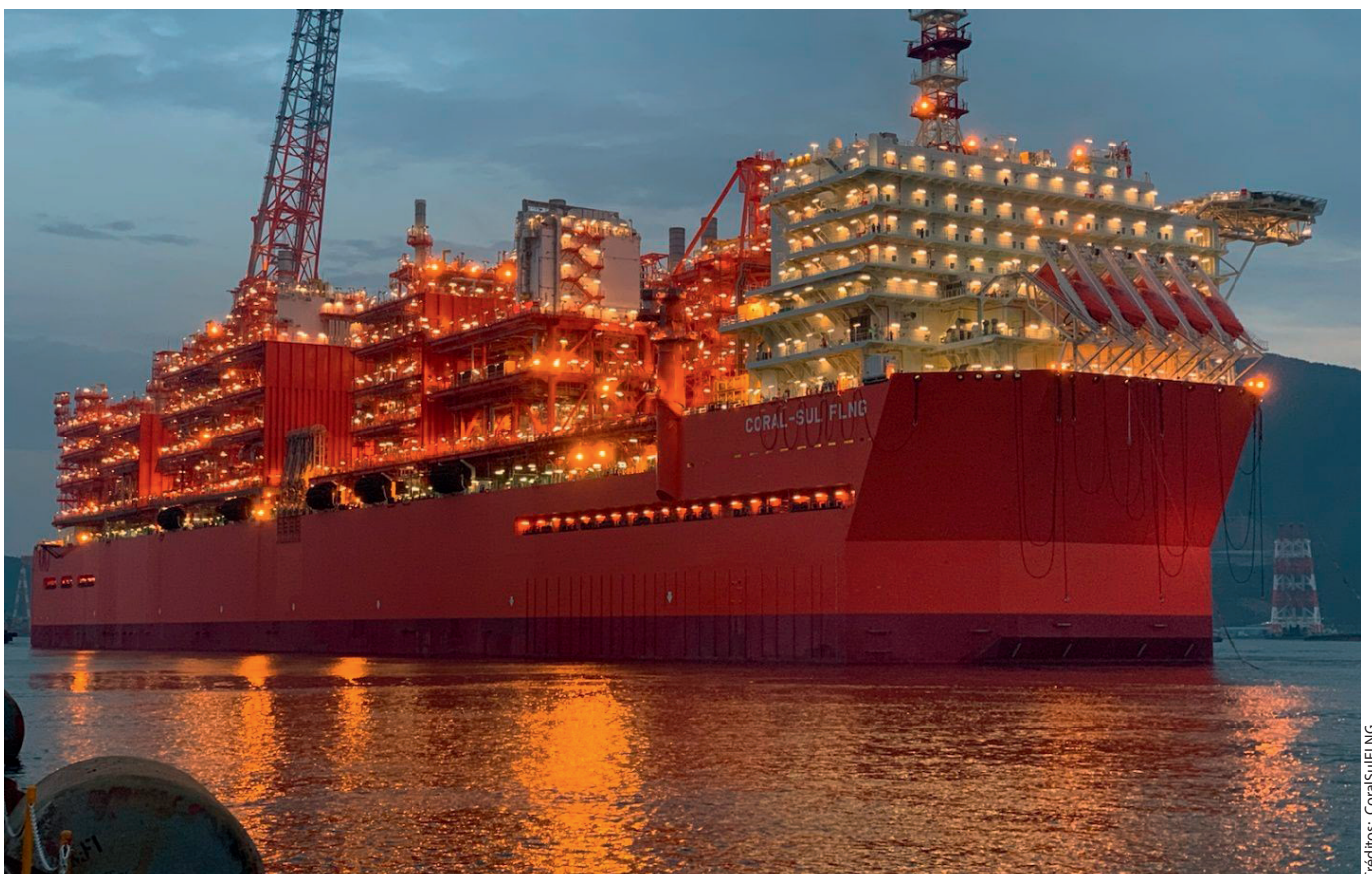


## Exclusão das comunidades afectadas na estrutura de governação pode inviabilizar os benefícios do Fundo Soberano em Moçambique

- Há duas semanas, o Governo anunciou 20 reformas que visam a retoma da aceleração económica do país, com perspectivas de resultados a curto e médio prazo[1]. A 19ª medida anunciada consiste na criação e implementação do Fundo Soberano de Moçambique, que contará com um quadro regulatório robusto que assegure que as receitas petrolíferas sejam utilizadas de forma transparente e gerem benefícios para gerações actuais e futuras.



O Ministro da Economia e Finanças Max Tonela também informou que Moçambique está num processo acelerado para a constituição do Fundo Soberano (FS)<sup>1</sup>. Tendo passado mais de um ano após a partilha da proposta do modelo elaborada pelo Banco de Moçambique (BM), no dia 12 de Outubro de 2020, a perspectiva é que o Governo possa enviar para aprovação no Parlamento mesmo antes da reabertura da segunda sessão plenária de 2022, em Outubro, e que o Fundo Soberano esteja pronto até ao final deste ano.

Apesar de o contexto de múltiplas crises e de endividamento excessivo serem aspectos negativos, esses não inibem por completo o potencial contributo do sector extractivo para mudança estrutural da economia, redução dos níveis de pobreza, e desenvolvimento económico sustentável e Moçambique.

Os projectos de Gás Natural Liquefeito (GNL) na bacia do Rovuma são os factores de mudança para o país e que justificam os esforços para a concepção de um Fundo Soberano.

Devido ao extremismo violento, as perspectivas de alta colecta de receitas foram adiadas. Com isso, a curto e médio prazo os benefícios assestam-se essencialmente no projecto Coral Sul FLNG, cujo início de extracção foi anunciado no dia 18 de Junho e a exportação do primeiro gás está prevista para os próximos meses.

O projecto liderado pela petrolífera italiana ENI poderá gerar para os próximos quatro (4) anos cerca de 12 mil milhões de meticais, representando um salto de 5.5% nas actuais receitas fiscais totais<sup>2</sup>. Contudo, considerando a vida útil de todos os projectos de exploração de GNL, as perspectivas são mais animadoras. Cálculos apontam para um potencial de cerca de 6.124,8 mil milhões de meticais<sup>3</sup>, o que representa mais de seis (6) vezes o actual PIB, e mais de 27 vezes a actual receita fiscal total.

Mas nem sempre os recursos geram benefício para a sociedade. De acordo com NRGi (2020)<sup>4</sup>,

para um bilhão de pessoas que vivem na pobreza em países ricos em recursos, os sectores de petróleo, gás e mineração têm falhado na sua maioria em cumprir a promessa de melhorar a qualidade de vida.

Os Fundos Soberanos têm a responsabilidade de gerir os activos financeiros dos países resultantes destes recursos, por isso fazer deste instrumento um mecanismo eficaz é um desafio por considerar.

Vários estudos apontam para a transparência e responsabilização como um dos aspectos mais importantes e que pode determinar se o fundo constitui uma oportunidade ou uma ameaça para o país.

Em 11 de Outubro de 2008, o International Working Group (IWG), desenvolvido pelo Sovereign Wealth Fund Institute, em Santiago, capital chilena, publicou os 24 princípios norteadores dos Fundos Soberanos, mais conhecidos por Princípios de Santiago ou *Generally Accepted Principles and Practices* (GAPP).

Os 24 GAPP são 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.

Ora, a natureza destes princípios revela que este deve ser considerado desde o processo da criação do fundo para evitar uma constituição fora dos padrões internacionais de melhores práticas. Um dos aspectos a ter em conta nos GAPP em relação à proposta do Fundo Soberano apresentado pelo BM é o pilar de estrutura institucional e de governação.

*“A estrutura de governança do FS deve ser sólida e estabelecer uma divisão clara e eficaz de funções e responsabilidades a fim de facilitar a prestação de contas e a independência operacional na gestão do FS para a prossecução de seus objectivos.”*

<sup>1</sup> <https://www.diarioeconomico.co.mz/2022/07/10/oilgas/fundo-soberano-deve-ser-aprovado-este-ano-max-tonela/>

<sup>2</sup> MEF (2022) Cenário Fiscal de Medio Prazo 2023 - 2025, obtido em: (<https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/cenario-fiscal-de-medio-prazo-cfmp/cfmp-2023-2025/1618-cenario-fiscal-do-medio-prazo-quadro-macro-fiscal-2023-2025>)

<sup>3</sup> Considerando a estimativa apresentada pelo Banco de Moçambique de 96 mil milhões de dólares americanos

<sup>4</sup> NRGi (2020), Strategy 2020-2025, obtido em: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi-strategy-2020-2025.pdf>

## Princípio - GAPP 6

Segundo este princípio, é importante que a gestão operacional do FS seja conduzida de forma independente para garantir que suas decisões e operações sejam baseadas em considerações consistentes com sua política de investimento e objectivos, efectivamente livres de influência ou interferência política. Ademais, deve garantir a divisão adequada e eficaz de supervisão, tomada de decisão e responsabilidades operacionais<sup>5</sup>.

Na proposta de estrutura apresentada pelo BM, apesar de existir uma divisão clara das responsabilidades, **há ausência de instituições** de apoio para ajudarem a garantir a consistência das decisões com a política de investimentos e os objectivos desenhados na constituição do fundo. De forma específica, a proposta apresenta uma estrutura de governação composta por:

**A Assembleia da República** como a autoridade máxima da estrutura, e com a responsabilidade de aprovar a Lei que estabelece e regula o fun-

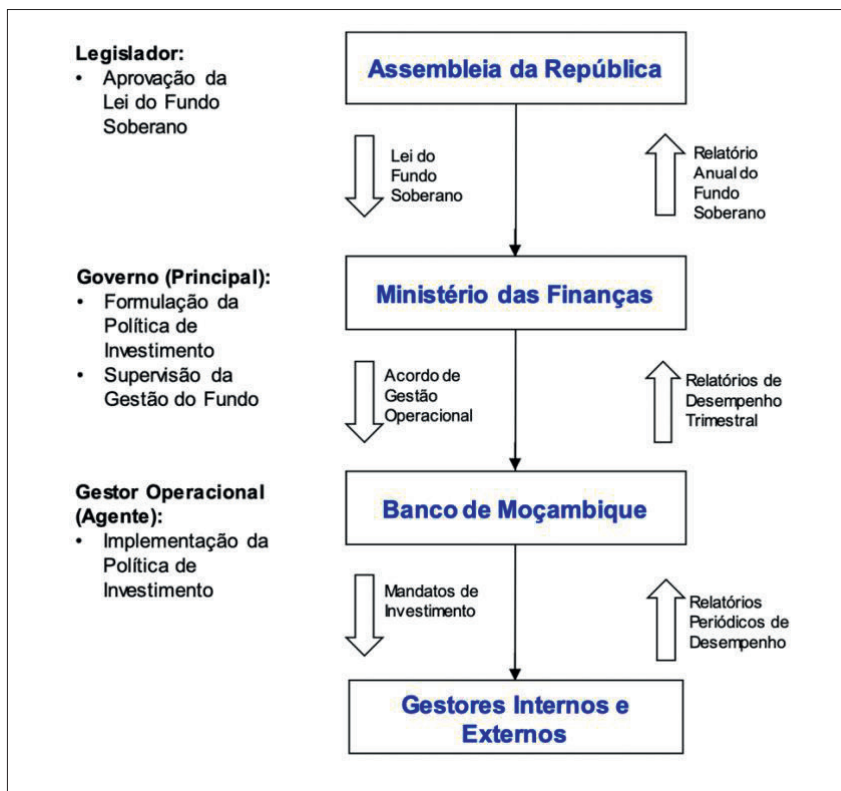
cionamento do FS;

**O Ministério da Economia e Finanças** que deverá actuar em representação do Governo e será responsável pela gestão global e pelo estabelecimento da política de investimento do FS. Sugere-se que dentro do Ministério da Economia e Finanças seja criada uma Unidade Técnica de Gestão Estratégica de Activos, com a função de prestar assessoria em todas as matérias técnicas, assessoria esta que constituirá o alicerce principal das decisões a serem tomadas pela instituição

**O Banco de Moçambique** como o gestor operacional do FS, responsável pela implementação da política de investimento. Poderá fazer a gestão directa de parte dos activos do Fundo, e alocar outra parte a gestores internos e externos.

**Os Gestores Internos e Externos** auxiliam no processo de gestão operacional e são contratados pelo Banco de Moçambique.

**Figura 1:** Estrutura de governação Proposta para o Fundo Soberano de Moçambique



Fonte: Banco de Moçambique (2020)

<sup>5</sup> ISFWF (2022), Santiago Principles, obtido em: [https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples\\_0\\_0.pdf](https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf)



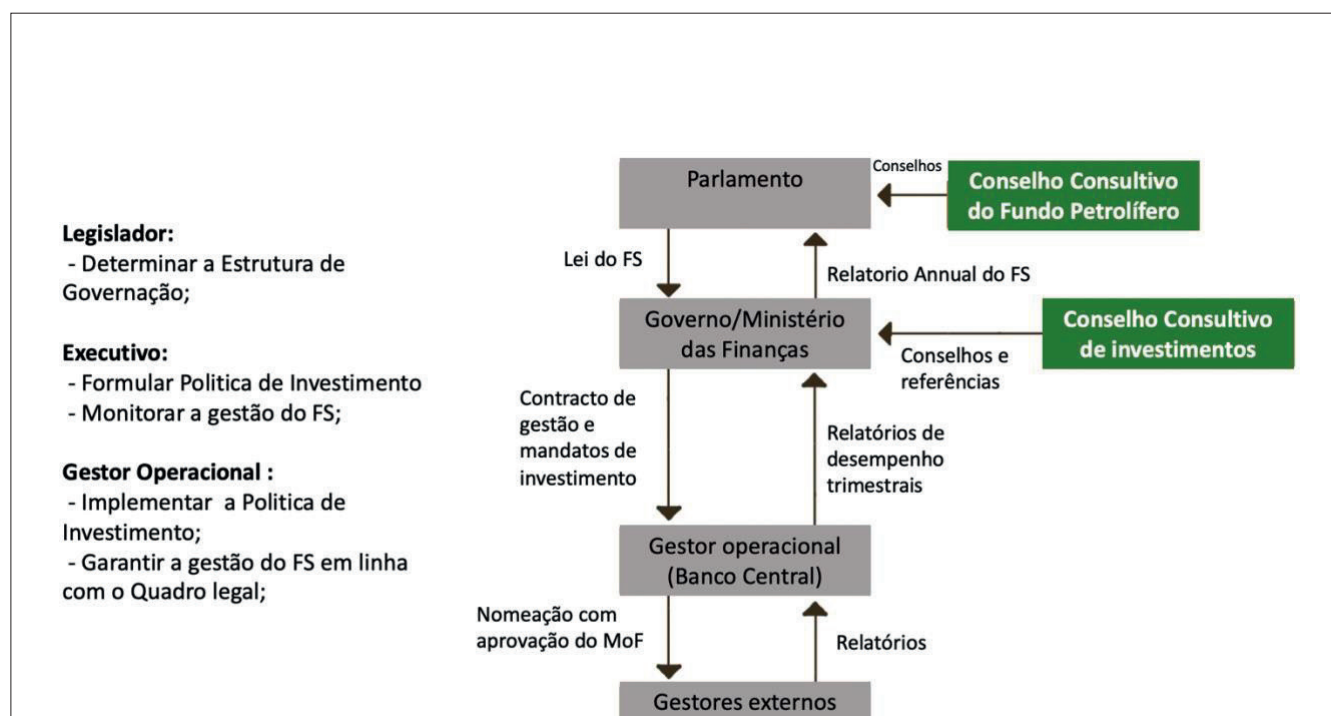
Conforme ilustra a figura 1, a estrutura está centralizada na Assembleia da República, Ministério das Finanças e Banco Central, não prevenindo a inclusão de outros actores e qualquer tipo de consulta, para além da Unidade Técnica Gestão Estratégica de Activos a ser criada no Ministério da Economia e Finanças.

A inclusão de um conselho consultivo é feita em vários modelos de Fundo Soberano. O Fundo Soberano de Timor-Leste, conhecido como Fundo Petrolífero, é um dos melhores exemplos.

O Fundo Petrolífero conta com um conselho

consultivo que é composto por um (1) representante das organizações religiosas, três (3) representantes da sociedade civil, dois (2) do sector privado e dois (2) do parlamento nacional. Neste modelo de governação, o conselho consultivo tem a responsabilidade de prestar aconselhamento e supervisão ao Parlamento em questões relacionadas com o Fundo Petrolífero, tais como o funcionamento e desempenho do Fundo, os levantamentos feitos, incluindo se as transferências são utilizadas de forma eficaz em benefício das gerações actuais e futuras.

**Figura 2:** Estrutura de governação do Fundo Soberano de Timor-Leste



**Fonte:** Elaborado com base em informações do Banco Central de Timor-Leste (<https://www.bancocentral.tl/en/go/about-petroleum-fund>)

O Fundo Soberano de Nigéria, chamado Autoridade de Investimento Soberana da Nigéria, também é um exemplo de sucesso por considerar. Este Fundo conta na sua estrutura de governação com um conselho e a administração composto por gestores activos, dos quais 12 membros que representam a sociedade civil, jovens nigerianos, academia e o sector privado.

Entretanto, também existem exemplos de fracasso na criação de conselho consultivo que devem ser considerados. É o caso do Fundo

Soberano de Angola (Fundo Petrolífero).

Apesar do Fundo Petrolífero ser uma pessoa colectiva, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, diferente do Fundo proposto em Moçambique que será apenas um conjunto de activos propriedade do Estado, existem algumas ilações por tirar.

O conselho consultivo desenhado pelo Fundo Petrolífero de Angola, apesar de desempenhar papéis cruciais na emissão do parecer sobre a po-

lítica de investimento a estratégia anual de investimento e as políticas e regulamentos internos do fundo, bem como pronunciar-se sobre qualquer outro assunto que o conselho de administração entenda submeter-lhe, este conselho falha por não incluir actores multissetoriais, sendo que este é composto apenas pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil; Ministro das Finanças; Ministro do Planeamento; Ministro dos Petróleos e Presidente da SONANGOL-E. P.

O Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) considera importante que estrutura de governação do Fundo Soberano em Moçambique não deixe de lado instituições de apoio politicamente independentes na estrutura de governação que garantam com que o GAAP 6 seja verificado na sua íntegra, e a gestão seja aberta e democrática.

De forma específica, o Fundo Soberano deve

incluir um conselho consultivo composto por representantes da sociedade civil, do sector privado, líderes religiosos e, não menos importante, as comunidades afectadas.

Este conselho deverá assessorar a Assembleia da República em decisões relacionadas ao funcionamento e desempenho do Fundo Soberano e garantir que as decisões sejam consistentes com a política de investimentos e os objectivos do Fundo.

A inclusão das comunidades afectadas na estrutura de governação do Fundo Soberano poderá garantir maior sentido de propriedade por parte das comunidades na gestão de recursos locais, maior distribuição de benefícios, servindo igualmente como medida para mitigar queixas relacionadas com os benefícios económicos decorrentes da extracção de recursos naturais.



### INFORMAÇÃO EDITORIAL:

**Propriedade:** CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento  
**Director:** Prof. Adriano Nuvunga  
**Editor:** Emídio Beúla  
**Autor:** Dimas Sinoia  
**Equipa Técnica:** Emídio Beúla, Dimas Sinoia, Américo Maluana  
**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

#### PARCEIRO PROGRAMÁTICO



#### PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

