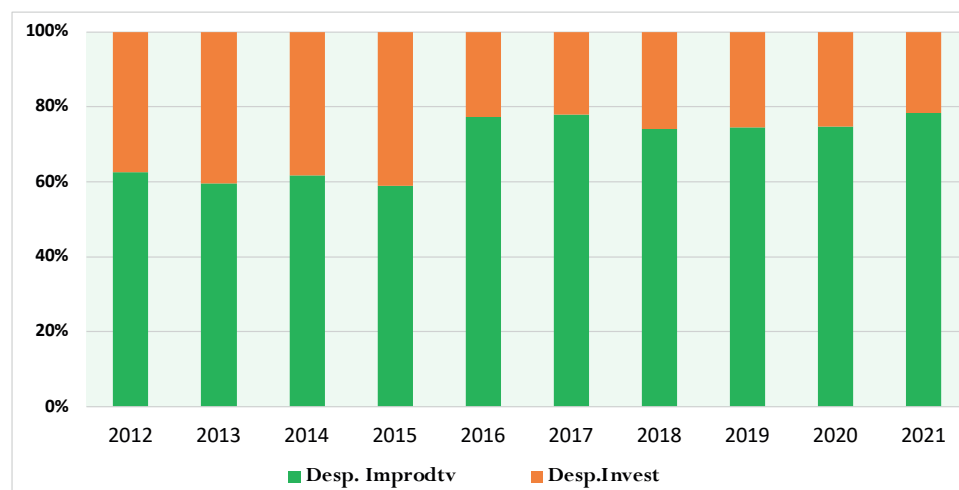
⁴ O.ECONÓMICO. (2023, 3 de Abril). Rogério Zandamela não foi à audição parlamentar. Disponível a partir de <https://www.oeconomico.com/rogerio-zandamela-nao-foi-a-audicao-parlamentar/>

34 artigos da proposta é mesmo a estabilização do Orçamento de Estado e acumulação de poupanças. Que porção do Fundo será aplicada especificamente para o desenvolvimento? Que sectores produtivos serão priorizados? Estas são algumas das questões que ficaram por ser respondidas.

Este importante objectivo foi minimizado e relegado ao Orçamento do Estado. O mesmo orça-

mento que, historicamente, tem priorizado a canalização de recursos para gastos improdutos, tais como despesas de funcionamento e serviço da dívida, em detrimento de despesas que têm um impacto positivo e multiplicador sobre o crescimento económico, despesas de investimento, que representam actualmente menos de um quarto das despesas anuais⁵.

Composição das despesas públicas na última década (2012-2021)⁶



Igualmente preocupante é o facto de a proposta de lei ter sido estruturada com omissões que promovem uma dependência considerável em relação ao poder discricionário ao Governo, remetendo várias matérias à regulamentação. A falha em determinar princípios gerais para orientar a política de investimentos a ser aprovada pelo Executivo e falta de clareza relativamente aos poderes do Conselho Consultivo de Investimento e o que se entende por informações confidenciais cuja divulgação é proibida no artigo 32 da proposta de lei são alguns dos exemplos destas omissões.

Outras lacunas são ainda mais preocupantes pelo facto de, se não forem devidamente atendidas, poderão potencialmente causar uma exaustão do Fundo. Exemplo disso é o artigo 9 da proposta que abre a possibilidade de ocorrerem, sob proposta do Governo, levantamentos “extraordinários” do Fundo em situações emergenciais⁷ sem, no entanto, fi-

nar tetos máximos ou mecanismos de controlo dos referidos levantamentos.

Trata-se de uma omissão inquietante para um país que vive em situações emergenciais. Aliás, a disposição em causa constitui um retrocesso se considerarmos que a proposta técnica do BM tinha fixado em dois por cento do Fundo apurado no final do exercício imediatamente anterior os recursos a serem canalizados ao OE em casos de emergência.

Estas são apenas algumas das várias deficiências/lacunas que foram sendo levantadas ao longo do processo de auscultação levado a cabo ao nível nacional pela AR e continuam a ser focalizadas nas discussões que têm sido realizadas nesta pequena janela de tempo proporcionada pela decisão de adiamento de debate da proposta em plenária.

O debate em plenária que deverá ocorrer nos próximos dias vai praticamente encerrar o ciclo de cerca de dois anos e meio de discussões e

⁵ Um problema que persiste mesmo após meia década da aprovação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035). De referir que, sete anos depois da aprovação da Estratégia, no lugar de convergir para a meta de 2.957,4 dólares até 2035, o PIB per capita no país reduziu de USD 600 para USD 500, apenas 17% da meta fixada. (Banco Mundial (<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDPPCAPCD?locations=MZ>))

⁶ Conta Geral do Estado (vários anos)

⁷ Sempre que ocorrer uma calamidade pública que leve à declaração de Estado de Sítio, Estado de Emergência e/ou de Guerra.

advocacia para a instituição de um quadro legal efectivo, responsável, transparente e inclusivo do FSM. Pelo que, a AR emerge como um papel decisivo para evitar que o futuro Fundo seja transformado num “saco azul”, sem nenhum compromisso claro e concreto com o desenvolvimento económico e social.

O que se espera dos parlamentares é simplesmente que façam valer do trabalho exten-

sivo de auscultação e debates com a sociedade civil e outros *stakeholders* para assegurar que a proposta que será aprovada reflecta aquelas que são as expectativas dos moçambicanos. Só assim o futuro Fundo poderá verdadeiramente promover a transformação dos recursos naturais em desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo para os moçambicanos.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beúla
Autor: Gabriel Manguela
Layout: CDD

Contacto:
 Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
 Telefone: +258 21 085 797

 CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: http://www.cddmoz.org

PARCEIROS PROGRAMÁTICOS



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

