



# Um olhar preliminar sobre a proposta de modelo de fundo soberano para moçambique

O documento de princípios, apresentado pelo Banco de Moçambique (BM) como *Proposta de Modelo de Fundo Soberano para Moçambique*, encontra-se, em geral, bem redigido e revela um notável esforço por considerar as diferentes preocupações e pressões da sociedade moçambicana. Uma das ideias nucleares da proposta consiste na utilização das receitas provenientes da extracção do gás natural para acumulação de poupança e estabilização. Com efeito, esta é a prática internacional dos países detentores de recursos naturais e pretende maximizar os recursos para que estes beneficiem as actuais e futuras gerações, enquanto ao mesmo tempo se corrigem problemas de fungibilidade e volatilidade na economia. Importa referir que a proposta do BM apresenta, correctamente, os cidadãos moçambicanos como os legítimos proprietários do Fundo Soberano (FS). Contudo, limitações fundamentais podem ser levantadas a cinco níveis, nomeadamente (i) estrutura de governação, (ii) transparência, (iii) efeitos das rendas na economia nacional, (iv) necessidade de reformas jurídico-constitucionais e (v) roteiro inclusivo rumo à proposta de lei.

## I. Estrutura de governação

A estrutura de governação assenta, em termos conceptuais, na teoria da agência – que ancora na existência de um *agente* e um *principal* que têm de lidar com informação assimétrica, selecção adversa e risco moral. A proposta coloca o Governo, representado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) como *principal* e o BM como *agente*. Ora, se o *principal* é o proprietário dos recursos e aquele que incumbe ao *agente* a tarefa de executar e gerir esses recursos, mediante um plano ou projecto vinculados contratualmente,

então o *principal* na proposta deve ser a Assembleia da República (AR) e o *agente* o Governo. Este raciocínio faz sentido se considerarmos o pressuposto segundo o qual os recursos naturais pertencem ao cidadão moçambicano e, por conseguinte, a necessidade do FS. De facto, a AR é o legítimo representante dos cidadãos, conforme o artigo 167 da Constituição da República, e é a este órgão que cabe verificar o cumprimento do pacto social entre os governantes e os governados. Nesta perspectiva, o governo representa apenas

um instrumento para a operacionalização dos interesses populares através de política pública – portanto, um *agente* – fazendo a gestão cuidadosa e responsável das contribuições fiscais do *principal*. Ao prevalecer na proposta o entendimento que aqui se procura corrigir, estaremos perante uma reminiscência do período anterior à liberalização política e económica, em que pela lógica vanguardista do partido-Estado os governantes assumiam conhecer e saber o que era melhor para o cidadão.

Por outro lado, na relação entre o *principal* (cidadão representado pela AR) e o *agente* (Governo) é expectável, de acordo com o modelo teórico conceptual, que ocorra desigualdade no acesso à informação, sendo que este enviesamento é insanável (na medida em que haverá sempre um mínimo de informação que poderá não ser conhecida pelo *principal*). No caso de Moçambique, a assimetria de informação decorre, em primeiro lugar, das baixas taxas de literacia financeira e gestão de finanças públicas. As especificidades técnicas relacionadas com a gestão do Fundo Soberano são de domínio de uma pequena tecnocracia baseada no Ministério da Economia e Finanças e no Banco de Moçambique, incluindo um grupo reduzido de académicos. Portanto, estão disponíveis condições para a ocorrência de um eventual risco moral, no sentido de utilização indevida dos recursos do Fundo. Não obstante a delegação de funções, por parte do *principal* (o cidadão) para o *agente* (o governo e Banco de Moçambique), assentar no princípio de *bona fide* (boa fé), a qualidade dos arranjos institucionais de natureza formal e informal é o principal mecanismo que salvaguarda este princípio.

O recente escândalo das dívidas ocultas, o saque ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), a utilização abusiva do ajuste directo na procura de serviços pelo Estado e o silêncio sobre os saldos rolantes na Conta Geral do Estado (CGE) enfraqueceram, sobremaneira, a confiança dos cidadãos nas instituições. Portanto, se considerado o ambiente de suspeição do cidadão sobre a finalidade da acção política, pode referir-se que o verdadeiro proprietário do Fundo já parte numa situação de selecção adversa, ou seja, a possibilidade de o Fundo ser utilizado para outras finalidades fora das que estarão previstas por lei e poder replicar fracassos já conhecidos, como os que aconteceram durante a vigência do Banco Popular

de Desenvolvimento (BPD), incluindo o insucesso de alguns Fundos Soberanos cujas causas tiveram que ver com o facto de serem geridos pelos respectivos governos.

Esta suspeição não é despropositada se, incluída na análise, a opacidade na gestão de finanças públicas e, principalmente, o padrão vigente de acumulação improdutivo da elite dirigista através da utilização do Estado como o sítio institucional para acesso a rendas, informação privilegiada e subversão do Estado de Direito Democrático a favor de grupos privilegiados. O mais recente relatório do International Budget Partnership classifica Moçambique na 42<sup>a</sup> posição, num total de 100 possíveis, no Índice do Orçamento Aberto, significando que persistem substanciais limitações no acesso atempado a alguns documentos importantes no processo de planificação e orçamentação, o que aponta para fragilidades no campo da transparência fiscal.

Tal como já mencionado em outros comentários feitos à proposta, o documento não faz menção a medidas de reforço das instituições mesmo quando é abundante na literatura sobre a matéria a preocupação referente ao impacto das rendas de recursos naturais na qualidade das instituições (fenómeno comumente conhecido como paradoxo da abundância ou problema de capacidade de absorção institucional). Efectivamente, os objectivos relativos à estabilização fiscal e acumulação respondem apenas à eventual emergência da doença holandesa e às formas mais divulgadas de maldição de recursos. Embora se reconheça a necessidade de evitar a duplicação de sistemas de governação e gestão, a lei deve prever processos de *enforcement/implementação* das cláusulas de responsabilização e de prestação de contas já existentes e formas de articulação que reduzam a fragilidade das instituições.

Não obstante toda a *expertise* acumulada pelo Banco de Moçambique, como regulador do sistema financeiro nacional, dois factores dignos de ponderação obscurecem a sua qualidade de gestor do Fundo Soberano, nomeadamente (i) a fluidez de fronteiras entre a isenção, imparcialidade e eventual função de correia de transmissão de decisões partidárias, posto que o Governador do Banco é nomeado pelo Presidente da República, figura que simultaneamente lidera o partido no poder e o governo; (ii) declínio da sua credibilidade como regulador devido a práticas pouco transparentes, podendo destacar-se eventos recentes como o facto de relatórios de contas terem sido chumbados – o de 2017 pela KPMG e o de 2018 pela Ernest & Young. Ademais, é crescente a percepção de que, dentre as agências nacionais, o Banco de Moçambique desmobilizou consideravelmente os dispositivos que o colocavam em conformidade com os princípios de integridade e transparência na gestão de recursos públicos, dado se ter consolidado certa reputação de que este não publica informação sobre as suas contas. Neste sentido, a proposta de se ter o BM como co-agente e gestor principal do Fundo Soberano, deve passar pelo crivo do debate na esfera pública, considerando-se as suas limitações, sob o ponto de vista de idoneidade e isenção, incluindo a possibilidade de a Assembleia da República e o Ministério da Economia e Finanças poderem indicar uma entidade politicamente descomprometida e representativa – exemplo, a Alta Autoridade para a Indústria Extractiva – ou simplesmente contratar, por via de concurso público, um gestor que preste contas directamente à Assembleia da República, prevalecendo o princípio básico de que o FS é dos cidadãos moçambicanos representados pela AR.

## II. Transparência

A *Proposta de Fundo Soberano para Moçambique* procura incorporar as boas práticas internacionalmente reconhecidas, ao abrigo dos Princípios de Santiago, tendo com algum sucesso acautelado a conformidade da proposta com o ambiente regulatório nacional e o propósito de investimento do Fundo. Todavia, questões fulcrais desses princípios, na tradução para a realidade nacional, carecem ainda de tratamento adequado, nomeadamente no que respeita à transparência e ao estabelecimento de estruturas de governação que sirvam de salvaguarda para a gestão de risco, mecanismos efectivos de prestação de contas e garantias de utilização eficiente dos recursos a serem alocados ao orçamento. No documento, a transparência é reduzida apenas à necessidade de divulgação de informação (apenas aquela que não for confidencial, sem, contudo, mencionar-se que critérios serão adoptados para classificar essa mesma informação, abrindo espaço para discricionariedade arbitrária na sua publicitação). A não especificação do tipo de informação que será vedada ao público abre espaço para que o Governo/BM se recuse a fornecer qualquer tipo de informação sobre o Fundo.

Para além de clarificação em lei (com informação detalhada, obrigatória e frequente), a arbitrariedade na governação do Fundo pode ser mitigada se forem incluídas na sua arquitectura espaços de interacção com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) que actuam no sector da indústria extractiva e com o cidadão, podendo sair reforçada a sua monitoria e consequente cumprimento dos objectivos propostos. Por exemplo, uma das formas de garantir essa participação pode consistir na

abertura de uma janela na lei do SISTAFE, actualmente em revisão, através da qual o cidadão pode consultar informação sobre recursos alocados e de outra índole, sem que tenha de esperar pelo fim do exercício económico. Alternativamente, o gestor do Fundo pode apresentar regularmente actualizações sobre a actividade de incremento de poupança como escolha de activos a investir e transferências que eventualmente sejam feitas para o Governo. Os detalhes das operações devem ser publicados mensalmente, contrariamente à proposta fixada numa base trimestral.

Adicionalmente, o proponente do modelo de Fundo prevê a criação de uma Conta Única do Fundo Soberano (CUF) e que a respectiva canalização de recursos financeiros aos sectores seja feita por via do Orçamento do Estado (OE). Se, por um lado, este raciocínio é correcto e alinhado com os princípios de fortalecimento dos sistemas nacionais de planificação e orçamentação, por outro, levanta dúvidas sobre a sua eficácia quando considerados o carácter exclusivista e auto centrado destes processos e, sobretudo, a ausência de critérios que normalizam os montantes a serem canalizados aos sectores sociais e que despesas prioritárias esses fundos devem custear. Não obstante, na crescente preocupação de *financeirização* dos sectores sociais, o Ministério da Saúde pode ser considerado um exemplo, na medida em que avançou significativamente na estruturação de uma Estratégia Nacional de Financiamento do Sector que, durante a auscultação às OSC, incluiu a possibilidade de conter uma medida do Produto Interno Bruto (PIB), situada ao nível de 3.5%, como critério de alocação de recursos. Porém, tudo indica tratar-se de uma experiência

localizada e que precisaria de ser replicada em outros sectores. Portanto, a lei deve especificar a fórmula que determinará a proporção de recursos financeiros que será canalizada para os sectores sociais, independentemente dos níveis de execução (matéria a ser considerada separadamente, com mecanismos de “penalização” próprios). Deste modo, o Plano Económico e Social (PES) deve apresentar uma secção específica que demonstre como e onde os recursos do Fundo serão aplicados.

Outrossim, a fórmula de 50%-50%, apresentada na proposta, representa um grande risco dado, como já referido, o sistema de gestão das finanças públicas em Moçambique não estar em condições de receber um cheque em branco do tamanho que se propõe. Contudo, reconhece-se que num país com tantas necessidades, como é o caso de Moçambique, seria imoral alocar todas as receitas esperadas a uma conta de poupança. Todavia, também não é menos verdade que seria contraproducente canalizar os valores que se indicam a um sistema frágil e francamente susceptível a actos que configuram corrupção. É fundamental estabelecer um escalonamento através do qual os valores transferidos ao OE são condicentes com a sua capacidade de gestão eficiente e idónea. E mais, deve haver uma acção deliberada para financiar o reforço das capacidades tecnológicas e humanas do sistema com parte desses fundos.

### III. Efeitos das rendas do Fundo Soberano na economia nacional

A proposta do Fundo, ao focar-se na estabilização e acumulação de poupança, aborda a sustentabilidade de forma limitada e com carácter finito, perdendo a oportunidade de afectar a estrutura da economia do país como principal forma de melhorar a qualidade de vida das actuais e futuras gerações. Os dispositivos adoptados como objectivos são marcadamente defensivos pois, estes procuram, dentre outras, salvaguardar (embora de forma ainda pouco clara) o país contra a apreciação da taxa de câmbio e seus efeitos negativos na competitividade das empresas, bem como isolar o país dos riscos da flutuação dos preços das *commodities* ou outros eventos (como calamidades e/ou desastres naturais, incluindo a ocorrência de pandemias) que podem afectar os níveis de arrecadação de receitas, comprometendo a estabilidade orçamental. No entanto, nada se refere em caso de a oscilação for positiva e gerar níveis de renda elevados para o estado, gerando excedentes. Todavia, a opção de utilização de parte dos recursos para investimento em infraestruturas constitui um espaço que pode definir o ponto de viragem de uma trajectória assente na dependência de ajuda externa para uma de expansão da base fiscal, se essas infraestruturas providenciarem ligações e articulação da base produtiva. Construir escolas e hospitais é prioritário, mas é igualmente importante que os produtores e os mercados consumidores interajam de forma eficiente. Ou seja, a proposta de Fundo deve adoptar uma abordagem activa, o que implica integração da Lei do Fundo Soberano com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (revista para agregar os interesses da sociedade moçambicana

e inserida no quadro das ferramentas de gestão orçamental) e, como já mencionado, o Plano Económico e Social.

Em termos simples, diríamos que o Fundo Soberano deve poder conciliar o financiamento de necessidades actuais e a alteração do carácter extractivo das instituições políticas e económicas nacionais para outras de natureza inclusiva, promotoras de desenvolvimento económico e social. A adopção de uma abordagem abrangente, tal como a que se propõe nesta breve análise, implica não só vontade política mas, também, um esforço colectivo tanto na revisão de documentos estratégicos que informam as necessidades de desenvolvimento do país quanto na revisitação do actual modelo de desenvolvimento alimentado pelo Investimento Directo Estrangeiro. Nesse sentido, só a verificação de todas as lacunas que permitem a ocorrência de comportamento predatório, por parte de alguns agentes do Estado e grupos económico-financeiros, pode reduzir a constante perda de recursos em corrupção e o bloqueio ao ciclo vicioso da pobreza, fragilidade institucional e dependência externa.

O Fundo Soberano deve estar enquadrado nas aspirações de longo prazo do povo moçambicano e não é negligenciável a preocupação levantada por alguns analistas sobre a tendência de os governos gastarem rapidamente os recursos, o que parece espelhado na presente proposta quando esta indica que até ao vigésimo ano 50% das entradas vão para o OE e os segundos 50% vão para o FS. Isto significa que em muito pouco tempo o

sector público ficará inundado de recursos financeiros sem que tenha sido primeiro criada capacidade para a sua absorção e monitoria, considerando que a partir de 2020 o país vai receber em média 3 mil milhões de dólares, o que significa 1.5 mil milhões livres de impostos. Portanto, no presente cenário, o desenvolvimento de capacidades institucionais constitui uma condição inegociável para a expansão dos recursos a serem absorvidos através do Orçamento do Estado.

Alternativamente, podem ser escolhidos alguns sectores estratégicos com impacto para as gerações futuras, mas que transferem os benefícios para a “cintura do cidadão”. Sectores como educação, saúde, água e saneamento e nutrição seriam os mais viáveis. Seguidamente, estabelecer um prazo de, digamos, 20 anos para elevar a qualidade das escolas, hospitais, professores, médicos, laboratórios, facilidades de desenvolvimento científico, etc. Esta seria a melhor forma de salvaguardar os benefícios para as gerações futuras. Ao investir-se no cidadão a riqueza passa para filhos e netos. A saúde e a educação nunca poderá ser expropriada destas famílias, podendo providenciar até impactos extraordinários na democracia e moral da sociedade. Isto só seria possível se dos 50% que vão ao Orçamento Geral do Estado (OGE) 90% fossem alocados aos sectores já mencionados.

## IV. Reformas jurídico-constitucionais incontornáveis

A revelação em 2016, de dívidas milionárias, contraídas secretamente e em violação da Constituição da República, terão sido o maior sinal histórico dado a Moçambique sobre como as receitas provenientes dos recursos naturais podem arrastar o país para o abismo. Ao nível do Estado e das forças político-partidárias do país, o debate e as acções que se seguiram incidiram unicamente sobre as implicações de natureza jurídico-legal das dívidas, culminando com os acórdãos do Conselho Constitucional, que declaram as garantias dadas aos credores como nulas e inválidas. Porém, jamais ocorreu, dentro das principais forças políticas do país, nomeadamente do Partido FRELIMO, qualquer abordagem sobre: a) o contexto político, jurídico-constitucional e legal que permitiu a ocorrência destes actos inconstitucionais e, em consequência, b) as medidas, de natureza estrutural, a serem consideradas, incluindo no plano jurídico-constitucional, tais que salvaguardem a segurança da Nação, defendendo-a do risco da repetição no futuro, de escândalos semelhantes.

Na caracterização do contexto político, jurídico-constitucional e legal que terá contribuído para a contratação destas dívidas, os seguintes factores merecem atenção considerável: (a) os poderes esmagadores, atribuídos pela Constituição da República ao Presidente da República, tais que colocam este órgão de soberania acima de todos os outros órgãos de soberania, isentando-o, ao mesmo tempo, de qualquer dever de prestação de contas aos cidadãos; (b) a vulnerabilidade política dos sistemas de segurança do Estado, nomeadamente do Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE), os quais, igualmente, estão isentos de qualquer obrigação de prestação de contas aos cidadãos, podendo interpretar a sua missão de forma extensiva, descontrolada e, por isso mesmo, imprevisível.

Ora, a concepção e a operacionalização do Fundo Soberano dentro do contexto político, jurídico-constitucional acima descrito, não pode deixar de suscitar legítimos receios e sérias dúvidas aos cidadãos moçambicanos, sobre a sua

viabilidade, num contexto de profunda erosão da confiança sobre as instituições públicas do país. Assim, entende-se que um esforço político deve ser empreendido, no sentido de reforçar a fiabilidade das instituições públicas, incluindo de órgãos de soberania, através de reformas políticas estruturais, que devem incluir, mas não se limitar a:

a) Revisão dos poderes constitucionais do Presidente da República, harmonizando-os com o espírito do princípio constitucional da separação e interdependência dos poderes dos órgãos de soberania;

b) Revisão das atribuições da Assembleia da República, conferindo ao mais alto órgão legislativo da Nação um papel mais determinante na monitoria e fiscalização do Fundo Soberano; e

c) Revisão dos sistemas de informação e segurança do Estado, adequando-os aos princípios de um Estado democrático de direito, em que, em particular, o SISE está sujeito a prestação periódica de contas à Assembleia da República.

## V. Roteiro Inclusivo e Transparente rumo a Proposta de Lei

A proposta de Fundo Soberano produziria melhores resultados se fosse apresentada em três formas, todas sujeitas a debate público antes de submetida à Assembleia da República, nomeadamente:

**1. Um documento de análise técnica:** com projecções dos valores que se espera que vão entrar e regras fiscais quantitativamente testadas para ver como é que o fundo vai evoluir nas suas entradas e saídas ao longo do tempo. O debate na esfera pública está a focar-se no gás, contudo existem rendas extraídas de outros recursos naturais não

renováveis como rubis, areias pesadas, carvão, etc. Portanto, o modelo de Fundo Soberano não pode ser somente uma mera descrição de intenções, tem de estar fundado em factos e projecções financeiras claras incluindo as margens de erros possíveis.

**2. Um esboço da Proposta de Lei:** para o efeito, seria necessário um roteiro formal e obrigatório para o Governo sobre como é que o processo de legislação e consulta vai decorrer. A consulta, que implicaria diversas sessões, deve anteceder a produção da Lei que, antes

de submetida à AR, deve passar pelo escrutínio adequado de todos os actores sociais interessados na matéria.

**3. Guião de participação da Sociedade Civil:** a participação da sociedade civil e de outras entidades independentes, na supervisão e controlo das decisões de investimento e gestão desse fundo deve estar sistematizada num documento de compromisso. O Fundo Soberano não pode ser gerido apenas por tecnocratas (sejam eles da função pública ou do privado). Nesta caminhada vai ser importante um equilíbrio entre a

sensibilidade aos números e os efeitos sociais de qualquer decisão assente em modelos de economia. Estes actores independentes, a par do apoio a providenciar à Assembleia da República, devem poder salvaguardar que as melhores decisões sejam no interesse público, do cidadão moçambicano. Este raciocínio faz sentido sobretudo quando considerados os limites da representação partidária na AR, no quadro mais geral da democracia representativa, e a permeabilidade da ação pública à perversão da regulação, da cooptação e da corrupção, práticas cujas implicações em termos de custos sociais estão vastamente estudadas.

## Recomendações

- A Proposta de Modelo de Fundo Soberano para Moçambique apresenta como *principal* o Governo e agente o Banco de Moçambique. Se o *principal* é o proprietário dos recursos e aquele que incumbe ao *agente* a tarefa de os executar, mediante um plano ou projecto vinculados contratualmente, então o *principal* na proposta deve ser a Assembleia da República e o *agente* o Governo;
- Embora se reconheça a necessidade de evitar a duplicação de sistemas de governação e gestão, a lei deve prever processos de *enforcement* das cláusulas de responsabilização e de prestação de contas já existentes e formas de articulação institucional que reduzam a fragilidade das instituições;
- A proposta não especifica o tipo de informação que será vedada ao público, abrindo-se espaço para que o Governo se recuse a fornecer qualquer tipo de informação sobre o Fundo. Para além de clarificação em lei, a arbitrariedade na governação do Fundo pode ser mitigada se forem incluídas na arquitectura de gestão espaços de interacção com as Organizações da Sociedade Civil, que actuam no sector da indústria extractiva, e com o cidadão, reforçando-se desse modo a sua monitoria e consequente cumprimento dos objectivos propostos;
- Não está claro o que se entende por gestão global do FS. O mesmo sucede com a política de investimento dos activos do FS. Esta definição e responsabilização devem ser da Assembleia da República, incluindo outras instituições e agências do Estado e outros interessados que contribuam para essas capacidades;
- As capacidades institucionais existentes são demasiadamente frágeis e a capacidade de absorção de recursos e conversão em despesa eficiente é muito baixa. Isto implica que a alocação acelerada de recursos orçamentais aos sectores não poderá produzir mais resultados, correndo-se o risco de gerar ineficiência. Os sectores estarão mais preocupados em gastar do que em fazê-lo de forma eficiente. Por isso, o Governo deve fortalecer as institucionais antes de transferir os recursos das receitas do gás para o Orçamento do Estado.
- As reservas existentes sobre o Banco de Moçambique, no que se refere à sua isenção e à crescente percepção pública de queda da sua credibilidade, levantam dúvidas sobre a idoneidade deste órgão como gestor do FS, o que implica a necessidade de uma ampla discussão no que concerne à proposta de se ter o Banco como co-agente e gestor principal do Fundo. Uma das alternativas passaria por equacionar a possibilidade de a Assembleia da República e o Ministério da Economia e Finanças poderem indicar uma entidade politicamente descomprometida e representativa – exemplo, a Alta Autoridade para a Indústria Extractiva – ou simplesmente contratar, por via de concurso público, um gestor do FS que preste contas à AR.
- O Governo e o Banco de Moçambique devem sistematizar a participação da sociedade civil, e de outras entidades independentes, na supervisão e controlo das decisões de investimento e gestão desse Fundo, em um documento de compromisso. Desta forma, estes actores independentes estarão melhor posicionados para providenciar apoio tanto à entidade que ficará encarregue de gerir o Fundo quanto à Assembleia da República, sempre com o objectivo de salvaguardar que as melhores decisões sejam no interesse público.
- A gestão do Fundo Soberano pelo Governo e pelo Banco de Moçambique está refém de reformas radicais que ajustem desde as normas de natureza supra-ordenamental, como é o caso da Constituição da República, as leis gerais de funcionamento do Estado, aos elevados princípios de um Estado de Direito Democrático.

### Ficha Técnica

**Propriedade:** Movimento Cívico sobre o Fundo Soberano

**Projecto:** Strengthen CSO and Parliamentary engagement in the establishment of a SWF for Mozambique

**Redacção:** Andes Chivangue

**Equipa técnica:** Denise Namburete, Fátima Mimbire, Andes Chivangue, Tomás Vieira Mário, Camilo Nhancale, Alda Salomão, Zeldá Cossa e Issufo Tankar

**Direcção executiva:** Denise Namburete

**Contribuições:** Roberto Tibana e Daniel Reime

**Edição:** Ilundi Durão de Menezes

**Design e Maquetização:** Maurício Matapisse

**Ano:** Novembro 2020