



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

INDÚSTRIA EXTRACTIVA

Edição Nº 3 - 22 de Março de 2023 - Distribuição Gratuita

A PROPOSTA DE LEI DO FUNDO SOBERANO APRESENTADA PELO GOVERNO É DISFUNCIONAL PARA RESPONDER AOS OBJECTIVOS PROPOSTOS

Por: Rui Mate

1. Introdução

Depois de vários debates públicos sobre a necessidade do estabelecimento de um mecanismo de gestão das receitas provenientes da exploração de recursos naturais em Moçambique, finalmente, no mês de Janeiro de 2023, o Governo submeteu, para aprovação na Assembleia da República (AR), a Proposta de Lei que cria o Fundo Soberano de Moçambique (FSM), uma conta bancária domiciliada no Banco de Moçambique.

A ser estabelecida com o intuito de alavancar o desenvolvimento socio-económico a estabilização do orçamento e a poupança para as gerações futuras, a referida proposta de Lei submetida à AR, na opinião do CIP, ainda apresenta muitas fragilidades. As fragilidades estendem-se desde a definição, a abrangência, o mecanismo de acesso ao fundo até à transparência da sua gestão.

Diante do cenário acima exposto, há necessidade de se rever a proposta de Lei de modo a garantir que possa reflectir os objectivos propostos como também para que a mesma esteja alinhada com os princípios de boa governação.

2. Comentários à Proposta de Lei do Fundo Soberano de Moçambique

De forma geral a proposta de Lei do FSM apresenta fragilidades que podem minar os objectivos que se pretendem com o fundo. As fragilidades podem ser descritas nos seguintes aspectos:

- i) *Problemas de abrangência. O FSM que se pretende criar irá captar apenas receitas provenientes da produção de gás liquefeito das áreas 1 e 4, offshore da bacia de Rovuma e futuros projectos de desenvolvimento e de produção de petróleo e gás natural. Esta pretensão ignora a existência de outros projectos do sector que também podem contribuir significativamente para os objectivos do fundo. A questão que se pode colocar é, o por que se pretende captar apenas parte das receitas dos projectos mencionados e deixar de fora, não só outros projectos, mas também outras receitas como são os casos do IVA e IRPS?*
- ii) *Falta de praticidade para o cumprimento das quotas de distribuição das receitas entre o Orçamento do Estado (OE) (60%) e o FSM (40%). A impraticabilidade nasce do facto da proposta de Lei referir que, apesar de se estabelecer a quota, sempre que necessário o FSM deve financiar o OE se houver diferenças entre o previsto e o realizado e/ou se num dado ano o país vier a sofrer de situações anómalas (calamidades e/ou guerra, que levem à declaração de estado de sítio ou de emergência). Dado que os aspectos invocados na proposta de Lei são eventos recorrentes no país, pode-se dizer que as quotas de distribuição entre o OE e o FSM serão, na prática, improváveis de serem observados. Portanto, a proposta apresentada faz com que o FSM se torne numa mera conta transitória para alimentar o OE e não num mecanismo de gestão de receitas do sector para promover um desenvolvimento ou poupança a longo prazo.*
- iii) *Limitação da transparência devido à cláusula de confidencialidade na divulgação de informação decorrente da gestão do FSM. A proposta de Lei, por não definir o que é informação confidencial abre*

* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: rui.mate@cipmoz.org

espaço para abusos e para a prática de corrupção, uma vez que a mesma não poderá ser divulgada. Portanto, há necessidade de se redefinir esta cláusula. Deve-se clarificar que a confidencialidade deve ser no sentido de limitar ou proibir o uso de informação privilegiada do FS, pelos gestores directos ou indirectos do mesmo, para benefícios próprios, conforme estabelecem os Princípios de Santiago, e não apresentar nos moldes em que se encontra na proposta de Lei.

- iv) ***A atribuição ao Governo do poder de regulamentação de aspectos estruturantes, longe do escrutínio público, e a remissão da aprovação de aspectos gerais não estruturantes à Assembleia da República, constitui uma fragilidade da proposta de Lei que deve ser revista. O Governo pode aprovar o que lhe convier mesmo que o mesmo possa comprometer o desempenho do FS.***
- v) ***A estrutura problemática de governação da “conta bancária” denominada FSM atribui excessivos poderes ao Governo e ao Banco de Moçambique. O Governo e o Banco de Moçambique não são, neste momento, instituições credíveis e transparentes. Por um lado, o papel que o Governo se atribuiu deveria estar melhor representado pela AR, onde há espaço para a participação pública, por outro lado, o Banco de Moçambique é uma instituição não transparente evidenciado pelos relatórios de auditorias das suas contas dos últimos anos;***
- vi) ***Falta de clareza nos mecanismos de prestação de contas que se manifesta pela ausência de critérios de selecção dos auditores, bem como do papel do Tribunal Administrativo.***

Portanto, antes da aprovação da Lei, há necessidade de se melhorar a proposta a ser submetida à AR com vista a salvaguardar os aspectos acima mencionados e desta forma garantir que o FSM, a ser criado, possa contribuir para os objectivos pretendidos, observando os Princípios de Boa Governação (transparência e prestação de contas).

3. Proposta de artigos para a revisão

NO	ARTIGO	COMENTÁRIO
1	No 2 do Artigo 1 Criação e natureza	<ul style="list-style-type: none"> - Os princípios de Santiago entendem que um FS é um mecanismo de investimento para fins especiais. Os fundos soberanos detêm, gerem ou administram activos para atingir objectivos previamente estabelecidos. Neste sentido, é questionável se uma conta bancaria tem uma personalidade jurídica para deter, gerir e /ou administrar activos que se supõe que um fundo soberano deva ter. - A questão que o CIP coloca tem a ver com a racionalidade de criar uma estrutura para gerir uma conta bancaria que somente terá entrada e saída de valores.
2	Nº 1 Artigo 5 Receitas do FSM	<ul style="list-style-type: none"> - Um dos objectivos do fundo é garantir que a exploração dos recursos extractivos beneficie as gerações actuais e as futuras, por se tratar de recursos esgotáveis. - A proposta de lei apresenta como receitas do fundo, as provenientes da produção de gás natural liquefeito das Áreas 1 e 4, Offshore da Bacia do Rovuma, e futuros projectos de desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e o retorno dos investimentos do próprio fundo. - O CIP julga que a exclusão de outros projectos que já operam e contribuem significativamente para as receitas do Estado deve ser bem fundamentada. São os casos do projecto da Sasol, projectos de áreas pesadas em vários pontos do país, os projectos de carvão e minerais preciosos.
3	Nº 2 Artigo 5 Receitas do FSM	<ul style="list-style-type: none"> - O CIP julga que há necessidade de explicar a razão que está na base de incidência de terem sido excluídos os outros impostos pagos pelas empresas, como são os casos do IVA e IRPS. - Há necessidade de clarificar a razão da necessidade de submeter à regulamentação do Governo a incidência da receita proveniente do bónus de produção e também da partilha de produção. Por que não pode estar já definida na lei, como acontece com os outros tributos?

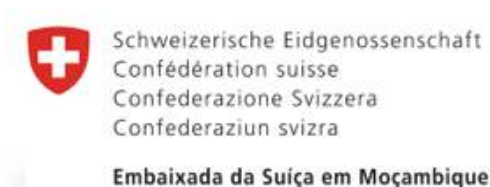
4	Artigo 6 Conta Transitória	<ul style="list-style-type: none"> - De princípio a existência de uma conta transitória é algo problemático. A conta transitória irá absorver grandes volumes monetários. - A questão que se coloca é, por que os valores não fluem directo para a conta do fundo soberano e para a CUT, de acordo com os critérios de distribuição definidos? - Por quanto tempo os montantes ficam na conta transitória até serem transferidos para a conta do fundo? - Como serão tratados os juros que podem ser gerados durante o tempo de transição? - Quem irá gerir a conta transitória? - Por que remeter a regulamentação desta conta ao Governo e não definir de forma geral e clara na lei?
5	Artigo 7 Conta Única do FSM	<ul style="list-style-type: none"> - Este artigo parece contrariar o artigo 1, que estabelece que o FSM tem natureza de conta bancaria. Neste artigo é referenciado que o FSM dispõe de uma conta bancaria. A questão é: o fundo soberano é uma conta bancaria ou o fundo soberano dispõe de uma conta bancaria?
6	Artigo 8 Projeções e depósitos das receitas na CUF	<ul style="list-style-type: none"> - No número 2 é importante clarificar que instituição é responsável pela determinação dos preços médios das projecções. Conforme apontam os números 4 e 5, as projecções afectam as transferências efectivas para o fundo e para o OE. - Há risco de as projecções serem feitas de forma empolada e evitar canalizações ao fundo, ou subestimadas para garantir maiores canalizações ao fundo. Neste sentido, a instituição responsável pelas projecções terá um papel importante se o orçamento ou o fundo recebe mais, ou, ainda, se ambos recebem montantes razoáveis dentro de projecções que se aproximam à realidade. - Pode-se, neste caso, responsabilizar a instituição que faz as projecções pelos grandes desvios que podem ocorrer. - Os números 4 e 5 repetem-se no artigo 9 onde se julga que estão melhor enquadrados do que no artigo 8.
7	Artigo 9 Transferências da CUF para o OE	<ul style="list-style-type: none"> - Número 1 é uma repetição dos números 4 e 5 do artigo 8. - O número 2 está muito confuso. Deve ser clarificado o que se pretende dizer; - No número 3 é necessário definir um limite para estas saídas porque coloca em risco a continuidade do fundo. Fala-se de uma percentagem superior sem definir um limite dessa percentagem, o que remete para uma decisão arbitrária por parte do Governo para definir que limite irá transferir para o OE;
8	Artigo 11 Investimentos de recursos do FSM	<ul style="list-style-type: none"> - Tratando-se de um fundo soberano, o CIP julga que a política de investimentos deveria ser aprovada pela AR onde há possibilidade de ouvir outros actores da sociedade moçambicana. A aprovação deveria ser por um horizonte superior ao mandato político do Governo. Se esta decisão for delegada ao Governo, o risco de responder à questões políticas partidárias é muito mais elevado.
9	Artigo 12 Investimentos domésticos	<ul style="list-style-type: none"> - O número 1 deste artigo parece contrariar o objectivo da criação do FSM. O artigo 8 indica que a repartição da receita será de 40% para o fundo (CUF) e 60% para a CUF-OE, nos primeiros 15 anos. O número 1 do artigo 5 estabelece que a receita do FSM provém das receitas das Áreas 1 e 4, Offshore da Bacia do Rovuma e futuros projectos de desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e do retorno dos investimentos do próprio fundo. E o número 2 do mesmo artigo estabelece a base de incidência. - Entende-se que os 60% depositados na CUT-OE sejam para o objectivo de desenvolvimento económico e social do país, materializado através do OE. - No entanto, o número 1 do artigo 12 restringe o uso dos 60% das receitas, indicado que as receitas destinadas aos objectivos do investimento são as provenientes apenas do imposto de produção, IRPC e mais-valias. Exclui, neste caso, os bónus de produção, partilha de produção e do petróleo lucro. - Outro aspecto que é preciso clarificar são os investimentos domésticos para estabilização macroeconómica. Que investimentos são esses? - O facto de este artigo não estar claro e o número dois remeter à regulamentação do Governo, o número 1 deste artigo, abre espaço para que o Governo, longe do escrutínio publico, tome decisões que sejam prejudiciais à transparência do uso dos fundos uma vez que serão usados através do OE, que não é muito transparente e não apresenta detalhes suficientes para permitir a monitoria dos investimentos referidos neste artigo.

10	<p>Artigo 14</p> <p>Proibições de utilização de recursos da CUF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O primeiro comentário deste artigo é sobre a harmonização dos termos. A proibição é do uso de recursos da CUF ou dos recursos do FSM? - O segundo refere-se à alínea b) que refere que é proibido usar os recursos do fundo para pagar dívidas e serviço da dívida sem passar pelo Orçamento do Estado. Ora, desde que passem pelo OE, esses fundos podem pagar dívida. Considerando que nesta proposta o Governo remete grande parte das matérias à sua regulamentação, usando do seu poder discricionário na regulamentação, esta alínea pode constituir um risco para o uso dos valores do fundo para pagamento de dívidas.
11	<p>Capítulo IV</p> <p>Governança e gestão do FSM</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O CIP julga que, nesta proposta, o Governo se atribui mais poder do que realmente é necessário tratando-se de um fundo soberano cujo poder deveria estar centrado na AR, que é o representante do povo. O Governo atribui para si aspectos centrais de regulamentação e gestão do fundo que deveriam ser reguladas pela lei. A AR é relegada a um papel secundário de monitoria e criação do comité de supervisão. - O Governo, nesta proposta, assume papéis críticos que deveriam ser da AR, são os casos de: i. aprovação da Política de investimentos do FSM, ii. estabelecimento do Conselho Consultivo de Investimento do, iii. autorização da assinatura do Acordo de Gestão do FSM com a instituição que fará a sua gestão e. iv. gestão do concurso público internacional para a selecção da instituição de gestão do fundo, cujo mandato deveria ser diferente do mandato governamental. - O CIP não concorda que seja o Banco de Moçambique a fazer a gestão do fundo, conforme estabelecido na lei. Querendo, o Banco de Moçambique poderia competir com outras instituições através de um concurso público que apuraria as melhores propostas; - O facto de o Governo deter o poder de decidir os montantes a pagar ao Banco de Moçambique constitui risco de falta de transparência. Associa-se a isso o facto de a gestão do Banco estar a cuidado de pessoas indicadas pelo executivo e ainda a problemática das auditorias do Banco de Moçambique, que recorrentemente demonstram reservas quanto às suas contas. Todos estes elementos, que se resumem na falta de independência e respeitabilidade suficientes, exacerbam o cepticismo em relação à gestão do Fundo Soberano pelo Banco de Moçambique. - A questão que se pode colocar, ainda dentro desta proposta de lei, é o por que o Banco de Moçambique ser pago para gerir uma conta bancária? O CIP julga que só se fosse uma entidade autónoma que administra o mecanismo de gestão de receitas do Estado, e não uma conta bancaria, faria sentido ser remunerado por essa gestão na condição de trazer resultados positivos. Não faz sentido o Banco de Moçambique receber 0,1% (cerca de 740 mil dólares anualmente) para gerir uma conta bancária.
12	<p>Artigo 32</p> <p>Boa Governança Transparência, prestação de contas e auditoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Seria importante nesta proposta de Lei que tivesse sido referido, de forma explícita, que Princípios de Santiago foram considerados por forma a estar claro o que se pretende dizer com Boa Governança Transparência, Prestação de Contas e Auditoria, a luz destes princípios. - Tratando-se de um fundo soberano, a transparência é um dos requisitos básicos para o seu funcionamento. O artigo 32, ao vedar a divulgação de informações sobre o fundo, por parte de pessoas singulares e colectivas com envolvimento directo e indirecto, viola esse direito à informação e contraria os restantes artigos e Princípios de Santiago referidos. - O Risco com este artigo é de ser sempre invocado quando os gestores do fundo forem questionados sobre informações do fundo.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Department
for International
Development

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Rui Mate

Revisão de pares: Gift Essinalo e Edson Cortez

Revisão linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique