

Importância de um fundo soberano no contexto das perspectivas de desenvolvimento da indústria extractiva em moçambique

Viriato Caetano Dias¹

Resumo:

O objectivo deste artigo é reflectir sobre a importância de um Fundo Soberano no contexto da exploração dos recursos naturais em Moçambique. Apresenta-se, de forma sucinta, os fundamentos teórico-científicos da relevância de um Fundo Soberano, os estudos empíricos que lhe dão consistência, as reflexões e as conclusões.

Palavras-chave: Fundo Soberano; Recursos Naturais; Desenvolvimento; Indústria Extractiva; Moçambique.

Abstract

The essential assumption of this article is to carry out a reflection on the importance of a Sovereign Fund in the context of the exploitation of natural resources in Mozambique. The article will present briefly the theoretical-scientific foundations of the relevance of this Sovereign Fund, the empirical studies that give it consistency, the reflections and the conclusions.

Keywords: Sovereign Fund; Natural resources; Development; Extractive Industry; Mozambique.

¹Investigador do Centro de Desenvolvimento Institucional e Doutrina do Instituto Superior de Estudos de Defesa “Tenente – General Armando Emilio Guebuza” (ISEDEF). Rua da Farmácia, nº 3077. Telefone: +25821707472, Vale do Infulene, Machava, Matola – Moçambique. E-mail: viriatocaetanodias@gmail.com

Introdução

Um dos modelos de sucesso na gestão das receitas provenientes dos recursos naturais é a criação de um Fundo Soberano, já em funcionamento em várias regiões geográficas do mundo. As reflexões sobre a constituição de um Fundo Soberano em Moçambique devem convergir para proteger e fomentar a diversificação económica (Nyusi, 2019, p. 7).

Os Fundos Soberanos de Riqueza - FSR (*Sovereign Wealth Funds*) são fundos de investimento criados pelos governos com capital excedente da exploração de alguma commodity (petróleo, gás natural, carvão mineral, diamantes, cobre, etc.) (Miranda, 2018).

João Mosca concorda pela mesma ideia e acrescenta que “Um FS constitui-se quando, por um determinado período, mais ou menos longo, se esperam receitas extraordinárias em divisas. Regra geral, essas divisas são provenientes de recursos naturais não renováveis” (Mosca, 2019, p. 10).

O debate sobre a constituição de um Fundo Soberano em Moçambique não é novo e tem merecido diversas bifurcações. Alguns analistas, como Navalha (2017), defendem a criação do fundo para criar e multiplicar riqueza em benefício da actual e de futuras gerações, que correm riscos de não mais contar com o património mineral existente no país. Outros, mais contundentes (Soares, 2018), olham o fundo como um instrumento político de conquista, conservação, expansão e dominação do poder. Podemos acrescentar uma terceira perspectiva, que advoga que a constituição de um fundo está sujeito a determinantes macroeconómicos, nomeadamente a redução da dívida pública. Neste grupo de estudiosos, Egas Daniel e Kevin Mataruca esclarecem que o “receio à volta da criação de um FSR para Moçambique no curto prazo está associado ao cenário de insustentabilidade do endividamento público que pode implicar saldo negativo de juros resultante da diferença entre os juros recebidos pelo fundo e os pagos pela acumulação da dívida pública” (Daniel e Mataruca, 2019, p. 27).

O propósito deste artigo é de defender a criação (e importância) de um Fundo Soberano, porque, independentemente da actual situação de escassez de capital na economia moçambicana, a exploração dos recursos naturais poderá criar oportunidade para investimentos que estimularão o crescimento e o desenvolvimento do país. Ademais, baseada nas experiências positivas de fundos, existe probabilidade de o governo passar a priorizar a poupança, em detrimento do endividamento.

Problema de pesquisa

Como se referiu nos parágrafos anteriores, o debate sobre o Fundo Soberano está longe de reunir consensos duradouros, sobretudo nas esferas política e académica. A esse propósito, é interessante sublinhar que Armando Emílio Guebuza, antigo presidente de Moçambique, afirmara que os países que criaram os seus fundos só o fizeram depois de resolverem problemas estruturais e de estarem socialmente desenvolvidos, diferentemente do nosso país, que ainda se depara com situações básicas de pobreza extrema (Dias, 2018).

Este pensamento foi, outrossim, defendido por Alberto Vaquina, primeiro-ministro (2012-2015) no governo de Guebuza, que se resume nas seguintes palavras:

Se for para guardar dinheiro em bancos internacionais enquanto precisamos de dinheiro para nos desenvolvermos, não creio que seja uma boa aposta. Ainda é uma discussão, ainda não temos recursos. Estamos a discutir o ovo enquanto ainda está na galinha (...). Moçambique ainda enfrenta desafios ligados à pobreza, infra-estruturação do país para sustentar a economia, problemas que só se resolvem com dinheiro (Vaquina, citado por Hanlon, 2012, p. 6).

Este ponto é fundamental, pois parece querer sintetizar a ideia de que um Fundo Soberano não seria a melhor opção para os países economicamente exauridos, entre os quais Moçambique, porquanto os seus cidadãos partem de um estágio de desenvolvimento muito inferior, cotejando com o dos noruegueses no fim da segunda guerra mundial, que beneficiavam de alfabetização quase total, melhor segurança social e sanitária e instituições fortes.

Esta visão, aceite durante alguns anos sem grande contestação pelas elites políticas e económicas moçambicanas, foi posta em causa a partir do exemplo de Timor que, a despeito da pobreza, constituiu um Fundo Soberano com as receitas do petróleo, e que acumula os seus proveitos para os que ainda não nasceram.

Assim, e a *contrario sensu* do que era pretendido pela política *guebuziana*, não há dúvidas de

²Estimativas apontam que o país possui, na bacia do Rovuma, reservas no subsolo na ordem de 270 trilhões de pés cúbicos de gás natural, o que torna Moçambique detentor de uma das maiores reservas mundiais (Nyusi, 2019).

Moçambique poderá tornar-se o segundo maior produtor de África, depois da Nigéria. Para além do gás natural, o potencial energético do país inclui reservas de carvão mineral estimadas em 20 biliões de toneladas, recursos hídricos, areias pesadas, titânio, entre outros minérios de elevado valor de mercado (Banco de Moçambique, 2019).

³Estima-se que Moçambique venha a arrecadar cerca de USD 49,4 biliões durante a vida útil dos vários projectos de exploração do gás natural, cerca de quatro vezes acima do Produto Interno Bruto (PIB) actual do país (Banco de Moçambique, 2019).

que, para o actual governo moçambicano, a criação de um Fundo Soberano, a partir das receitas que provirão da exploração dos recursos naturais, com destaque para o gás da bacia do Rovuma^{2 3}, poderá servir para diversificar a economia nacional, reduzir as assimetrias regionais e humanas e garantir a sustentabilidade das gerações vindouras.

Para usarmos as palavras do próprio presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, proferidas por ocasião do *Seminário sobre Fundo Soberano*, “Devemos usar desta oportunidade para fazermos a transformação que a nossa economia precisa para crescer de forma robusta, sustentável e inclusiva, elevando os padrões de desenvolvimento do nosso povo” (Nyusi, 2019, p. 4).

O problema fulcral que se coloca, neste momento, é precisamente este: qual é a importância do Fundo Soberano para Moçambique, um país que enfrenta problemas relacionados com a pobreza? O artigo parte de duas premissas: a primeira defende que o fundo é um bom prelúdio para a resolução dos problemas actuais e futuros do país, sobretudo quando os recursos naturais em referência não mais forem opção para o desenvolvimento, tendo em conta o carácter efémero dos mesmos.

Já a segunda premissa pretende demonstrar que a não constituição de um fundo levará a que os proventos dos recursos continuem a remendar de forma paliativa e limitada no tempo as “feridas” da pobreza que, infelizmente, carcomem o desenvolvimento sustentável e endógeno do país.

Relevância e resgate teórico

O facto de se tratar de um estudo de caso, em que se verificam ainda algumas dificuldades políticas para a constituição de um Fundo Soberano, este artigo faz uma análise comparativa de países bem-sucedidos, cujos exemplos são passíveis de se aplicar em Moçambique, bem assim, algumas lições importantes a aprender de Estados em que os fundos resultaram em fracassos. Do ponto de vista académico, espera-se que este artigo seja mais uma fonte de consulta para alargar o conhecimento sobre o Fundo Soberano, assim como ajude na gestão adequada e sustentável dos recursos naturais.

Quanto à metodologia, esta pesquisa é de natureza exploratória. Segundo Gil (2000), este método possibilita aflorar o assunto em epígrafe a fim de torná-lo mais explícito. Utilizou-se a abordagem qualitativa, recorrendo em torno da importância de um Fundo Soberano. Para a recolha de dados, recorreu-se ao levantamento bibliográfico e documental, que consistiram na consulta e análise de arquivos heterogéneos, informação já retrabalhada por autores especialistas

na matéria em questão (Lundin, 2016), textos publicados em meios escritos e electrónicos como revistas, artigos científicos e páginas da *Internet*.

Génese dos fundos soberanos, os modelos e as lições da História

Considera-se que o primeiro Fundo Soberano foi criado no Kuwait (a cargo do *Kuwait Investment Authority - KIA*) e, seguidamente, em Kiribati, durante a década de 1950, com o objectivo de garantir a canalização de receitas do petróleo ou recursos não-renováveis para o desenvolvimento da economia⁴ (Franco, 2011).

Na lógica de mimetismos, actualmente, existem cerca de 50 Fundos Soberanos espalhados por quarenta países. De acordo com Sias (2008), o número crescente de Fundos Soberanos tem que ver, entre outras razões, com os altos preços do petróleo (e das outras *commodities* em geral), a globalização financeira e, por fim, a manutenção dos desequilíbrios no sistema financeiro global e na balança de pagamentos, resultando na debilidade crescente do dólar.

Como os bons, e maus, exemplos dão frutos e produzem consequências depressivas, são escrutináveis melhores e piores casos das sociedades do fundo. Ora, como há ilusões de que um fundo constitui panaceia, geralmente o seu crescimento não é acompanhado de boa governação e de outras práticas positivas.

Por exemplo, o Banco de Moçambique, na fundamentação para a criação de um Fundo Soberano, explica que “A experiência internacional mostra que grande parte dos países ricos em recursos naturais, mas que carecem de políticas e estratégias de gestão claras, não são bem-sucedidos” (Banco de Moçambique, 2019, p. 4).

Nesta senda, no topo do sucesso estão os fundos soberanos da Colômbia, Gana, Chile, Noruega, Timor Leste e Canadá, contra 11 considerados opacos e adversos à boa gestão, que são: Emirados Árabes Unidos, Argélia, Angola, Chade, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria, Qatar, Arábia Saudita, Sudão e Venezuela (Centro de Integridade Pública, 2017).

Noruega é, no conjunto dos países elencados, o que apresenta melhor desempenho. Em 1990, foi criado o Fundo Governamental do Petróleo (*Government Petroleum Fund*), renomeado em 2006 como Fundo Governamental de Pensão – Global (Government Pension Fund – Global) – GPF-G, com o objectivo de gerir a riqueza do petróleo norueguês de uma forma sustentável e a longo

⁴Sabe-se, porém, que o primeiro Fundo Soberano criado foi o de Hong Kong, mas, na época (1935), a cidade era uma concessão inglesa na China (SIAS, 2008).

prazo, a principal razão pela qual conseguiu evitar a “maldição dos recursos” (Trojbciz, 2015, pp. 75-76); (Trojbciz, 2016, p. 42); (Burgis, 2016, p. 243). Hoje, o GPF-G é o maior do mundo, com um portfólio de mais de US\$ 1.3 trilhão (Rodríguez, 2017); (Jornal Notícias, 2018).

Os rendimentos, regulados pelo Parlamento anualmente, são utilizados mediante transferência para o orçamento público, limitado entre 3% e 4% do valor do fundo, facto que impede o governo de exagerar nos gastos (Trojbciz, 2015); (Vieira, 2014); (Jornal Notícias, 2018). O Jornal Notícias (2018) acrescenta, ainda, que o remanescente é “aplicado em acções, propriedades e investimento no estrangeiro”.

Cabe frisar que o Ministério das Finanças é responsável pelas formas de investimento e pelos critérios éticos e o *Norges Bank Investment Management* (NBIM) – uma unidade autónoma dentro do *Norges Bank*, o Banco Central – gere os activos de acordo com as linhas mestras traçadas pelo ministério retro-mencionado (Vieira, 2014).

A gestão do fundo pelo Banco Central leva-nos a uma rápida interpretação de que tal facto reduz a influência directa do governo norueguês, limita os investimentos supérfluos, impede a utilização dos recursos para fins eleitoralistas, aprimora os mecanismos de controlo da corrupção e dos jogos de influências.

Parece pacífico inferir que a utilização de um modelo de social-democracia exemplar e uma gestão correcta do Fundo Soberano conferem à Noruega o estatuto de país mais desenvolvido do mundo, caracterizado por muita igualdade e justiça social (Alcoforado, 2017).

Timor-Leste representa, neste estudo, o segundo caso de sucesso. O Fundo Petrolífero (FP) foi estabelecido pela Lei nº 9 /2005, de 03 de Agosto, emendada pela Lei nº 12/2011, de 28 de Setembro, com o fito de contribuir para uma gestão sensata dos recursos petrolíferos para benefício da geração actual e das vindouras (República Democrática de Timor-Leste, 2005).

Assim, prevê a Lei do FP que todas as receitas petrolíferas sejam totalmente transferidas para o fundo e investidas no exterior em activos financeiros. As únicas saídas do FP são as transferências para o orçamento do governo central, de acordo com a aprovação parlamentar (Ministério das Finanças de Timor-Leste, 2019).

O Governo, através do Ministério das Finanças, é responsável pela gestão global (investimentos) do FP a longo prazo, cujo balanço anual em 2017 foi de 16,8 mil milhões de dólares⁶ (Ministério das Finanças de Timor-Leste, 2018); (MFTL, 2019).

⁶Importa referir que a maior parte do dinheiro do Fundo Petrolífero está no 'US Treasury Bonds' (MFTL, 2011).

A gestão operacional é feita pelo Banco Central, “que investe o capital do Fundo de acordo com as directrizes estabelecidas pelo Ministério das Finanças e mandatos desenvolvidos pelo Conselho Consultivo de Investimentos” (MFTL, 2019).

A envolvimento de diversas entidades nacionais no controlo do FP, nomeadamente o Parlamento Nacional, o Governo (Ministério das Finanças), o Banco Central, o Comité de Assessoria para o Investimento, o Conselho Consultivo do FP, os Gestores de Investimentos Externos, a Auditoria Independente, visam blindar o fundo de conflito de interesses, isto é, evitar fácil acesso ao fundo (não deve ser uma capoeira onde qualquer pessoa, a seu belo prazer, vai buscar ovos de ouro), maximizar o retorno dos investimentos, garantir a transparência e divulgação de informações relevantes e de Relatórios Anuais, gestão prudente e controlada das receitas, melhorar o desempenho do fundo e reduzir o risco de má governação.

As receitas petrolíferas têm permitido a Timor-Leste resolver os problemas correntes do país, designadamente o investimento nas áreas das infra-estruturas e no desenvolvimento de capital humano, corolários colaterais da luta pela independência contra a ocupação indonésia. É o capital humano que vai permitir dinamizar os processos de produção e produtividade, de modo a diversificar a economia nacional e “transformar uma economia que é fundamentalmente baseada no petróleo numa economia não-petrolífera” (Ministério das Finanças de Timor-Leste, 2011, p. 10).

Em países em vias de desenvolvimento, como Timor-Leste, as estradas e vias férreas desempenham um duplo papel: social (livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais) e económico (questões relacionadas ao desenvolvimento). Nessa conformidade, é mister afirmar que o efeito multiplicador do investimento e desenvolvimento destes sectores (infra-estruturas e capital humano) é maior do que as taxas que os países ricos em recursos naturais ganham anualmente dos seus fundos soberanos.

É dentro deste prisma que o antigo primeiro-ministro, Xanana Gusmão, reafirmou, por ocasião da apresentação da proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para 2011, que “rejeita a filosofia de ‘um país pobre e um povo na miséria, orgulhosos de possuir muito dinheiro, nos bancos de países ricos” (MFTL, 2011, p. 6).

O Fundo Soberano do Gana (Ghana Petroleum Funds - GPFs) é uma referência, porquanto é “considerado o terceiro melhor fundo em termos de governação a nível mundial” (CIP, 2017, p. 20). Este fundo foi criado em 2011 pela Lei de Gestão das Receitas do Petróleo (Lei nº 815), aprovada no parlamento, para efeitos de investimento e poupança de receitas petrolíferas. O GPFs é gerido pelo Banco Central. O Ministro das Finanças é responsável pela implementação da estratégia de investimento. Para garantir a transparência, o GPFs é fiscalizado pelo comité de conselheiros de investimentos e sujeito a auditorias, cujos resultados são apresentados ao parlamento ganês (CIP, 2017).

Existe também, no cumprimento das leis e prestação de contas do GPFs, o Comité de Interesse Público e Responsabilidade Pública – PIAC (Public Interest and Accountability Committee), que é um órgão estatutário independente com mandato para promover transparência e responsabilidade na gestão das receitas petrolíferas em Gana (CIP, 2017).

Na antecâmara do GPFs, o Gana criou o Fundo Mineral de Gana - Mineral Development Fund (MDF), em 1992, que tem como objectivo metamorfosear a mineração (ouro, diamante, bauxita, manganês, petróleo) em catalisador tanto para o desenvolvimento da indústria extractiva quanto para a transformação positiva das comunidades locais. As receitas do MDF provêm de 20% dos royalties minerais pagos pelas companhias mineradoras (Enríquez, 2006).

O MDF tem uma particularidade que difere de muitos fundos soberanos. Enquanto o GPF-G beneficiam o bem-estar de todos os cidadãos, no caso de Gana “os beneficiários são apenas as instituições vinculadas ao setor mineral (recebem 50%) e as comunidades nas quais estão localizadas as minas – Conselho Tradicional e Assembléia dos Distritos” (Enríquez, 2006, p. 70).

Referira-se que os 50% não são exclusivamente para empresas, mas também instituições públicas (ministérios, secretarias, órgãos de controlo, entre outras) que lidam com o sector mineral, projectos estratégicos de desenvolvimento e de massificação da base produtiva.

Enríquez (2019) esclarece que, normalmente, as regiões mineradoras, sobretudo em alguns países subdesenvolvidos, têm dificuldade de promover o desenvolvimento; há uma assimetria muito grande entre a força económica e política das empresas e a dos demais actores locais. Daí a necessidade de instituições nacionais melhor equilibrem estas forças⁷.

Em síntese, o MDF tem contribuído para impulsionar o desenvolvimento sustentável do país através de redução persistente da pobreza, aliada à existência de uma democracia pacífica, facto que é atestado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas de 2017, que coloca Gana na posição 140 (0.592), classificado na categoria de “Desenvolvimento Humano Médio”, entre 189 países ou territórios (United Nations Development Programme, 2018).

A explicação mais provável que justifica a adopção deste modelo de gestão do MDF tem que ver com o facto de, em muitos países africanos de recursos naturais, as comunidades ou regiões das áreas onde se localizam os respectivos projectos de mineração serem as que concentram altos índices de pobreza e desigualdade, com requintes de uma governação violenta.

⁷Entrevista realizada via e-mail a 22 de Janeiro de 2019.

Ademais, a participação efectiva das autoridades tradicionais nos processos de tomada de decisões sobre a aplicação dos recursos provenientes das actividades mineiras é despicienda e invariavelmente ignorada, gerando impactes social e ambiental na vida das comunidades locais.

Convém referir, a respeito do assunto, as palavras de Correia (2010, p. 353):

(...) as comunidades rurais do interior onde essas zonas abundam são, paradoxalmente, as que vivem em situações de maior pobreza e carência total. Ao escândalo geológico acrescenta-se o escândalo social e humano que faz de uma das regiões mais ricas da terra o espaço habitado por algumas populações mais pobres.

O exemplo de um caso que é mais presente é o de Tete, em Moçambique. Neste ponto do país, tem-se observado que existem desigualdades crescentes entre as populações nas zonas onde se desenvolvem os grandes projectos de exploração de carvão mineral, bem como problemas de integração das comunidades, factores que podem resvalar para conflitos sociais, aumentando o número de pessoas na faixa de pobreza extrema (Macanhengane, citado por Zeca, 2016).

Um dos aprendizados que extraio da realidade do Gana é que, embora os fundos sejam geridos centralmente por imperativo de gestão, é necessário garantir a igualação da partilha, mantendo igual desenvolvimento dos territórios, factores que permitirão uma forte concorrência entre eles. É desta forma que Tete e outras províncias do país conseguirão soltar-se das amarras da pobreza.

Os fundos soberanos acima apresentados fazem toda a diferença, porque representam oportunidades de investimentos indispensáveis à edificação do desenvolvimento endógeno sem desigualdade de renda, racial e de género. Apesar de diferentes no modelo e gestão, esses fundos assentam num objectivo comum: criar riqueza para diversificar a economia e garantir melhoria da

⁸Para mais informações sobre os “Princípios de Santiago”, consultar INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS – Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices. [Em Linha]. London, October de 2008. [Consultado a 19 de Outubro de 2016]. Disponível em <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>

⁹Em 24 de Setembro de 2018, José Filomeno dos Santos foi detido no âmbito da transferência irregular de 500 milhões de dólares do Banco Nacional de Angola (BNA), relacionado a actos de gestão do FSDEA (Processo-crime nº 22/18-DNIAP). O processo envolve também Valter Filipe da Silva, antigo governador do BNA, e Jean-Claude Bastos de Morais, empresário suíço-angolano que fundou e liderou várias empresas como a Quantum Global, ligada à gestão dos activos do FSDEA. Entretanto, num comunicado de imprensa, publicado no dia 22 de Março de 2019, a Procuradoria Geral de Angola afirmou que “(...) foram recuperados todos os activos financeiros e não financeiros pertencentes ao Fundo Soberano de Angola, que se encontravam sob gestão do Sr. Jean Claude de Morais Bastos e das empresas do grupo Quantum Global (...). O valor global recuperado é de cerca de USD 2.350.000.000,00 (dois mil milhões e trezentos e cinquenta milhões de dólares norte-americanos) domiciliados em bancos do Reino Unido e das Ilhas Maurícias. Foi, igualmente, recuperado, a favor do Fundo Soberano de Angola, todo o património imobiliário avaliado em cerca de USD 1.000.000.000,00 (mil milhões de dólares norte americanos), constituído por empreendimentos hoteleiros, minas de ouro, fazendas e resorts, sedeados em Angola e no exterior.” Com esta acção, O Ministério Público decidiu não prosseguir criminalmente contra Jean-Claude Bastos de Morais e restituiu-lhe a liberdade. V., a propósito, O PAÍS, Angola recupera mais de USD 2 mil milhões de activos do Estado. [Em linha]. Maputo, 23 de Março de 2019. Disponível em <http://opais.sapo.mz/angola-recupera-mais-de-usd-2-mil-milhoes-de-activos-do-estado>

qualidade de vida da actual, “que recebeu o benefício económico do capital natural extraído”, e das futuras gerações.

No grupo de países com fundos soberanos fracassados, encontra-se Angola. Em 2012, foi instituído o Fundo Soberano de Desenvolvimento de Angola (FSDEA), com uma dotação inicial de USD 5 biliões (República de Angola, 2017). Criado em substituição do Fundo Petrolífero de Angola, o FSDEA tem por propósito o desenvolvimento socioeconómico do país. Apesar de estar em conformidade com os Princípios de Santiago⁸, o FSDEA foi alvo de duras críticas devido a acusações de gestão danosa e abuso de poder do seu antigo presidente de conselho de administração, José Filomeno dos Santos^{9, 10, 11}, filho do ex-presidente de Angola José Eduardo dos Santos.

Não obstante a avaliação de desempenho anual pelo Parlamento angolano, o FSDEA falhou devido à corrupção e/ ou gestão catastrófica, que alimentava e enriquecia uma franja do poder político e económico, num país onde a maioria da população vive abaixo do limiar da pobreza, “com menos de \$ 1,25 por dia” (Burgis, 2016, p. 43).

A diversificação económica, um dos grandes desafios do FSDEA, não foi conseguida, mantendo a economia angolana fortemente dependente do mercado de petróleo, factor de maior risco da armadilha da pobreza, cujas dinâmicas são descritas pela teoria “*dutch disease*”, “doença holandesa” ou “maldição dos recursos” (Londa, 2015).

Mais adiante, no mesmo texto, o autor acrescenta que o sector petrolífero responde por 97% das exportações, emprega menos de 0,5% da força de trabalho. Os dados aqui apresentados justificam, per si, a necessidade de manutenção e rentabilização dos investimentos do FSDEA, no âmbito de uma gestão sensata, responsável e sustentável, tendo como foco a melhoria da qualidade de vida da população actual e das gerações futuras.

Face ao acima exposto, impele-nos a seguinte questão: que lições há a tirar? O sucesso dos fundos soberanos depende do comprometimento que os decisores têm com o futuro do país, quando cultivam oportunidades permanentes para o crescimento e o desenvolvimento sustentável dos seus cidadãos, independente dos compromissos domésticos dos partidos

⁸Ver o resumo da gestão do FSDEA (2012-2018) em MORAIS, Rafael Marques de – Como se rouba no Fundo Soberano (dito) de Angola. [Em linha]. Folha 8, de 13 de Março de 2017. [Consultado a 25 de Junho de 2017]. Disponível em <https://jornal8.net/2017/rouba-no-fundo-soberano-dito-angola/>

¹¹José Filomeno dos Santos é também suspeito de cometer crimes de associação criminosa, recebimento indevido de vantagens, corrupção e participação económica em negócio. V. Jornal de Angola – Constitucional decide manter “Zenu” preso. [Em linha]. Luanda, 05 de Fevereiro de 2019. [Consultado a 05 de Fevereiro de 2019]. Disponível em http://jornaldeangola.sapo.pt/politica/constitucional_decide_manter_zenu_preso

políticos, que geralmente actuam com a conveniência das forças económicas dominantes.

No caso da Noruega, Timor-Leste e Gana, embora diferentes na estratégia e resultados, a boa gestão dos fundos e distribuição dos benefícios trouxe uma mudança qualitativa na vida de mulheres e homens, bem como das instituições públicas para que as receitas mineiras não caiam nas mãos de funcionários corruptos ou criminosos.

Diferentemente desses países, a realidade de Angola mostrou que uma má gestão política do FSDEA contaminou e anulou os resultados económicos previstos, contribuindo, assim, para o agravamento das desigualdades, da fome e da pobreza no país, afectando directamente às comunidades impactadas pela grande mineração. Com efeito, toda a política que se introduziu com base no FSDEA para apoiar projectos de desenvolvimento de sectores não petrolíferos como educação, saúde, agricultura, pesca, silvicultura, infra-estruturas, indústria e serviços redundaram em fracasso.

Importância do Fundo Soberano em Moçambique

Antes de nos debruçarmos sobre a importância da criação de um Fundo Soberano em Moçambique, cabe colocar a seguinte questão: será que vale a pena semear hoje para colher amanhã os resultados da venda da extracção de carvão mineral e gás natural ou “torrar” e consumir as “sementes” para perpetuar o círculo de pobreza?

Temos, pois, que a não criação do Fundo Soberano pode conduzir a uma situação de exaustão das reservas minerais sem que Moçambique tivesse conseguido resolver os principais problemas estruturais do país, por exemplo, o flagelo da pobreza, as desigualdades sociais e territoriais potencialmente explosivos, o analfabetismo, a mortalidade infantil, as doenças endémicas, as ameaças e os riscos ambientais, a insegurança, o desemprego, a explosão demográfica, os conflitos armados, o aumento da dependência económica, mormente a importação de inúmeros produtos, inclusive de alimentos básicos.

Terá interesse salientar aqui que o IDH de Moçambique é de 0,435 valores, ocupando a 180ª posição entre 189 países (dados relativos ao ano de 2017), classificado na categoria de “baixo desenvolvimento” (UNDP, 2018). O baixo IDH de Moçambique é o exemplo demonstrativo de muitos dos factores que temos vindo a levantar de pobreza absoluta e de exclusão social que, em parte, são agravados com a vinda dos projectos de mineração, devido ao reassentamento compulsivo das populações afectadas. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2017 foi de 3,7% e o PIB *per Capita* USD, no período em análise, ficou-se em 466,18 (INE, 2019).

Importa, neste contexto, fazer notar que a contribuição da indústria extrativa no PIB em 2017 foi de 10.7%. A receita de exportação de carvão foi de 1.6 biliões de USD em 2017 (correspondendo a 36% do valor total de exportações arrecadado no ano) e o gás arrecadado cerca de 360 milhões de USD (correspondendo a 21.3% do total das receitas). Assim, as exportações destes dois minérios foram responsáveis por mais de 57% do total de divisas arrecadadas pelo país em 2017 (Navalha, 2017).

Parecem, portanto, restar poucas dúvidas de que Moçambique dificilmente conseguirá erradicar a pobreza e a concentração de renda, factores que dificultam o processo de desenvolvimento económico contínuo e democrático, enquanto o país não tomar a decisão de criar um Fundo Soberano como uma garantia de poupança (acumulação de reservas internacionais), que irá gerar investimento e riqueza alternativa, além do património mineral esgotável, que podem ser legadas para as gerações futuras.

Na óptica de Nyusi, “A poupança funcionará também como um amortecedor na estrutura das nossas receitas nos momentos em que os preços do gás no mercado internacional, que estão fora do nosso controlo, estiverem em baixa e quando esses recursos esgotarem no subsolo” (Nyusi, 2019, p. 7).

Dito de outro modo, mediante a criação de um quadro jurídico onde se determina os mecanismos de gestão e prestação de contas, espera-se que o Fundo Soberano seja uma estratégia que tornará os “recursos naturais inesgotáveis”, visto que os rendimentos são utilizados para fomentar a economia nacional, especialmente no combate à pobreza absoluta, que afecta mais da metade dos cerca de 29 milhões de moçambicanos.

Retomamos, então, a questão central deste trabalho – a importância de um Fundo Soberano. Razão de sobra assiste Navalha (2017, p. 7), quando afirma que

À medida que as firmas forem atingindo a sua capacidade máxima de produção e a quantidade física de recursos existentes no subsolo for diminuindo, a sua contribuição nas receitas totais também começará a crescer a ritmos decrescentes, o que reforça a necessidade de os ganhos decrescentes da sua exploração serem utilizados de forma eficiente e responsável de modo a assegurar a sustentabilidade fiscal, ambiental e do ecossistema, bem assim, estender os seus benefícios para as gerações vindouras, que não encontrarão mais esses recursos no subsolo.

De facto, é de capital importância sublinhar que os recursos naturais são efémeros, não duradouros, daí a necessidade de assegurar a criação de um Fundo Soberano robusto e próspero para que os proveitos do mesmo contribuam para o bem-estar comum de sucessivas gerações quando a mineração se esgotar.

Esta é também uma medida preventiva para evitar os erros do passado colonial, em que, tomando o exemplo do Brasil, a abundância dos recursos (pepitas de ouro) construiu palácios reais e mosteiros sumptuosos nas metrópoles europeias, deixando como legado de má memória crateras gigantes em Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Bahia, tristezas suavizadas pela existência de igrejas para o recolhimento das almas.

Estratégia do governo de Moçambique

Como referimos anteriormente, o governo de Moçambique é favorável à criação de um Fundo Soberano. Para viabilizar a sua constituição, foram definidos três princípios estratégicos, a saber:

Primeiro, reconhecemos que esses recursos não estarão no subsolo para sempre, porque eles se esgotam à medida da sua exploração. Segundo, reconhecemos, igualmente, que apesar de possuímos grandes reservas confirmadas dos recursos minerais, o valor real das nossas receitas em cada momento dependerá dos preços praticados no mercado internacional, que estão fora do nosso controlo. Terceiro, reconhecemos ainda que, apesar de termos um défice enorme de infraestruturas, a capacidade da nossa economia de receber muito dinheiro de uma só vez é limitada (Nyusi, 2019, p. 6).

A visão do executivo moçambicano, para assegurar a democratização dos benefícios da exploração dos recursos, passa pela implementação de três mecanismos:

Primeiro, na criação de um mecanismo de poupança para que nem tudo o que é extraído seja gasto. Segundo, na definição de uma proporção das receitas que serão canalizadas, anualmente, ao Orçamento do Estado para o financiamento da actividade do Estado, com destaque para o suprimento do défice de infraestruturas e financiamento às áreas sociais. Terceiro, a adopção de uma estratégia induzida para a diversificação da nossa economia, com destaque para aprofundamento do nosso sector agrícola (Nyusi, 2019, p. 6).

Porque persistem, no país, problemas de conflito pós-eleitoral, o governo reconhece que a manutenção da paz constitui condição sine qua non para a consecução dos objectivos da criação de um Fundo Soberano. Quanto à gestão do mesmo (Fundo Soberano), o Ministério da Economia e Finanças será o gestor global e o Banco Central o gestor operacional, cabendo a este a implementação da política e estratégia de investimento desenhada pelo Ministério da Economia e Finanças, à semelhança da Noruega, Botswana, Chile e Timor-Leste. Para garantir maior transparência e controlo, o Banco Central reportará ao Ministério da Economia e Finanças numa base infra- anual (trimestral ou semestral) o desempenho da sua carteira de investimentos, para além de publicar um relatório no final de cada exercício económico. Por seu turno, caberá ao Ministério da Economia e Finanças informar, de forma detalhada, ao Parlamento sobre os assuntos relevantes da gestão governativa do fundo (Banco de Moçambique, 2019).

7. Quadro 1 - Análise SWOT/FOFA

Apresentamos os pontos fortes e fracos, do Fundo Soberano em Moçambique.

AMBIENTE INTERNO

Forças	Fraquezas
Existência de recursos naturais abundantes de elevado valor comercial no território nacional	Dependência de empresas estrangeiras para (o início da) exploração dos recursos naturais
Existência de instituições favoráveis à criação de um Fundo Soberano	Maior parte das áreas onde se pensa que haja recursos naturais está ainda por concessionar e/ou em conflitos
Existência, no mundo, de países que criaram um Fundo Soberano e são bem vistos no mercado internacional	Falta de mão-de-obra qualificada para a exploração dos recursos naturais
Existência de mercados financeiros que aceitam dinheiros provenientes de recursos naturais para a criação de um Fundo Soberano	

AMBIENTE EXTERNO

Oportunidades	Ameaças
Necessidades de financiar défices orçamentais dos países em desenvolvimento	Inadimplência relativamente à capacidade de honrar com o retorno dos investimentos
Necessidade de financiar projectos de desenvolvimento sustentáveis	Instabilidade dos mercados financeiros internacionais
Necessidade de diversificação e fortificação da estrutura económica do país	Inflação
	Conflito político (latente), pela fraqueza das instituições democráticas e da legislação eleitoral e do pacote de descentralização em aprovação
	Fraqueza das instituições públicas, do sistema judicial e do poder judiciário

Fonte: Elaboração do Autor

Como vimos, há necessidade de criação de um Fundo Soberano devido à capacidade de Moçambique produzir riqueza a partir dos recursos naturais, o qual permitirá resolver os objectivos estratégicos do país, como melhorar as condições de vida das populações, sem prejuízo do bem-estar das gerações futuras.

Por existirem, no estrangeiro, mercados financeiros que aceitam receitas oriundas da exploração de recursos naturais para a constituição de um Fundo Soberano, recomenda-se que o país se organize para desenvolver os recursos humanos, de modo que Moçambique se torne gradualmente mais eficiente na geração de riqueza, de forma inteligente, prudente e sustentável.

Devido a constantes instabilidades no mercado financeiro internacional, aliadas ao facto de, a nível interno, o processo de exploração dos recursos naturais ser ainda incipiente, recomenda-se uma consultoria especializada com vista a determinar ou minimizar possíveis riscos decorrentes da criação de um Fundo Soberano.

Diversificar a carteira na criação do Fundo Soberano, para evitar possíveis riscos de inadimplência, inflação e outros.

Sendo Moçambique um dos países do mundo mais vulneráveis às calamidades naturais, tais como cheias, ciclones, secas, sismos, resultantes das mudanças climáticas, um Fundo Soberano poderia contribuir para aumentar a resiliência através da protecção das zonas de maior risco de inundações (diques de defesa nas margens dos rios), a construção de barragens para a regulação dos caudais e de regadios nas zonas de maior probabilidade de secas prolongadas, desenvolvimento de variedades de sementes mais resistentes à seca, entre outras medidas (Mosca, 2019).

À guisa de conclusão

Ao propormos a criação de um Fundo Soberano em Moçambique, o nosso objectivo não foi o de ser apologistas da tese de que o mesmo constitui panaceia, isto é, a solução para os problemas estruturais colectivos, mas, sim, uma espécie de celeiro a que o país recorrerá em caso de alguma emergência ou necessidade de (i) suprir a pobreza e desigualdades, (ii) financiar o desenvolvimento de infra-estruturas, educação, saúde, agricultura e industrialização, (iii) garantir o avanço institucional para o fortalecimento do Estado moçambicano, (iv) contribuir para a estabilização macroeconómica do país (a estabilidade da inflação e da taxa de câmbio), (v) transformar os benefícios da exploração em prosperidade, tanto para a actual quanto às futuras gerações.

A realidade sobre os países elencados nesta pesquisa demonstra que os Estados que criaram um Fundo Soberano têm uma consciência cívica tendente a mudar uma realidade dramática: a pobreza no meio da abundância e o descaso pelas gerações futuras. É mister reconhecer que, no contexto moçambicano, para que a riqueza possa ser transferida entre gerações, é importante que o Fundo Soberano coloque o bem-estar humano no centro dos esforços de desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcoforado, Michel. (2017). A invenção de um novo Brasil, Curitiba: CRV.
- Banco de Moçambique (2019). Fundamentação para criação de um Fundo Soberano. Maputo: CDI.
- Burgis, Tom (2016). A Pilhagem de África: Senhores da Guerra, Oligarcas, Multinacionais, Contrabandistas e o Roubo da Riqueza Africana. 3ª Edição. Amadora: 20 | 20 Editora.
- Centro de Integridade Pública (2017). Criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND): Deve ser um Processo Gradual, Inclusivo e Transparente. Edição nº 4/2017, Maputo: CIP.
- Correia, Pedro (2010). Manual de Geopolítica e Geoestratégia, Volume I. Coimbra: Almedina.
- Daniel, Egas & Mataruca, Kevin (2019). Análise dos determinantes macroeconómicos dos fundos soberanos de riqueza: ilações para Moçambique. XI Jornadas Científicas do Banco de Moçambique. Maputo: BM.
- Dias, Viriato (2018). Recursos Naturais e Desenvolvimento Democrático em Moçambique. Évora. Tese de Doutoramento, Universidade de Évora.
- Enríquez, Maria Amélia (2006). Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração. [Em linha]. Rio de Janeiro: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica. Volume 5, pp. 61-73. [Consultado a 18 de maio de 2017]. Disponível em <http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/57898/67959>
- Franco, António Serrão (2011). Fundos Soberanos de Riqueza: Uma necessidade para Moçambique? [Em linha]. Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED), 6 Dezembro 2011. [Consultado a 2 de Setembro de 2018]. Disponível em <http://www.acismoz.com/wpcontent/uploads/2017/06/Speed%20sovereign%20wealth%20funds%20Port.pdf>
- Gil, António Carlos (2000). Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Hanlon, Joseph (2012). Fundo Soberano deve resolver problemas. Mozambique News reports & clippings.
- Instituto Nacional de Estatística (2019). Informação rápida. [Em linha]. Maputo. [Consultado a 16 de Fevereiro de 2019]. Disponível em <http://www.ine.gov.mz/>
- Jornal Notícias (2018). Gestão de Recursos Naturais: Moçambique interessado na experiência norueguesa. Edição nº 30.517, Maputo.
- Londa, Emílio (2015). A “quase” diversificação da nossa economia. [Em linha]. Rede Angola. [Consultado a 23 de Agosto de 2017]. Disponível em <http://www.redeangola.info/especiais/a-quase-diversificacao-da-nossa-economia/>

Lundin, Irãe Baptista (2016). *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais*. Maputo: Escolar Editora.

Macahengane, J. (2016). Pesquisa e exploração de hidrocarbonetos como factor de eclosão de conflitos em Moçambique. In: ZECA, Emílio Jovando (Organização) – *Moçambique: Recursos Energéticos e Política Internacional*. Maputo: Escolar Editora, pp. 199-251.

Ministério das Finanças de Timor-Leste (2011). *Orçamento Geral do Estado para 2011*. [Em linha]. Livro 1. [Consultado a 13 de Dezembro de 2018]. Disponível em <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2011/05/budget-book-2011-1-por.pdf>

_____ (2018). *Relatório Anual do Fundo Petrolífero de Timor-Leste Ano Fiscal de 2017*. [Em linha]. Unidade de Administração do Fundo Petrolífero. [Consultado a 16 de Janeiro de 2019]. Disponível em <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2018/08/RELATORIO-ANUAL-FP-2017.pdf>

_____ (2019). *Fundo Petrolífero de Timor-Leste*. [Em linha]. [Consultado a 16 de Janeiro de 2019]. Disponível em <https://www.mof.gov.tl/budget-spending/petroleum-fund/?lang=pt>

Miranda, José Augusto (2018). A riqueza das nações: Fundos Soberanos de Riqueza e as lições do Brasil de como não administrar um. [Em linha]. [Consultado a 25 de Fevereiro de 2019]. Disponível em <https://medium.com/@zaugustomiranda/a-riqueza-das-na%C3%A7%C3%B5es-fundos-de-riqueza-soberana-e-as-li%C3%A7%C3%B5es-do-brasil-de-como-n%C3%A3o-administrar-um-cabaa5e69365>

Mosca, João (2019). *Fundo Soberano*. Maputo, Savana, Ano XXVI, nº 1316.

Navalha, Felisberto (2017). *Exploração do carvão e gás em Moçambique: Como assegurar a extensão dos seus benefícios para futuras gerações*. Universidade Católica de Moçambique, no prelo.

Nyusi, Filipe (2019). *Preparando Moçambique para a era do gás natural*. [Em linha]. Maputo, 27 de Março de 2019. [Consultado a 28 de Março de 2019]. Disponível em http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=113

República de Angola (2017). *Fundo Soberano de Angola*. [Em linha]. Luanda. [Consultado a 25 de Junho de 2017]. Disponível em <http://www.fundosoberano.ao/acerca-do-fsdea/>

República Democrática de Timor-Leste (2005). *Lei de Tributação do Petróleo (Lei nº 8/2005, de 3 de Agosto de 2005)*. *Jornal da República, Série I, nº 15*.

Rodríguez, Margarita (2017). Os motivos que levam a Noruega a ter os 3 bilionários mais jovens do mundo. [Em linha]. *BBC Mundo / News Brasil*, 12 de Dezembro de 2017. [Consultado a 9 de Março de 2018]. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42313427>

Sias, Rodrigo (2008). *O Fundo Soberano Brasileiro e suas Implicações para a Política Económica*. [Em linha]. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 15, nº 30, pp. 93-127. [Consultado a 15 de Fevereiro de 2019]. Disponível em https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3004.pdf

Trojbciz, Beni (2015). *Contribuições da experiência internacional de gerenciamento das rendas minerais e o*