

Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) DEVE SER UM PROCESSO GRADUAL, INCLUSIVO E TRANSPARENTE

Introdução

O Governo moçambicano acaba de anunciar que vai criar um Fundo Soberano de reserva para o financiamento de projectos virados para o desenvolvimento nacional, que será denominado “Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)” e terá como uma das fontes as receitas extraordinárias, com destaque para as mais-valias resultantes da venda de activos relacionados com os projectos do sector mineiro.

O Ministro da Economia e Finanças, Adriano Maleiane, que fez o anúncio, disse que o fundo seria alimentado, também, pelas receitas geradas pela exploração dos hidrocarbonetos e dos vários minérios do país¹ e que se pretendia que fosse gerido pelo Banco Nacional de Investimentos (BNI). Espera-se que o projecto do fundo esteja concluído até ao final do ano e supõe-se que os primeiros recursos advirão de parte das mais-valias resultantes da venda de activos da Eni na área 4 da Bacia do Rovuma, para a Exxon Mobil.

Embora faltem muitos detalhes sobre a perspectiva do Governo em relação ao Fundo Soberano, principalmente no que refere a gestão do mesmo, o debate sobre a criação de um fundo soberano para a gestão sustentável das receitas resultantes da exploração de recursos minerais é actual, pertinente e urgente.

Existe um potencial de geração de receitas significativas para o Estado moçambicano, particularmente com a exploração de gás natural na Bacia do Rovuma pelas empresas Eni e Anadarko, concessionárias das áreas 4 e 1, respectivamente. Porém, para que estas receitas se traduzam em melhoria das condições de vida para a população, é necessário que se garantam mecanismos de gestão criteriosa e transparente destes recursos.

Os fundos soberanos constituem mecanismos de gestão da receita gerada pela exploração dos recursos minerais, tendo em conta que os mesmos recursos são finitos e as receitas que eles geram

¹ “O fundo será financiado como os outros fundos soberanos são financiados noutros países, disse o ministro à imprensa.

devem ser usadas de forma sustentável, contribuindo para o desenvolvimento do país onde esses recursos são explorados.

A Lei de Petróleos (Lei 21/2014), no seu artigo 37, refere que “Cabe à Assembleia da República definir um mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração dos recursos petrolíferos do país, tendo em conta a satisfação das necessidades presentes e as das gerações futuras”. Embora a AR tenha privilegiada iniciativa de lei, a proposta do mecanismo pode vir do Governo.

Do período que separa a construção da primeira planta de liquefacção do gás natural² até ao início da exportação, Moçambique tem uma oportunidade para, de forma gradual, desencadear um processo transparente e inclusivo de desenho de um fundo soberano para garantir uma gestão sustentável das receitas geradas pelos recursos minerais, que tenha bases sólidas, regras claras de gestão e funcionamento, mecanismos apropriados de transparência e de prestação de contas.

Este artigo visa contribuir para o debate sobre a criação de um fundo soberano no país, buscando experiências do mundo, que são úteis para Moçambique aprender dos bons e dos maus exemplos, de modo a dar passos consistentes no processo que deve desencadear nesse âmbito.

1. Qual é a base dessa discussão em curso no Governo?

Tudo indica que as discussões sobre a criação de um fundo soberano de riqueza, alimentado pelas receitas da exploração de recursos minerais, iniciaram há já alguns anos entre o então Ministério da Planificação e Desenvolvimento e o Banco Nacional de Investimentos (BNI), do qual o Ministro das Finanças foi PCE – Presidente da Comissão Executiva – até a sua nomeação. Entretanto, os detalhes do que estava a ser pensado nunca foram do domínio público.

O recente pronunciamento do Governo sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento deixa claro que o Governo está a retomar um debate, já iniciado, sem que se conheçam as suas premissas. Por exemplo, não se sabe se este fundo a ser criado até Dezembro do corrente ano (o que é problemático em si) é mais um fundo como tantos outros de que o país dispõe (a maioria dos quais, senão todos, sem fundos propriamente ditos) ou é como um mecanismo de gestão da receita, tal como a literatura sobre os fundos soberanos aconselha.

Se a abordagem é de mecanismo de gestão da receita resultante da exploração dos recursos minerais, com destaque para o gás natural, os termos do Governo devem mudar e até Dezembro não há condições para se estabelecer esse fundo, visto que há uma série de acções preliminares a ser feita, nomeadamente:

- Realizar estudos que vão dar uma indicação do(s) tipo(s) de fundo soberano que melhor se adequa à realidade moçambicana. Ou, havendo esses estudos, iniciar o debate nacional sobre os seus resultados em busca de enriquecimento e de consensos.
- Elaboração de uma proposta de quadro jurídico, onde se determina a natureza, objectivos, mecanismos de gestão, transparência e prestação de contas. Este processo deverá ser acompanhado de consultas públicas, amplamente realizadas pelo país.
- Submissão à AR, que deverá depois agendar a sua apreciação. Enquanto isso, as comissões de Plano e Orçamento (a segunda comissão) e de Agricultura, Economia e Ambiente (a quinta comissão) deverão fazer consultas e audições aos diversos *stakeholders* para aprimorar a proposta

² O primeiro projecto de exploração de gás natural vai ser implementado pela multinacional Eni que vai construir uma planta flutuante de produção de gás natural liquefeito (FLNG).

Portanto, este trabalho não pode ser realizado em quatro meses, a menos que a ideia seja fazê-lo por decreto governamental, o que é problemático e completamente desaconselhável. É preciso que o Fundo seja instituído por lei aprovada pela Assembleia da República.

Caixa de texto 1: **O Fundo de Desenvolvimento Nacional do Irão**

O modelo de fundo soberano que Moçambique pretende criar parece similar ao instituído, em 2011, no Irão, em que porções da receita arrecadada pelo Governo pela exploração de petróleo, gás natural e condensado e outros produtos petrolíferos são investidas na melhoria da produtividade nacional, no investimento fora do país, bem como na criação de incentivos para o desenvolvimento económico privado e poupança para futuras gerações .

O Fundo Nacional de Desenvolvimento do Irão foi criado depois da criação, no ano 2000, do Fundo de Estabilização (financiado pelas receitas do petróleo) que tinha a mesma função do fundo de desenvolvimento, incluindo a estabilização do orçamento nos momentos de crise.

A lógica de investimento do Irão é a de investimentos sustentáveis, bem como preservar os fundos para as gerações futuras, sem prejudicar a geração actual.

Assim, as receitas geradas pela venda de petróleo e gás natural são canalizadas na sua totalidade à Empresa Nacional de Petróleos do Irão, que retém 14.5% do total das receitas e depois distribui 63.5% para o Orçamento do Estado, 2% para as regiões produtoras e 20% para o Fundo de Desenvolvimento Nacional. Os superávits do Orçamento do Estado (ou seja, os valores que o Orçamento não absorve) são canalizados ao Fundo de Estabilização. Dos recursos que sobram no final de cada ano no Fundo de Estabilização, 50% são canalizados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento.

Por sua vez, o Fundo Nacional de Desenvolvimento disponibiliza empréstimos a agentes bancários para financiarem projectos de investimento virados para o desenvolvimento económico.

O Fundo, tal como a maior parte dos fundos soberanos existentes no mundo, está sob gestão do Banco Central, devidamente separado das reservas internacionais do país. Contudo, existe um Conselho de Administração (*board of trustees*) que tem o último controle sobre o Fundo, dirigindo e determinando as suas políticas e directrizes. O conselho integra na sua composição/ estrutura, entre outros, os Ministros da Economia e Finanças e Trabalho e Acção Social, bem como o Presidente do Banco Central, o Procurador-Geral e dois representantes do parlamento.

A administração diária do fundo e implementação das decisões aprovadas pelo Conselho de Administração são feitas por um Conselho de Gestão/Executivo (*managing board administers*) que é composto por cinco membros que se dedicam exclusivamente a estas funções.

Semestralmente, relatórios sobre o desempenho do Fundo são enviados pelo Conselho Fiscal (*board of supervisors*) ao parlamento que tem a tarefa de monitorar o fundo para assegurar o cumprimento da lei.

O fundo foi criado por lei e qualquer alteração a essa lei deve ser ratificada pelo parlamento, o que reduz o poder discricionário do Governo de fazer alterações à medida dos seus interesses.

Portanto, a única similaridade entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Irão e o que Moçambique pretende criar está no nome e na ideia de financiar projectos através do sector privado.

2. Mecanismos de gestão da receita

As receitas resultantes da exploração de recursos minerais podem ser geridas de várias formas: (i) por via de alocações directas do total das receitas ao Orçamento do Estado, (ii) por investimentos directos em sectores que podem gerar retorno e/ou conduzir ao desenvolvimento, bem como (iii) poupando os excedentes de receita, quer para momentos fiscal/economicamente difíceis, quer para futuras gerações.

O modelo de alocações directas ao Orçamento do Estado (situação actual de Moçambique) pode ser problemático, na medida em que o Orçamento moçambicano é virado ao consumo (pagamento de salários, subsídios, compra de bens e serviços e sustentação de regalias da elite dirigista do país, tais como compra de viaturas luxuosas, imóveis, mobílias e viagens, entre outras) e não ao investimento, sobretudo investimentos estruturantes e de longo prazo, e em sectores prioritários com potencial de gerar retorno. A falta de transparência do Orçamento é outro elemento importante a considerar na gestão das finanças públicas e que dificulta a monitoria e prestação de contas.

O investimento directo em sectores que podem gerar retorno ou permitam a ligação entre sectores virados para o desenvolvimento e poupança dos excedentes da receita pode ser feito por via de fundo soberano.

Os fundos soberanos são uma forma extra-orçamental de gestão de receitas e podem ser instituídos para várias finalidades, entre as quais: evitar os ciclos de expansão e recessão, facilitar a poupança e transferência de receitas provenientes de superávits (excedentes) fiscais relacionados a exportações de commodities e poupança para gerações futuras. Eles também permitem uma maior diversificação da economia e/ou da carteira de investimentos do país e se concentram mais nos retornos dos activos de reserva geridos pelos Bancos Centrais, reduzindo, assim, os custos de oportunidade das reservas³.

O Fundo Soberano é um fundo de investimento do Estado ou uma entidade comumente estabelecida a partir de saldos de pagamentos excedentes, operações oficiais de moedas estrangeiras, receitas de poupanças, excedentes fiscais e/ou recebimentos/receitas resultantes da exportação de recursos. A definição exclui reservas internacionais, fundo de pensões (do tipo INSS) ou activos geridos para benefícios individuais⁴.

Tradicionalmente os fundos soberanos podem ser classificados de cinco formas, tendo em conta os objectivos específicos:

a) Fundo de Estabilização – Proteger e estabilizar o orçamento e a economia dos choques ligados à volatilidade dos preços sobre as receitas e exportações. É que, quando os preços são altos, os países podem ter ganhos significativos da exploração dos recursos e das exportações; no período de preços baixos, a situação pode inverter, chegando ao ponto de o Governo não conseguir encaixar o suficiente para manter os seus níveis de despesa. Angola e Nigéria são exemplos emblemáticos desta situação.

Portanto, os fundos de estabilização têm como principal objectivo isolar o orçamento e a economia contra as oscilações dos preços das matérias-primas (geralmente petróleo).

As crises ocorridas no México (1994), Ásia (1997), Rússia (1998) e Brasil (1999) demonstraram a importância de se acumular reservas internacionais para proteger a economia doméstica contra impactos externos; assim, iniciou-se uma dinâmica de acúmulo de reservas que priorizava a liquidez ao invés de rentabilidade⁵.

³ <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund/>

⁴ Idem

⁵ http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1651.pdf

b) Poupança ou Fundo para Futuras Gerações (*Savings/Future Generation Funds*) –

Pela natureza finita dos recursos extractivos e reconhecendo que os recursos pertencem a todos os cidadão do País, deve-se, portanto, beneficiar tanto as gerações presentes como as futuras. Em resposta a este facto, alguns países criaram o fundo intergeracional. Este tipo de fundos visa converter activos provenientes da exploração de recursos em investimento em recursos que possam garantir renda no futuro.

c) Fundo de Reserva de Pensão (*Pension Reserve Funds*) –

Fundos de reserva de pensões contingentes, que fornecem (a partir de fontes que não sejam contribuições de pensões individuais) passivos de pensões contingentes. Estes fundos são estabelecidos pelo Governo e são financiados através de receitas da exploração dos recursos minerais e hidrocarbonetos.

A Noruega é um dos países que usa o Fundo de Reserva de Pensões, o qual, em 2006, mudou de nome passando a chamar-se Fundo de Petróleo. Para robustecer o fundo, o país aplica 60% dos recursos em participações em empresas no mundo, 35% em investimentos de rendimento fixo (por exemplo, títulos), geralmente no país, e 5% no sector imobiliário⁶.

d) Fundo de Reserva de Investimentos (*Reserve Investment Fund*) –

Constituição de sociedades de investimento de reserva, cujos activos muitas vezes ainda são contados como activos de reserva e são estabelecidos para aumentar o retorno sobre as reservas⁷. Esses fundos controlam as reservas em excesso dos bancos centrais e buscam investimentos com maior rentabilidade. Em geral, os investimentos são feitos em activos estrangeiros com o intuito de mitigar os efeitos da doença holandesa. Os investimentos desse tipo de fundo costumam ser de longo-prazo e com baixa taxa de risco e elevada margem de retorno.

e) Fundo Soberano de Desenvolvimento Estratégico (*Strategic Development Sovereign Wealth Funds*) –

É o fundo soberano que pode ser utilizado para promover o desenvolvimento económico ou os objectivos de desenvolvimento. É um fundo que tipicamente ajuda a financiar projectos socioeconómicos ou a promover políticas industriais que possam elevar o potencial de crescimento de um país.

O Fundo Soberano do Brasil, que tem por objectivo incentivar a internacionalização de empresas brasileiras por meio de compra de acções dessas empresas no exterior, e o francês *Fonds Stratégique d' Investissement*, criado com o intuito de estabilizar o capital das empresas francesas, podem ser enquadrados nessa categoria de fundo soberano (PUEL, 2009).

Os fundos soberanos diferem também por fonte de renda. A maior parte dos que existem no mundo têm como fonte as receitas provenientes de exploração das matérias-primas, com destaque para o petróleo. Existem fundos que são alimentados por excedentes fiscais consolidados ou de endividamento soberano. Ainda existem os financiados pelas Reservas Internacionais (receitas de exportação), como é o caso do Fundo de Desenvolvimento chinês, denominado *China-Africa Development Fund*⁸.

6 <https://www.nbim.no/en/investments/>

7 Source: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol03408a>

8 Institute of Sovereign Wealth Funds, Sias (2008)

Caixa de texto 2: **Ganhos Esperados**

É já um dado adquirido que o gás natural da bacia do Rovuma, no norte de Moçambique, vai ser explorado. A multinacional italiana ENI e seus associados, que detêm a concessão para exploração da área 4, já tomaram a decisão final de investimento, num montante inicial de cerca de 10 biliões de dólares norte-americanos para o desenvolvimento no campo de Coral Sul, através de uma planta de liquefacção localizada no mar (*floating LNG facility*).

O plano de desenvolvimento da Eni foi aprovado em Fevereiro de 2016 e as actividades de instalação da planta flutuante de produção de gás natural liquefeito (LNG, sigla inglesa) deverão arrancar até finais de 2017, de modo que a mesma comece a operar em 2022. Este projecto poderá gerar ao longo de 30 anos, a contar da data do início da produção, um total de 18 mil milhões de dólares norte-americanos em receitas para o Estado moçambicano.

Enquanto isso, está em finalização a preparação de todas as condições para que se possa tomar a Decisão Final de Investimentos para a instalação da planta em terra, que deverá gerar mais de cem mil milhões de dólares em 30 anos a contar da data do início da produção. Estes montantes estão distribuídos entres os vários tributos a que as empresas que exploram recursos petrolíferos em Moçambique estão sujeitas a pagar ao Estado, nomeadamente: *royalties*, imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas e do gás-lucro que será partilhado entre o Governo e as empresas. Indirectamente, sobretudo na fase de desenvolvimento das infra-estruturas, o imposto de renda das empresas subcontratadas e de prestação de bens e serviços, retidos na fonte.

Royalties: para as concessões da bacia do Rovuma, os pagamentos de royalties são de 2% do gás produzido.

IRPC: está fixada a taxa de 24%, para os primeiros 8 anos, e os normais 32%, depois.

Gás-lucro: é designada de 'gás-lucro' a proporção do gás que permanece depois dos *royalties* e do 'gás-custo' terem sido subtraídos. Este gás remanescente é dividido entre a empresa e o Estado, numa es-cala decrescente, com base num rácio de rendi-mentos acumulados para despesas acumuladas. O rácio – conhecido por *r-factor* ou *factor 'r'* – é inferior a 1, quando as despesas totais do pro-jecto excedem o rendimento total do projecto. Quando $r = 1$, a empresa terá atingido um paga-mento ou '*payout*'. Quando $r = 2$, o rendimento total do projecto é o dobro das despesas gerais do projecto.

Escala Decrescente do Factor "r" / R-Factor

Factor-R	Anadarko	ENI
$R < 1$	90%	85%
$R \geq 1 < 2$	80%	75%
$R \geq 2 < 3$	70%	65%
$R \geq 3 < 4$	50%	55%
$R \geq 4$	40%	45%

Para assegurar que recebe esses valores, o Governo moçambicano tem o desafio de controlar as operações das empresas, sobretudo a produção e a elegibilidade dos custos. Isso implica deixar de estar dependente apenas das informações fornecidas pelas multinacionais. Igualmente, existe o "risco" de as empresas se esforçarem para não atingirem estes ní-veis de produção de modo a não pagarem os bónus.

Um fundo virado ao investimento!

A maior parte dos fundos soberanos existentes no mundo são criados com a finalidade de acumular poupanças intergeracionais e auxiliar na estabilização económica. Mutas vezes, os fundos desta natureza coexistem com outros fundos como os de investimentos e estabilização.

O fundo de investimento é apontado como uma possível forma de gestão de receitas para Moçambique, segundo o FMI⁹. Ao que tudo indica (tendo como base o discurso do Ministro da Economia e Finanças), Moçambique vai ter apenas um fundo virado ao investimento. Está claro que não será investimento fora do país, dado que o Ministro mencionou o financiamento aos investidores moçambicanos, mas não se sabe exactamente a natureza desses investimentos.

O Ministro da E. e Finanças sugeriu que o Fundo de Desenvolvimento Nacional iria constituir uma alternativa de financiamento para o sector privado¹⁰, o que desvirtua por completo a lógica de investimento conducente ao desenvolvimento socioeconómico e pode ser utilizado como um mecanismo ao serviço da elite política dirigista do país, tal como tantos outros fundos de que o país dispõe.

Ademais, o país tem já experiências de iniciativas de financiamento ao sector privado que, na verdade, serviram para alimentar uma elite e para o clientelismo político¹¹. O Banco Popular de Desenvolvimento é um caso exemplar desta situação.

Para países como Moçambique, em que os cidadãos têm expectativas que as receitas geradas pela exploração dos recursos minerais possam conduzir ao desenvolvimento, quer por via de investimentos em infra-estruturas sociais e económicas, educação e saúde, quer até pela produção de comida/alimentos, o fundo soberano deve estar virado para responder muito directamente a estes sectores. E estes sectores são tradicionalmente de investimento público, embora na componente de infra-estruturas viárias o Governo esteja apostado em parcerias público-privadas¹².

Portanto, Moçambique precisa de ter um plano de investimentos estruturantes adequadamente desenhado e rigorosamente orçamentado. E as prioridades de investimentos devem ser objectos de consenso entre os moçambicanos e ter metas/objectivos claros, de modo a evitar que a implementação dos projectos tenha uma orientação política e no final se repita o desaire do BPD.

Se a gestão for adjudicada ao BNI: como evitar a repetição da experiência do BPD?

O Governo equaciona adjudicar a gestão do fundo soberano ao BNI, que é uma sociedade anónima constituída a 10 de Junho de 2010¹³, tendo como accionistas a Caixa Geral de Depósitos (49,5%), o Instituto de Gestão das Participações do Estado – IGEPE – (49,5%) e o Banco Comercial e de Investimentos – BCI – (1,0%). A partir de 10 de Dezembro de 2012, o IGEPE adquiriu as participações

9 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>

10 Na entrevista que concedeu a jornalistas o Ministro disse que “estamos a criar condições para quem tiver iniciativas e projectos viáveis ter alternativas para financiamento”.

11 Os empréstimos concedidos pelo Estado a 34 empresas com recurso a fundos do Tesouro entre 2003 e 2009 (<https://macauhub.com.mo/pt/2011/03/07/portugues-governo-de-mocambique-quer-reaver-dividas-ao-tesouro/>) e os Fundos de Desenvolvimento Distrital são alguns exemplos.

12 As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada visando a implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou actividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria.

13 http://www.bni.co.mz/media/102348/bni_r_c-2014_23.09.215.pdf

dos restantes accionistas do BNI e passou a deter 100% do capital, transformando, assim, o BNI num banco do Estado, com uma nova visão focada no segmento de banca de desenvolvimento¹⁴.

Como banco de desenvolvimento, o BNI tem como principais funções o Financiamento de Infra-estruturas e Sectores Produtivos, nomeadamente, infra-estruturas com ligações intersectoriais, especialmente nas áreas de estradas, logística, comunicações, energia, minas e agricultura e projectos no sector produtivo para inovação e modernização nas áreas de transporte e distribuição de energia eléctrica, gás e agricultura. Ainda actua como gestor de activos e passivos de clientes públicos e privados, gestor de Fundos de Desenvolvimento e fortalecimento do tecido empresarial, investindo em projectos estruturantes com elevado potencial de crescimento e contribuição para a economia moçambicana.

O BNI essencialmente é uma reedição do BPD que, ao invés de orientar os seus fundos para projectos e empresas "relevantes" e de prioridades económicas e comerciais para o país, financiou projectos politicamente priorizados e/ou orientados.

Em 2016, a carteira de crédito do BNI era composta por projectos nos sectores de transportes e comunicações (52%), energia (11%), indústria (20%), mineração (1%), agricultura e pescas (10%), farmacêutica (3%), logística (1%) e outros (2%)¹⁵.

.Para o BNI ser elegível para gerir o Fundo Soberano deve antes de mais garantir a sua independência em relação ao executivo, de modo a reduzir a sua vulnerabilidade em relação às pressões políticas impostas pelo Governo. Até porque a racionalidade por detrás da escolha de uma instituição independente para gestão de fundo soberano está no facto de poder garantir que aspectos políticos não influenciem as decisões de alocação de recursos existentes no fundo soberano. Só desta forma a instituição gestora do Fundo Soberano poderá conceder créditos a quem tem de facto um projecto que vai gerar retorno e em caso de incumprimento essas empresas serão adequada e exemplarmente responsabilizadas.

Portanto, o papel do Governo e suas agências/instituições na gestão do fundo devem ser devidamente clarificados e, igualmente, as regras para o fluxo dos fundos devem ser muito claras e estabelecidas na lei, assim como os investimentos.

Uma vez que o fundo será alimentado pelas receitas geradas pela exploração de recursos minerais do país, é importante que todas as operações envolvendo o fundo sejam publicitadas. Desta forma, é preciso garantir que as auditorias internas e as independentes externas sejam colocadas no domínio público e, com regularidade, é preciso publicar os relatórios compilados do fundo.

Caixa de Texto 3: **Os Princípios de Santiago: Directivas de boa governação dos Fundos Soberanos**

Para ajudar a assegurar a transparência, boa governação e evitar discricionariedades na gestão dos fundos soberanos de riqueza têm estado a ser desenvolvidos directrizes e códigos de conduta voluntários. Os Princípios de Santiago, criados em 2008 através de um esforço conjunto entre a IWG-SWF e o FMI, são um exemplo desse esforço. Os Princípios de Santiago oferecem 24 padrões de conduta que devem guiar a gestão dos fundos soberanos, que vão desde directrizes operacionais até divulgação e transparência (*vide detalhes no anexo 1*). Para facilitar a avaliação do funcionamento e desempenho dos fundos, os Princípios de Santiago enfatizam a necessidade de divulgação de informação ao público, tendo como base o entendimento de que o fornecimento de informações financeiras detalhadas ao público, sujeito a verificação independente, dá uma visão útil do desempenho e das actividades de um fundo. Esta informação permite observadores externos identificarem desvios e ineficiência. Portanto, a divulgação financeira é essencial para

14 http://www.bni.co.mz/media/26322/bni_r_c2012_05spread.pdf

15 http://www.bni.co.mz/media/132660/intercalar_2016.pdf

assegurar a responsabilidade na gestão dos fundos de riqueza soberanos. Mas os Princípios de Santiago não especificam quais as informações financeiras que os fundos soberanos devem divulgar. Especialistas internacionais, usando as informações financeiras nos relatórios anuais do Fundo do Petróleo da Noruega como um guia para “melhores práticas”, consideram que podem ser identificadas as seguintes categorias de divulgação financeira:

- **Activos:**

Nesta categoria revela-se o tamanho total dos seus activos, os tipos de activos detidos na carteira e sua exposição a diferentes sectores de negócios.

- **Retorno:**

O fundo divulga informações detalhadas sobre seus retornos de investimento. Isso inclui os retornos anuais dos últimos anos, o retorno de longo prazo do fundo, o desempenho dos principais tipos de activos da carteira e a divulgação dos custos e taxas de administração/gestão.

- **Benchmark:**

Tendo em conta que os investimentos são feitos no mercado, há que apresentar as bases de referência para acompanhar o seu desempenho e se o fundo revela o seu desempenho em relação ao índice de referência.

- **Moeda e Geografia:**

Esta categoria refere-se a saber se um fundo soberano revela a composição monetária e a distribuição geográfica das suas participações de investimento.

- **Divulgação de Auditoria Independente:**

Esta categoria refere-se a se um fundo de riqueza soberano usa um auditor independente para verificar os seus relatórios financeiros e divulga o relatório do auditor no seu relatório anual. Os auditores do Governo não são considerados auditores independentes neste contexto.

Igualmente, pode ser exigido que os fundos divulguem informações sobre os fluxos de caixa, ou seja: quanto dinheiro entrou e quanto foi alocado, dependendo do tipo de fundo que se adoptar. Por exemplo, se o fundo é de estabilização, será necessário actualizar os valores em caixa, as alocações para financiar o Orçamento do Estado e a base para a determinação dos valores em causa.

Embora a adesão aos Princípios de Santiago emita o sinal de que os fundos soberanos são bem administrados e sem influência política, não basta apenas cumprir o básico, mas fazer muito mais, tornando mais transparente e aberta a gestão dos fundos, publicando bastante informação e de forma compreensiva e para diferentes grupos existentes na sociedade.

Aprendendo dos melhores e dos piores

O Índice de Governança dos Recursos (Resource Governance Index) de 2017, realizado pela NRCI e que avaliou 33 fundos soberanos que em conjunto gerem 3,3 biliões de dólares, mostrou que, de forma geral, os fundos apresentam qualidade de governação. No topo estão os fundos soberanos da Colômbia, Gana, Chile, Noruega, Timor Leste e Canadá.

Enquanto isso, 11 fundos são considerados um falhanço, devido aos riscos excessivos, altas taxas de gestão e investimentos politicamente motivados, para além de serem opacos. São eles: United Emirates Abu Dhabi Investment Authority, Argélia, Angola, Chade, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria, Qatar, Arábia Saudita, Sudão e Venezuela.

• Angola

O Fundo Soberano de Angola (FSDEA) foi criado por via de um decreto presidencial em 2011 (Decreto 48/11 de 9 de Março) e foi efectivamente estabelecido em 2012 com uma dotação de 5 mil milhões de dólares. Contrariamente ao que é prática, o fundo soberano angolano é gerido pela empresa de investimentos Suíça Quantum Global.

Há indicações de existência de conflitos de interesse nesta escolha da Quantum Global, detida por um empresário suíço/angolano, Jean Claude Bastos de Moraes. Este é amigo pessoal e sócio do Presidente do Fundo Soberano, que também é filho do Presidente da República de Angola, no primeiro banco de investimentos em Angola, o Banco Kwanza Invest.

O FSDEA procura assegurar rendimentos financeiros e sustentáveis a longo prazo que terão um impacto positivo na melhora das condições de vida dos angolanos, hoje e no futuro. O Fundo desempenha um papel importante na promoção do desenvolvimento social e económico de Angola e na geração de reservas financeiras para os cidadãos angolanos. A criação do FSDEA não prevê simplesmente a geração de riqueza – também visa o apoio às necessidades básicas como o acesso à água limpa ou à reconstrução de estradas que ajudem as crianças a chegarem à escola. Estas são as medidas que o Fundo irá apoiar e nas quais investirá de modo a gerar um impacto positivo na vida do povo angolano.

No que tange ao funcionamento, o Fundo sofre muita interferência política, o que pode ser notado pelo facto de o Conselho de Administração ser nomeado pelo Presidente da República, que também emite a política de investimento do Fundo, define as suas principais directrizes internas e nomeia o auditor independente para a análise das suas contas anuais. O Conselho Consultivo, constituído pelo Ministro das Finanças, Ministro da Economia, Ministro do Planeamento e pelo Presidente do Banco Nacional de Angola, reporta ao Presidente da República sobre o alinhamento das actividades do Fundo com os programas macroeconómicos do Executivo.

O FSDEA não tem um objectivo claro, embora ele seja denominado de investimento, uma vez que pode, ao mesmo tempo, desempenhar um papel de estabilizador da economia (fundo de estabilização fiscal). É que o Ministério das Finanças poderá debitar fundos do FSDEA em períodos de dificuldade económica, com uma autorização expressa do Chefe do Executivo (Presidente da República) e, para esse propósito, a carteira de investimentos do fundo deverá ter uma alocação mínima de 20% sob forma de investimentos líquidos a todo o momento, os quais podem ser debitados pelo Ministério das Finanças a curto prazo.

Embora o parlamento angolano seja a entidade que faz a avaliação do desempenho do FSDEA, nada tem a dizer quando o executivo recorre ao mesmo para satisfazer necessidades geradas por uma crise, o que acentua a ideia de que há interferência política e que desvirtua os objectivos do fundo.

Cerca de 58% do portfólio de investimentos foi em fundo para infra-estruturas, sector imobiliário, mineração, cuidados de saúde e mezzanine capital. 23% da sua carteira é constituída por títulos.

Relatório de contas, datado de 31 de Março de 2016, citado pela imprensa angolana, refere que o fundo recebeu um total de 5,046 milhões de dólares, mas os activos colocados à disposição do fundo são de 4,56 mil milhões de dólares. Há relatos de transferências de centenas de milhões de dólares para empresas privadas.

• Nigéria

A Nigéria possui três tipos de fundo soberano: Fundo de Estabilização, Fundo para Futuras Gerações e Fundo de Infra-Estruturas para a Nigéria. O primeiro tem em vista garantir a liquidez e preservação de capital.

O fundo de estabilização petrolífero da Nigéria, denominado Conta de Excedentes do Petróleo (Excess Crude Account, ou ECA), foi estabelecido em 2004, tendo no período de 2004-2008 conseguido 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. Entretanto, estes recursos foram efectivamente utilizados para combater a crise financeira de 2008-09, quando os preços do petróleo caíram. E como resultado, quando a crise dos preços se agudizou em 2015, o país não possuía sequer recurso para pagar salários aos funcionários públicos.

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.

Esta situação demonstrou que o mecanismo de estabilização adoptado pela Nigéria era imperfeito, por permitir que os recursos pudessem ser assacados a bel-prazer das autoridades. Isto por causa de um enquadramento jurídico fraco da ECA.

O fracasso na implementação da ECA motivou a criação de um fundo soberano que está operacional desde Julho de 2012. O fundo foi alimentado pela receita do petróleo, tendo atingido no final daquele ano cerca de 9,2 mil milhões de dólares.

O novo fundo tem três componentes: um fundo de estabilização, um fundo de infra-estrutura e um fundo de poupança intergeracional. Das lições aprendidas com a ECA é que este fundo tem actualmente regras mais rígidas.

• Timor Leste

De acordo com a Lei do Fundo Petrolífero de Timor Leste, todas as receitas geradas pela exploração petrolífera devem ser totalmente canalizadas para o Fundo e investidas no exterior em activos financeiros. As únicas saídas do Fundo são as transferências para o Orçamento do Governo Central e com a devida aprovação do Parlamento.

O país optou por um modelo de gestão da receita petrolífera semelhante ao norueguês, que privilegia investimentos no exterior, em títulos.

O fundo do país, que em 2005, aquando da sua criação, se situava em 370 milhões de dólares, actualmente é composto por 16 mil milhões de dólares¹⁶, considerado dos mais robustos a nível mundial e com nível de transparência aceitável¹⁷.

De modo a garantir transparência na utilização das receitas canalizadas para financiar o Orçamento do Estado, Timor Leste criou um website denominado "Transparência Orçamental"¹⁸ que, numa base diária, apresenta actualizações sobre como os recursos são usados, como os processos de *procurement*, incluindo transferências, são efectuados. Ao mesmo tempo, o Banco Central do país publica mensalmente detalhes sobre todas as operações do Fundo Soberano¹⁹.

O modelo de governação do Fundo Petrolífero de Timor Leste é baseado num elevado grau de transparência e divulgação de informações para ajudar a desenvolver o apoio público na gestão prudente das receitas do petróleo e reduzir o risco de má governação.

16 Até 31 de Março de 2017, conforme o relatório trimestral: https://www.bancocentral.tl/uploads/documentos/documento_1494226654_8706.pdf

17 <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/investing-for-the-future-timor-lestes-petroleum-fund.pdf>

18 <http://www.budgettransparency.gov.tl/public/index?&lang=pt>

19 <https://www.bancocentral.tl/pt/go/menu-side-left-petroleum-fund1-acerca-do-fundo-petrol-fero>

Como Executivo, o Governo, através do Ministério das Finanças, é responsável pela gestão global do Fundo Petrolífero, em nome do povo de Timor-Leste.

A Lei do Fundo Petrolífero torna o Governo responsável perante o Parlamento através de submissão periódica de diferentes relatórios. A gestão operacional é actualmente efectuada pelo Banco Central de Timor-Leste, que investe o capital do Fundo de acordo com as directrizes estabelecidas pelo Ministério das Finanças e mandatos desenvolvidos pelo Conselho Consultivo de Investimentos.

O Ministério das Finanças é obrigado a solicitar o parecer do Conselho Consultivo de Investimento antes de tomar decisões sobre qualquer assunto relacionado à estratégia de investimento ou gestão do Fundo Petrolífero.

O Conselho Consultivo de Investimento é composto por ex-Presidentes da República, ex-Presidentes do Parlamento, ex-Primeiros-Ministros, ex-Ministros responsáveis pela pasta das finanças, ex-administradores do Banco Central, dois membros nomeados pelo Parlamento, dois membros nomeados em representação das organizações não-lucrativas da sociedade civil, um membro em representação do sector empresarial privado e um membro em representação das confissões religiosas que têm um mandato de cinco (5) anos não renováveis.

• Gana

O Fundo Soberano do Gana (*Ghana Petroleum Funds*) é considerado o terceiro melhor fundo em termos de governação a nível mundial. Este fundo foi criado em 2011 pela Lei de Gestão das Receitas do Petróleo, aprovada no parlamento.

O Fundo compreende dois fundos soberanos, criados com propósitos diferentes, nomeadamente: o *Ghana Stabilization Fund* e *Ghana Heritage Fund*. Os dois fundos são alimentados por 30% do total das receitas de petróleo, partilhados em 70 e 30%, respectivamente.

O Banco Central é a entidade que faz a gestão do fundo, sendo que o Ministro das Finanças é responsável pela transferência de e para o fundo e pelo desenho e implementação da estratégia de investimento, que é resultado de propostas apresentadas pelo comité de conselheiros de investimentos.

As receitas geradas pela exploração de petróleo são canalizadas ao *Petroleum Holding Fund*, que depois faz a distribuição pela Empresa Nacional de Petróleos do Gana, Orçamento do Estado (por via do Fundo Consolidado do Governo para a execução anual do Orçamento, Fundo de Estabilização e pelo *Heritage Fund*. Assim, cabe ao Orçamento uma percentagem não superior a 70% da média das receitas calculadas pelo Ministro das Finanças ao longo de 7 anos e esse montante deve ser utilizado para despesas relacionadas com desenvolvimento.

O fundo está sujeito a auditorias, cujos resultados são apresentados ao parlamento pelo auditor geral, ao mesmo tempo que o Fundo presta contas ao parlamento.

Para garantir o cumprimento das leis e prestação de contas mais alargada, existe o Comité de Interesse Público e Prestação de Contas (*Public Interest and Accountability Committee – PIAC*²⁰) que faz o escrutínio independente e produz relatórios que são posteriormente submetidos ao parlamento, ao Presidente da República e partilhados com o público, em geral, de várias formas, incluindo reuniões públicas.

20 O Comité integra representantes de várias organizações da sociedade civil, religiosas, profissionais, academias e comunidades.

Recomendações

A ideia de criação de um fundo soberano é boa, sobretudo se for um mecanismo de gestão da receita e com objectivos claros. Entretanto, a forma como o Governo anunciou a criação do FND, como um fundo de investimento para o sector privado e gerido pelo BNI, é problemática.

Conforme descrito ao longo do texto, no mundo já foram criados muitos fundos soberanos e grande parte deles têm problemas de gestão e poucos respondem aos objectivos para aos quais foram criados devido à interferência política que sofrem e lacunas no processo da sua criação.

Moçambique pode, agora, desencadear um processo gradual, transparente e inclusivo tendente a criação do fundo. Até ao início do primeiro largo de LNG da bacia do Rovuma, serão cerca de cinco anos a contar do início da construção da planta flutuante, tempo bastante para o efeito.

Entretanto, para assegurar uma boa governação de todo este processo e garantir que o fundo seja adequadamente criado, o Governo deve, desde já, reconsiderar o prazo que definiu (de até Dezembro) para o estabelecimento do fundo, uma vez que é imperativo estruturar esse processo, o que significa que deve primeiro:

Clarificar o que se pretende em concreto com a criação do FND.

- Realizar estudos que vão dar uma indicação do(s) tipo(s) de fundo soberano que melhor se adequa(m) à realidade moçambicana. Ou, havendo esses estudos, iniciar o debate nacional sobre os seus resultados em busca de enriquecimento e consensos.
- Clarificar muito bem qual será o papel dos outros fundos que o país possui em relação ao fundo que se pretende criar.
- O estabelecimento de um mecanismo de gestão das receitas dos recursos minerais deve ser por lei e lei aprovada pelo parlamento, pelo que o Governo deve elaborar uma proposta de quadro jurídico, onde se determina a natureza, objectivos, mecanismos de gestão, transparência e prestação de contas.
- Consultas públicas, amplamente realizadas pelo País, a diversos intervenientes: Banco de Moçambique, Tribunal Administrativo, Procuradoria-Geral da República, universidades, organizações da sociedade civil e indivíduos.
- Submissão à AR, que deverá depois agendar a sua apreciação. Enquanto isso, as comissões de Plano e Orçamento (a segunda comissão) e de Agricultura, Economia e Ambiente (a quinta comissão) deverão fazer consultas e audições aos diversos *stakeholders* para aprimorar a proposta.
- Adicionalmente, é necessário pensar ou repensar no modelo de gestão que se pretende com o FND, definindo as características do gestor que se pretende para o fundo soberano em Moçambique.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Reino dos Países Baixos



Norwegian Embassy

Informação editorial

Director: Adriano Nuvunga

Autora: Fátima Mimbire

Equipa técnica: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine, Stélio Bila

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,

Bairro da Sommerchild, nº 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917

Cel: (+258) 82 3016391

[f @CIP.Mozambique](#) [@CIPMoz](#)

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique