



## PERSPECTIVA ECONÓMICA DO FUNDO SOBERANO E PRINCIPAIS DESAFIOS DO SISTEMA DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE

Moisés Siúta, Yasfir Ibraimo e Carlos Muianga<sup>1</sup>

### Introdução

Fundo Soberano (FS), como mecanismo de gestão de receitas provenientes dos recursos naturais esgotáveis (e.g.: gás, petróleo, carvão, etc.) deve respeitar a lei económica de escassez de recursos e necessidades ilimitadas. Na proposta de modelo sobre o FS, o Banco de Moçambique afirma que Moçambique prevê arrecadar cerca de 96 biliões de dólares norte-americanos (USD) durante a vida útil dos projectos de exploração do gás natural (BdM, 2020, p. 01). No entanto, não existe clareza, nem indicação mínima sobre a possível dimensão do FS. Quão realista pode ser esta estimativa, tomando em consideração todos os aspectos sobre o comportamento dos mercados internacionais, sobretudo do gás, que influenciam as decisões de investimento das grandes multinacionais que operam nos sectores do petróleo e gás? O presente texto destaca esta questão e procura discuti-la sistematicamente tendo em conta as implicações que o volume de recursos poderá ter na economia seja por via da sua alocação ao Orçamento do Estado (OE) ou pela acumulação de reservas para fins de poupança. O texto inspira-se no debate com os deputados da Assembleia da República organizado pelo Movimento Cívico sobre o Fundo Soberano no dia 28 de Novembro de 2020 onde o IESE foi convidado a participar.

### Qual poderá ser a dimensão do fundo soberano?

A dimensão do FS depende do fluxo de receitas e da maneira como estas são geridas. Assumindo que a principal fonte sejam as receitas do gás na bacia do Rovuma, a indicação de receitas em torno de USD 96 biliões referida na proposta do FS cria expectativas erradas à maioria dos moçambicanos, por pelo menos duas razões:

Primeiro, a falta de rigor ou um possível engano do autor do texto da proposta do FS no uso das escalas numéricas curta e longa

(Tabela 1) onde diferentemente do bilhão na escala curta, com 9 zeros (ou  $10^9$ ), o bilhão na escala longa, possui 12 zeros ( $10^{12}$ ). A escala longa é usada ao nível nacional como indica o manual da 6ª classe do Sistema Nacional de Educação (Amaral & Nhalungo, 2019). Um dos exemplos da sua aplicação é OE de 2019 com montante global de despesa realizada de 313.622,0 milhões de Meticals. Esta representação permite ilustrar a importância das escalas numéricas. A conversão para dólares norte-americanos, a uma taxa de 62,4MZN/USD, dá a despesa do Estado, em 2019, no valor de USD 5026 milhões, ou seja, cerca de 5 mil milhões de USD (GdM, 2020). A divisão de 96 biliões (ou  $96 \times 10^{12}$ ) por 5 mil milhões (ou  $5 \times 10^9$ ) é igual a 19200, ou seja, 19 mil vezes o valor da despesa no O.E em 2019. É muito pouco realístico assumir que, em apenas 30 anos (de 2020 a 2050) de exploração do gás, Moçambique poderá obter receitas equivalentes a despesa total do actual OE para mais de 192 séculos (19 mil anos) a não ser que se admita que os números sobre o volume das reservas de gás (277 trilhões de pés cúbicos em gás) e das receitas (USD 96 biliões) resultem de mero erro humano.

O segundo motivo (assumindo um volume esperado de receitas de USD 96 mil milhões) é a variação e a tendência do preço do gás natural (Figura 1), em comparação com o preço usado para fazer a previsão de receitas. A Figura 1, demonstra que nos últimos 20 anos, o preço médio anual do gás natural liquefeito é USD 9 por milhar de pés cúbicos (mpc). No início do século, em Janeiro do ano 2000, o gás liquefeito estava a um preço de quase 4 USD/mpc, e actualmente ronda os 6 USD/mpc. As estimativas feitas, por exemplo, pelo Standard Bank (2014, 2019) consideram um preço acima da média em torno de 10 USD/mpc para os dois projectos nos seguintes cenários:

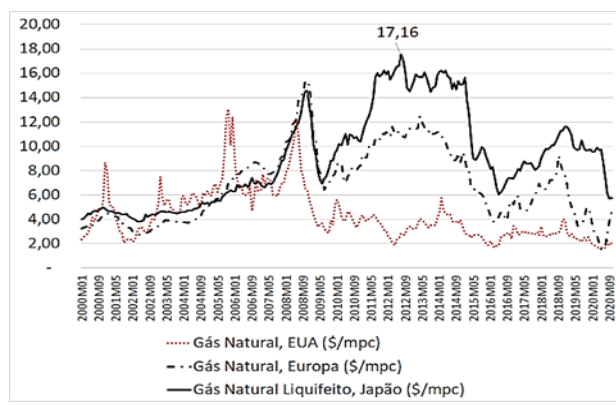
a) O projecto na Área 1, liderado pela empresa Anadarko Petróleo Corporation (APC), poderá, ao preço de USD 12/mpc, gerar receitas anuais entre USD 1,5 mil milhões e USD 17,8 mil milhões nos primeiros 16 anos. Os seus custos operacionais rondam entre USD 120 milhões e USD 1,5 mil milhões e o investimento total do projecto é de USD 32,8 mil milhões.

b) O projecto da área 4, liderado pela Eni East Africa, ao preço variável de USD 8,93 a USD 10,99 por milhar de pés cúbicos (mpc), poderá gerar receitas entre USD 2,56 mil milhões e USD 8,37 mil milhões nos primeiros 16 anos de funcionamento. Os custos operacionais estarão entre USD 370 milhões e USD 600 milhões, enquanto o investimento total do projecto poderá atingir USD 55 mil milhões.

Recorrendo aos dois cenários de receitas e despesas dos projectos, o Standard Bank estimou que Moçambique poderá receber em impostos, comissões e bónus até cerca de USD 211 mil milhões no primeiro projecto e USD 100 mil milhões no segundo projecto (Standard Bank, 2014, pp. 52–58, 2019, pp. 22–25).

A soma das receitas fiscais dos dois projectos permite prever uma receita global de cerca de USD 200 mil milhões para o tempo de

Figura 1: Evolução do preço do gás natural nos EUA, na Europa e no Japão entre 2000 e 2020.



Fonte: World Bank 2020

<sup>1</sup> Os autores agradecem à Fátima Mimbire pelos comentários e sugestões ao texto inicial deste IDeIAS.

vida útil dos projectos aos preços previstos de 12 USD/mcp e 8-11 USD/mpc para o primeiro e o segundo projecto, respectivamente. Assumindo que a exploração do gás poderá decorrer por um período de 30 anos, os USD 200 mil milhões permitem prever uma receita anual média de USD 6,6 mil milhões para o Estado. Este valor corresponde a 132% do actual despesa do Estado que já conta com um défice de cerca de USD 1,5 mil milhões. Visto que, pela proposta do FS, 50% das receitas do gás poderão ser alocadas ao orçamento público e a outra metade para a poupança (FS), pode-se inferir que o FS poderá ter receitas médias anuais de quase USD 3,3 mil milhões. Este montante, durante 30 anos corresponde a uma receita total de quase USD 99 mil milhões. Contudo, é valor sobrestimado considerando 1) que o preço base está acima da média dos últimos 20 anos (Figura 1), 2) os custos do atraso no início da exploração (e.g.: o projecto da área 1 deveria ter começado em 2019) 3) a redução das receitas devido a riscos que poderão afectar negativamente a exploração do gás (e.g.: conflitos armados, desastres naturais) 4) as deficiências que Moçambique tem em cobrar receitas dos grandes projectos e gerir fundos públicos.

#### Implicações para a economia do modelo de gestão das receitas do gás natural

Um outro lado do debate sobre o FS diz respeito ao papel que as receitas provenientes da exploração do gás podem ter na transformação económica. Contudo, a questão principal deve ser sobre as implicações da variação dos fluxos de recursos em momentos de alta e de baixa e como a economia poderá enfrentar estas variações.

Uma entrada massiva de capitais pode ter implicações negativas para a economia, como por exemplo: pressões inflacionárias, forte apreciação do metical elevando os níveis de importações do país e de especulação no sistema financeiro nacional. Estes constituem desafios para a gestão macroeconómica para o Banco de Moçambique, mas também para o governo, pois a distorção dos preços vai afectar a vida da população cuja sobrevivência dependerá de outros sectores que não serão os da exploração do gás natural.

A articulação das políticas fiscal e monetária é crucial para que os instrumentos de política permitam o alcance dos objec-

tivos estratégicos de desenvolvimento. Do ponto de vista de política fiscal esta articulação envolve:

**Tabela 1: Escalas numéricas curta e longa**

Número	Escala curta	Escala longa
1.000.000	Milhão	Milhão
1.000.000.000	Bilhão	Mil Milhões
1.000.000.000.000	Trilhão	Bilião
1.000.000.000.000.000	Quatrilhão	Mil Biliões
1.000.000.000.000.000.000	Quintilhão	Trilião

Fonte: Ulrich (2020)

i) O uso das receitas adicionais ao O.E para financiar uma política industrial capaz de promover ligações, expandir e diversificar a base produtiva nacional e gerar emprego. Esta medida tem enorme potencial para conter as pressões inflacionárias, dado que a economia poderia ser capaz de desenvolver capacidades produtivas domésticas, através da canalização planificada dos recursos para outros sectores da economia. Por esta via, Moçambique poderia, aos poucos, ser capaz de substituir importações.

ii) o desenvolvimento de uma política tributária capaz de alargar a base fiscal e tornar o O.E financeiramente sustentável no período pós exploração do gás. Portanto, as receitas adicionais provenientes da exploração do gás não podem incentivar o Estado a aprofundar as políticas de concessão de incentivos fiscais redundantes ao grande capital multinacional. Em contrapartida, devem ser uma oportunidade para criar pacotes de subsídios a outros sectores produtivos (e.g.: agricultura, pesca, educação, etc.) que contribuam para a geração de emprego, desenvolvimento do tecido empresarial e industrial nacional.

financeiras dos sectores não extractivos e minimizar os riscos de uma possível doença holandesa, i.e., reduzindo os riscos do crescimento da indústria do gás provocar desaceleração dos sectores da economia não ligados à exploração do gás por, pelo menos duas razões, 1) apreciação do Metical que pode provocar perda de competitividade internacional dos produtos agrícolas e pesqueiros, por exemplo; 2) inflação que vai reduzir o poder de compra de bens e serviços dos moçambicanos, encarecer os custos de aquisição de matéria-prima ao passo que vai aumentar, a especulação de activos financeiros, a importação de bens de luxo pelas elites ligadas aos grandes projectos em detrimento do financiamento a investimentos produtivos.

#### Conclusão

O presente texto demonstra a necessidade da determinação realística das receitas a serem geradas pela exploração dos recursos (particularmente o gás) pois tem implicação nas expectativas criadas no seio dos moçambicanos, na tributação dos projectos e orientação das políticas públicas. Entradas e saídas massivas de dinheiro na economia tem impacto no nível de preços, taxas de juros e câmbio com efeito na qualidade de vida das pessoas. O sucesso do país, para alcançar o desenvolvimento, dependerá da gestão criteriosa tanto das receitas assim como das políticas públicas que determinam as despesas e as prioridades para as quais as receitas serão aplicadas. No caso do FS isso implica a fixação de regras fiscais rigorosas e reformulação dos critérios de tomada de decisão sobre as alocações ao OE seja para despesas ordinárias ou para as de emergência (e.g.: calamidades naturais e conflitos armados).

**Tabela 2: Dados operacionais dos projectos de gás natural na Bacia do Rovuma**

Projecto GNL Área 1						
Ano	2019	2020	2021	2025	2030	2035
Volume de gás (Bpc)*	0,12	0,37	0,62	1,47	1,45	1,45
Tarifa de gás (USD/mpc)**	\$ 12,3	\$ 12,3	\$ 12,3	\$ 12,3	\$ 12,3	\$ 12,3
Receitas anuais (em mil Milhões de USD)	1,5	4,6	7,6	18,1	17,8	17,8
Custos operacionais (Mil Milhões de USD)	0,12	0,73	1,19	1,65	1,37	1,35

Fonte: Standard Bank (2014)

Projecto GNL - Área 4						
Ano	2024	2025	2026	2030	2035	2040
Volume de gás (Bpc)*	0,29	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
Tarifa de gás (USD/mpc)**	\$ 8,9	\$ 9,1	\$ 9,3	\$ 10,6	\$ 10,99	\$ 10,85
Receitas anuais (em mil Milhões de USD)	2,59	6,90	7,10	8,07	8,35	8,25
Custos operacionais (Mil Milhões de USD)	0,37	0,45	0,52	0,6	0,49	0,48

Notas: \*Bpc - Bilião de pés cúbicos; \*\*mpc - milhar de pés cúbicos

Fonte: Standard Bank (2019)

#### Referências

- Amaral, A. J., & Nhalungo, C. (2019). *Livro do Aluno—As Maravilhas da Matemática—6.a Classe*. Maputo: Plural Editores Moçambique
- BdM, (Banco de Moçambique). (2020). *Proposta de Modelo de Fundo Soberano para Moçambique*. Maputo: Banco de Moçambique.
- GdM, (Governo de Moçambique). (2020). *Conta Geral do Estado 2019*. Ministério da Economia e Finanças.

Standard Bank. (2014). *GNL em Moçambique: Estudo Macroeconómico*. Standard Bank Moçambique.

Em relação à política monetária, as medidas de política deverão responder às necessidades