



Policy Brief:

Melhoria do Quadro Legal e das Leis Conexas do Fundo Soberano de Moçambique

A TERRA É DOS MOÇAMBICANOS NÃO DA FRANÇA
IVO E SIMÃO SAD MA

BANCO DE MOÇAMBIQUE

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS



INCLUDE

KNOWLEDGE PLATFORM ON INCLUSIVE DEVELOPMENT POLICIES



FICHA TÉCNICA

Título: *Policy Brief: Melhoria do Quadro Legal e das Leis Conexas do Fundo Fundo Soberano de Moçambique*

Autor: *Salvado Raisse - Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD)*

Design: CES

Foto de Capa: *freepik.com*

Este artigo foi publicado pelo CDD e faz parte do projecto Africa Policy Dialogues (APD), implementado no âmbito da Plataforma INCLUDE. O projecto foca-se nas políticas e estruturas de governação existentes (a nível local, provincial e nacional) e realiza pesquisas sobre maneiras de maximizar os ganhos das receitas do gás natural, bem como os mecanismos apropriados de partilha de receitas para a integração das regiões produtoras na agenda de desenvolvimento local. O projecto visa ainda fortalecer a capacidade da sociedade civil e dos actores estatais que trabalham com a indústria extractiva em Moçambique, para defender e implementar reformas políticas e melhores práticas na gestão transparente e responsável, e na partilha de benefícios das receitas do sector extrativo, garantindo que os moçambicanos mais pobres e vulneráveis, especialmente nas regiões produtoras, beneficiem do crescimento económico liderado pela indústria extractiva.



O **Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD)** é uma organização sem fins lucrativos de referência, dedicada à promoção dos direitos humanos, da democracia e da justiça. Com iniciativas inovadoras e impactantes, o CDD actua no fortalecimento das comunidades, incentivando a transparência, a prestação de contas e a governação inclusiva. O seu trabalho destaca-se pelo engajamento da juventude, pela defesa de reformas legais que protejam os grupos mais vulneráveis, pela promoção de políticas fiscais justas e pelo impulso a um desenvolvimento económico sustentável e sensível às mudanças climáticas. O CDD é um símbolo de transformação social e equidade, comprometido com um futuro mais justo e democrático para todos.

Abreviaturas e Acrônimos:

- ▶ **FSM** – Fundo Soberano de Moçambique
- ▶ **CUT** – Conta Única do Tesouro
- ▶ **CUF** – Conta Única do Fundo Soberano
- ▶ **MEF** – Ministério da Economia e Finanças
- ▶ **MIREME** – Ministério dos Recursos Minerais e Energia
- ▶ **INP** – Instituto Nacional de Petróleos
- ▶ **IPP** – Imposto sobre a Produção Petrolífera
- ▶ **IRPC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
- ▶ **PL** – Petróleo-Lucro
- ▶ **OE** – Orçamento do Estado
- ▶ **SISTAFE** – Sistema de Administração Financeira do Estado
- ▶ **FLNG** – Gás Natural Liquefeito Flutuante (Floating Liquefied Natural Gas)
- ▶ **BM** – Banco de Moçambique
- ▶ **USD** – Dólares Americanos (United States Dollars)

ÍNDICE

Resumo	5
Introdução e Contexto	7
Uma Visão Geral da Lei do Fundo Soberano de Moçambique (FSM) e o seu Regulamento	8
Objectivos do Fundo Soberano de Moçambique (FSM)	8
Fontes de Receita e Gestão da Conta Transitória	9
Projectão e Distribuição de Receitas	10
Transferências da Conta Transitória e Excedentes	11
Transferências do FSM para o Orçamento do Estado	11
Gestão Prudente e Transparente dos Recursos	11
O que se pode esperar de receitas fiscais e outros impactos da exploração de LNG?	12
Expectativas sobre a Gestão do Fundo Soberano	16
Oportunidades de melhoria na lei e no Regulamento do FSM de Moçambique	18
Conclusões e Recomendações:	22
Conclusões	22
Recomendações	23

Resumo

A **Lei n.º 1/2024 e o Decreto n.º 13/2024** definem a base legal para a criação e gestão do Fundo Soberano de Moçambique, de modo a assegurar que os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás sejam geridos de forma responsável e transparente. A implementação de uma **Conta Transitória**, a projecção cuidadosa das receitas e a repartição equilibrada entre o Orçamento do Estado e o FSM foram medidas fundamentais para garantir que os benefícios dessas receitas sejam tanto imediatos quanto duradouros.

Este documento foi elaborado com o intuito de apresentar uma análise detalhada sobre as fragilidades e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão das receitas fiscais provenientes da exploração de gás natural em Moçambique, particularmente no âmbito do Fundo Soberano de Moçambique (FSM). O estudo identifica conclusões centrais e apresenta recomendações estratégicas para garantir maior transparência, independência e eficiência na gestão desses recursos, analisando as receitas do Estado de Moçambique provenientes do Gás Natural Liquefeito (GNL) da Área 4, com foco nas receitas realizadas entre 2022 e 2023 e nas projecções até 2027. A análise baseia-se em três componentes principais de receita: o **Bónus de Produção**, o **Imposto sobre a Produção do Petróleo** e o **Petróleo Lucro**, todos provenientes do projecto **Coral Sul**.

Os dados revelam um possível crescimento significativo nas receitas de 2022 a 2027, com destaque para o impacto futuro das receitas de **Petróleo Lucro**, que será o maior contribuinte a partir de 2023. Embora o **Bónus de Produção** tenha sido pontual em 2023, o **Imposto sobre a Produção do Petróleo** também se mantém relevante, contribuindo de forma consistente ao longo do período.

As projecções indicam que o Estado poderá obter receitas médias anuais de **82,3 milhões USD** até 2027, com o valor anual máximo de **90,1 milhões USD**, previsto para 2027.

A partir de 2023, o **Petróleo Lucro** torna-se a principal fonte de receita, contribuindo com mais de 60% da receita total, enquanto o **Imposto sobre a Produção do Petróleo** mantém uma participação em torno de 35%. Isto por um lado. O **Bónus de Produção**, por outro lado, teve impacto apenas em 2023. As projecções para os anos de 2024 a 2027 indicam um crescimento sustentado, mas essas receitas estão sujeitas à volatilidade dos preços internacionais do petróleo e do GNL. Qualquer oscilação nos preços poderá impactar significativamente os valores projectados. **Ausência de Novos Projecto:** as receitas futuras são exclusivamente do projecto **Coral Sul**, uma vez que não há expectativa de início de produção de outros projectos de GNL até 2027. Isso limita a diversificação das fontes de receita e torna o Estado altamente dependente deste único projecto.

Foi identificado um **conflito de interesses no processo de auditoria das receitas petrolíferas**. A concentração das funções de projecção e auditoria nas mãos do Ministério da Economia e Finanças compromete a independência e credibilidade do processo, uma vez que o mesmo órgão responsável pelas projecções contrata o auditor. Isso gera desconfiança pública em relação à precisão e transparência das projecções, prejudicando a credibilidade do FSM.

Em segundo lugar, Moçambique enfrenta **fragilidades institucionais e uma carência de capacitação técnica adequada**. Sem um plano claro de formação para lidar com as novas tecnologias de gestão das receitas e controle de custos recuperáveis, o país

corre o risco de falhar na avaliação precisa das receitas provenientes do gás natural. Esta lacuna pode comprometer a eficiência da administração das receitas e a sua sustentabilidade.

Além disso, **o Banco de Moçambique, designado como gestor operacional do FSM, apresenta desafios adicionais.** A instituição tem sido alvo de auditorias com reservas consecutivas, levantando preocupações sobre a sua capacidade de garantir a integridade e transparência na gestão dos recursos do fundo. Isso compromete a confiança pública na administração do FSM.

Outro ponto crítico é a **discrepância entre a Lei e o Regulamento do FSM**, que cria inseguranças na gestão das receitas fiscais. A falta de clareza entre os dois documentos, especialmente no que se refere à distribuição das receitas ao longo do ano, pode comprometer a capacidade do governo de atender às necessidades orçamentais durante o ano fiscal, uma vez que o cumprimento das quotas depende excessivamente do desempenho do último trimestre.

Por fim, **o limite de 4% para retiradas do FSM nos primeiros anos é considerado irrealista**, dado o baixo montante arrecadado nesse período. Este limite compromete a capacidade do fundo de estabilizar o orçamento nos primeiros anos de operação, enfraquecendo o papel do FSM como instrumento de estabilidade fiscal a curto prazo.

Diante dessas conclusões, o relatório faz as seguintes recomendações:

1) Reforçar a independência do processo de auditoria, recomendando que o auditor

independente seja nomeado por uma entidade externa, como uma comissão independente ou Tribunal Administrativo, para assegurar a objectividade e a credibilidade das projecções de receitas.

2) Desenvolver um plano de capacitação técnica para formar os técnicos moçambicanos nas áreas de gestão de tecnologias e controle dos custos recuperáveis de forma a garantir que o país tenha capacidade de acompanhar a complexidade da indústria de gás natural.

3) Fiscalizar a unidade independente dentro do Banco de Moçambique para que ela seja exclusivamente dedicada à gestão do FSM, separada das outras actividades do banco, para mitigar riscos e garantir maior transparência e governança.

4) Harmonizar a Lei e o Regulamento do FSM de forma a criar um cronograma claro e equilibrado para a distribuição das receitas durante o ano fiscal, reduzindo a dependência do último trimestre para cumprir as quotas orçamentais.

5) Rever o limite de 4% para retiradas do FSM em caso de défice, permitindo maior flexibilidade nos primeiros anos, ajustando o limite para que o FSM possa cumprir o seu papel de estabilizador orçamental de forma mais eficaz.

6) Fortalecer a transparência na gestão das receitas, criando um mecanismo de divulgação regular dos montantes arrecadados e da sua destinação, promovendo a confiança pública e o desenvolvimento sustentável do país.

Introdução e Contexto

Moçambique está actualmente num ponto crucial do seu desenvolvimento económico, impulsionado pelo potencial das vastas reservas de gás natural descobertas na Bacia do Rovuma. A criação do Fundo Soberano (FS) representa uma estratégia fundamental para assegurar que as receitas desses recursos naturais sejam geridas de forma a promover um crescimento económico sustentável e inclusivo, estabilizar a macroeconomia e garantir uma distribuição equitativa dos benefícios entre as gerações presentes e futuras.

Apesar deste avanço estratégico, a Lei do Fundo Soberano e as suas regulamentações associadas apresentam desafios consideráveis que podem comprometer a sua eficácia. A questão relacionada com a boa governação, a transparência e a adequação das políticas de investimento destacam a necessidade de uma revisão crítica e cuidadosa do quadro legal vigente. Estes desafios são indicativos da necessidade de reformas que assegurem uma administração eficiente e transparente dos recursos do Fundo.

Neste contexto, este *policy brief* visa proporcionar uma análise crítica da Lei do Fundo Soberano e do seu Regulamento Complementar, destacando lacunas existentes e propondo recomendações para aprimoramento. A análise pretende levantar questões essenciais e oferecer orientações iniciais para a revisão do quadro legal do FSM, **preparando o caminho para uma análise mais aprofundada e reformista no futuro.**

O objectivo deste documento é identificar e analisar as principais deficiências na legislação actual, sugerir melhorias regulatórias, avaliar os mecanismos de gestão e prestação de contas, examinar a interacção entre o Fundo e o Orçamento do Estado em momentos de emergência e recomendar estratégias de investimento eficazes. O foco é garantir que os objectivos primários da Lei (estabilização do orçamento e poupança para as gerações futuras) sejam plenamente alcançados e que o Fundo Soberano funcione de forma transparente e eficiente.

Tum factora rbitempl. Ala consull erferis quamquo ur huium, Ti. Verio hocret vivasterfeci propopu bliam. Equi cones mantion ducere publibut ves At vesciaet abus, duciensi tus, delicasdram sen sulocchus aus vid con sentil visse nonsicae num. Optertium dienat fex mum permil vid C. Hem fesilne ia rendemum efactum, crit.

Uma Visão Geral da Lei do Fundo Soberano de Moçambique (FSM) e o seu Regulamento

A **Lei n.º 1/2024**, que cria o Fundo Soberano de Moçambique (FSM), juntamente com o **Decreto n.º 13/2024** que regulamenta sua operação, estabelecem o quadro legal para a gestão das receitas provenientes da exploração de petróleo e gás no país, especialmente nas Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma. Esta análise aprofundada incorpora as principais disposições da **lei**, bem como as regras estabelecidas no seu regulamento, com o objectivo de destacar os principais pontos legais e operacionais do FSM.

Objectivos do Fundo Soberano de Moçambique (FSM)

Os principais objectivos do FSM incluem:

1

Desenvolvimento Económico e Social: O FSM tem a função de apoiar o crescimento económico e o desenvolvimento social de Moçambique, utilizando as receitas das indústrias de petróleo e gás para investir em sectores prioritários como educação, saúde, infraestrutura e diversificação económica. O fundo busca reduzir a dependência excessiva da economia moçambicana em sectores como a agricultura e mineração, promovendo a transformação estrutural do país.

2

Poupança para Gerações Futuras: O FSM visa garantir que os recursos não renováveis de petróleo e gás sejam aproveitados de forma prudente, acumulando poupanças para as futuras gerações. Este fundo é projectado para assegurar que os benefícios da exploração de hidrocarbonetos não sejam limitados às gerações actuais, mas que contribuam para o bem-estar de longo prazo do país.

3

Estabilização do Orçamento: Uma das funções-chave do FSM é actuar como uma ferramenta de estabilização orçamental, ajudando o governo a mitigar as flutuações das receitas provenientes dos hidrocarbonetos. Isso permite ao governo gerir choques externos, como a volatilidade dos preços internacionais de petróleo e gás, e manter a estabilidade das finanças públicas durante esses períodos de incerteza.

Fontes de Receita e Gestão da Conta Transitória

O **Artigo 7** do regulamento especifica a criação e gestão da **Conta Transitória**, onde as receitas do petróleo e gás são inicialmente depositadas antes de serem distribuídas para a **Conta Única do Tesouro (CUT/OE)** e para a **Conta do Fundo Soberano (CUF)**.

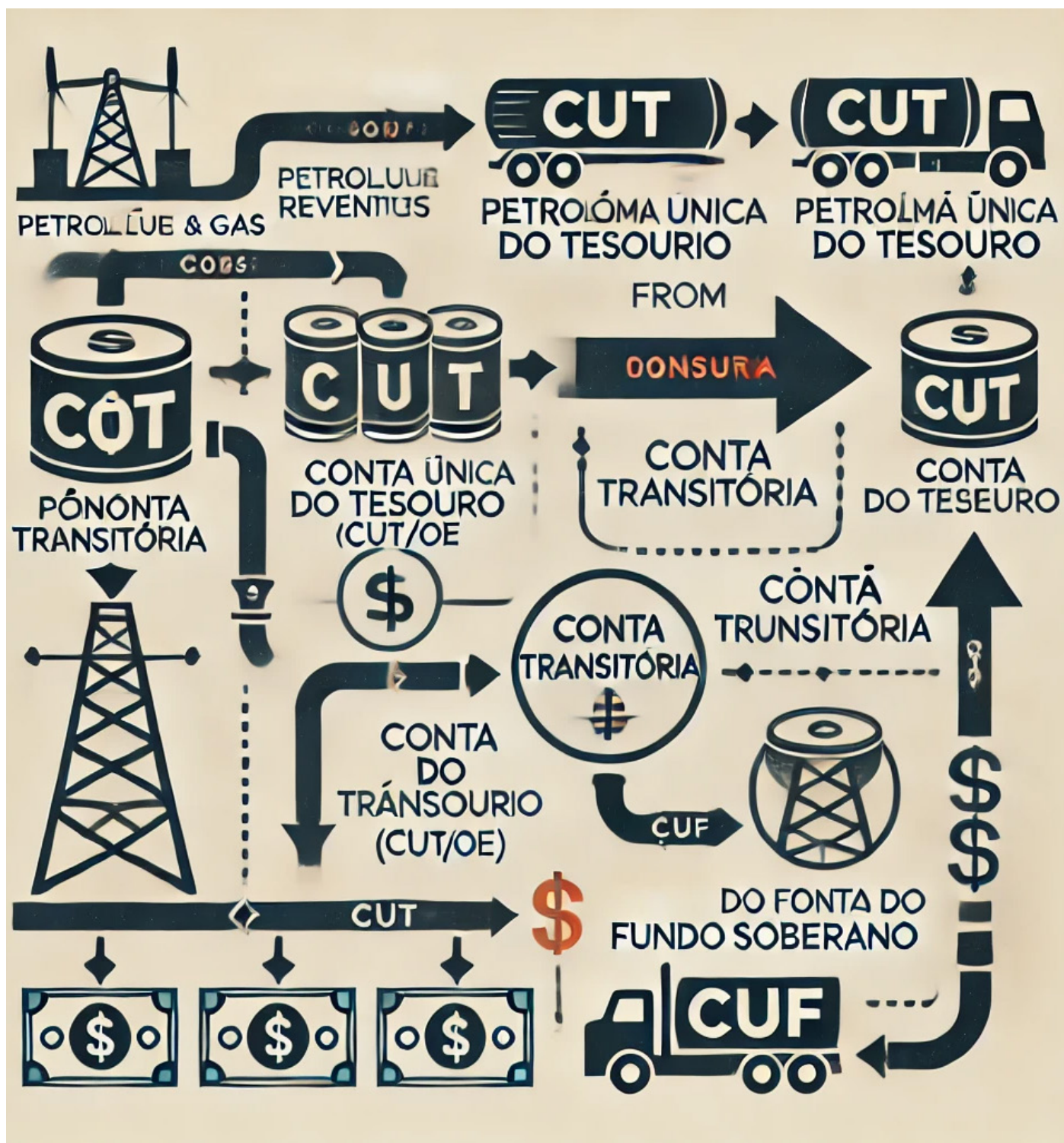


Figura 1: Depósito e canalização das receitas de LNG

A conta transitória recebe receitas dos seguintes impostos:

- Imposto sobre a Produção do Petróleo;
- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), incluindo os valores resultantes da tributação de mais-valias;
- Bónus de Produção;
- Partilha de Produção (Petróleo-Lucro) (Regulamento da Lei do FSM).

Projectação e Distribuição de Receitas

O **Artigo 8 da Lei n.º 1/2024** detalha a metodologia de projecção e distribuição das receitas petrolíferas entre o FSM e o Orçamento do Estado. Esta projecção é realizada pelo Ministério das Finanças, em coordenação com o Ministério dos Recursos Minerais, utilizando uma **média móvel dos preços passados e futuros do petróleo**. O objectivo é proteger as transferências anuais das receitas da volatilidade dos preços de mercado (Art. 8(2)). Além disso, o cálculo dessas projecções é certificado por um **perito independente**, garantindo a precisão e a credibilidade do processo (Art. 8(3)).

Os concessionários de projectos de petróleo e gás que já estão em fase de produção devem, obrigatoriamente, depositar essas receitas na conta transitória, conforme os modelos estabelecidos pela legislação. A conta transitória, portanto, funciona como um mecanismo intermediário para garantir que as receitas sejam distribuídas corretamente entre o fundo soberano e o orçamento do Estado, promovendo transparência e eficiência na gestão desses recursos (Regulamento da Lei do FSM).

Nos primeiros 15 anos de operação do FSM, a repartição das receitas segue o seguinte modelo:

- 40% das receitas são alocadas ao CUF;
- 60% são canalizadas para o Orçamento do Estado (CUT/OE) (Regulamento da Lei (O_Lei 1_2024)).

A partir do 16º ano de operação (2039 em diante), essa repartição muda para uma divisão mais equitativa:

- 50% para o FSM (CUF);
- 50% para o Orçamento do Estado (CUT/OE) (Lei 1/2024 e seu regulamento).



Figura 2: Destrução das receitas de LNG

A distribuição do percentual das receitas reflete a necessidade de equilíbrio entre o financiamento imediato das necessidades orçamentais do governo e a acumulação de poupanças a longo prazo. Durante os primeiros anos, é dada maior prioridade ao orçamento do Estado.

Transferências da Conta Transitória e Excedentes

As transferências das receitas da Conta Transitória para o FSM e o Orçamento do Estado são realizadas trimestralmente, nos primeiros quinze dias de cada trimestre, e devem seguir o princípio de repartição mencionado acima (Art. 8(3) do regulamento). Além disso, se as receitas recebidas durante um ano fiscal excederem as projecções, o excesso deve ser transferido para o FSM em divisas (Art. 8(5) do regulamento), assegurando que o fundo tenha uma capa-

cidade crescente de poupança ao longo do tempo (Regulamento da Lei do FSM).

No último trimestre de cada ano, as transferências para o Orçamento do Estado devem garantir o cumprimento da **quota orçamentária anual** (Art. 8(4) do regulamento), garantindo assim a estabilidade das finanças públicas e o financiamento contínuo de projectos essenciais para o desenvolvimento de Moçambique (Regulamento da Lei do FSM).

Transferências do FSM para o Orçamento do Estado

O **Artigo 9 da Lei n.º 1/2024** estabelece as condições sob as quais o FSM pode transferir recursos para o Orçamento do Estado. Caso as receitas petrolíferas projectadas sejam insuficientes para cumprir o orçamento anual, o FSM pode transferir até **4% do saldo acumulado do fundo**, calculado com base no saldo do final do ano anterior (Art. 9(1)). Essa medida visa assegurar que, mesmo em momentos de queda nas receitas petrolíferas, o orçamento do Estado não seja prejudicado (Regulamento da Lei do FSM).

Além disso, o artigo prevê que, em situações de calamidade pública, estado de emergência ou guerra, o FSM pode transferir recursos adicionais para o Orçamento do Estado, acima dos limites usuais, mediante **aprovação da Assembleia da República** (Art. 9(2)). Essas transferências são essenciais para que o governo possa responder rapidamente a emergências nacionais, preservando ao mesmo tempo a integridade do fundo (Regulamento da Lei do FSM), mesmo tendo com implicação direta retiradas do valor do FSM e a redução do seu saldo.

Gestão Prudente e Transparente dos Recursos

O FSM é gerido com base em princípios de **prudência e transparência**, conforme estabelecido tanto pela Lei n.º 1/2024 quanto pelo regulamento. A política de investimentos do FSM define critérios claros para a aplicação dos recursos, com foco na maximização de retornos sustentáveis e na proteção do capital do fundo. O **Banco de Moçambique** é a entidade responsável pela gestão dos activos do fundo, assegurando que os investimentos sejam realizados de

forma segura e eficiente (Regulamento da Lei do FSM).

A gestão prudente do FSM envolve uma diversificação cuidadosa dos activos, a fim de minimizar os riscos associados às flutuações dos mercados financeiros e à volatilidade dos preços do petróleo e do gás. Essa abordagem garante que o fundo continue a crescer de forma sustentável, enquanto contribui para o desenvolvimento económico de Moçambique.

O que se pode esperar de receitas fiscais e outros impactos da exploração de LNG?

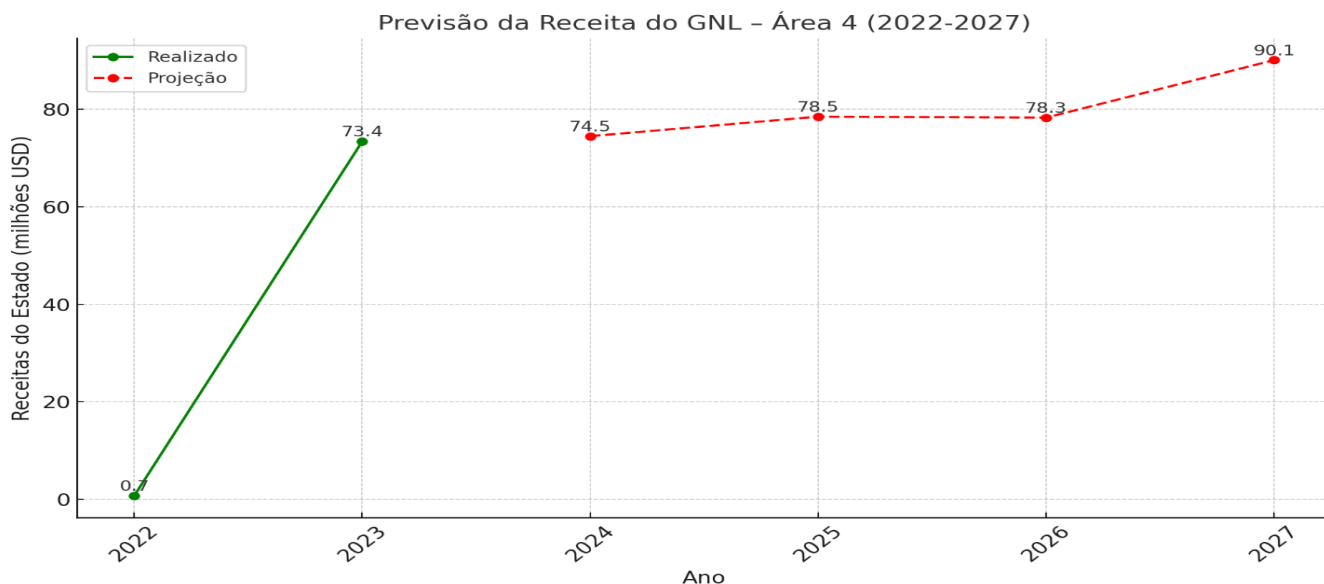


Moçambique descobriu enormes reservas de gás natural na Bacia do Rovuma, estimadas em mais de 180 trilhões de pés cúbicos. Essa descoberta coloca o país entre os principais detentores de reservas de gás natural no mundo. No entanto, a grande questão agora é atrair o máximo possível de investidores para explorar e desenvolver esses recursos e rapidamente transformá-los em recursos financeiros a favor do Estado.

De acordo com as previsões do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) para o período de 2025 a 2027, a receita total do Estado deverá perfazer uma média anual de **25,7% do PIB até 2027**; esta estimativa inclui as receitas provenientes do **Gás Natural Liquefeito (GNL)**, com uma média anual de **5,751 milhões de meticais**, originadas pelo projecto **Coral Sul**, na Bacia do Rovuma.

É importante salientar que as receitas de LNG efectivamente cobradas durante o período do CFMP podem divergir das previsões iniciais, dado que os preços do petróleo, que influenciam os mercados de GNL, são notoriamente voláteis e sujeitos a flutuações consideráveis.

Adicionalmente, deve-se observar que as receitas de GNL consideradas no quadro fiscal representam **60% da receita projectada**, conforme estipulado na proposta de Lei do Fundo Soberano, segundo a qual, apenas uma parte da receita gerada em um determinado ano será utilizada para financiar a **despesa pública de investimento**, enquanto o restante será alocado para investimentos internacionais no mercado financeiro através do FSM.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CFMP (2025-2027)

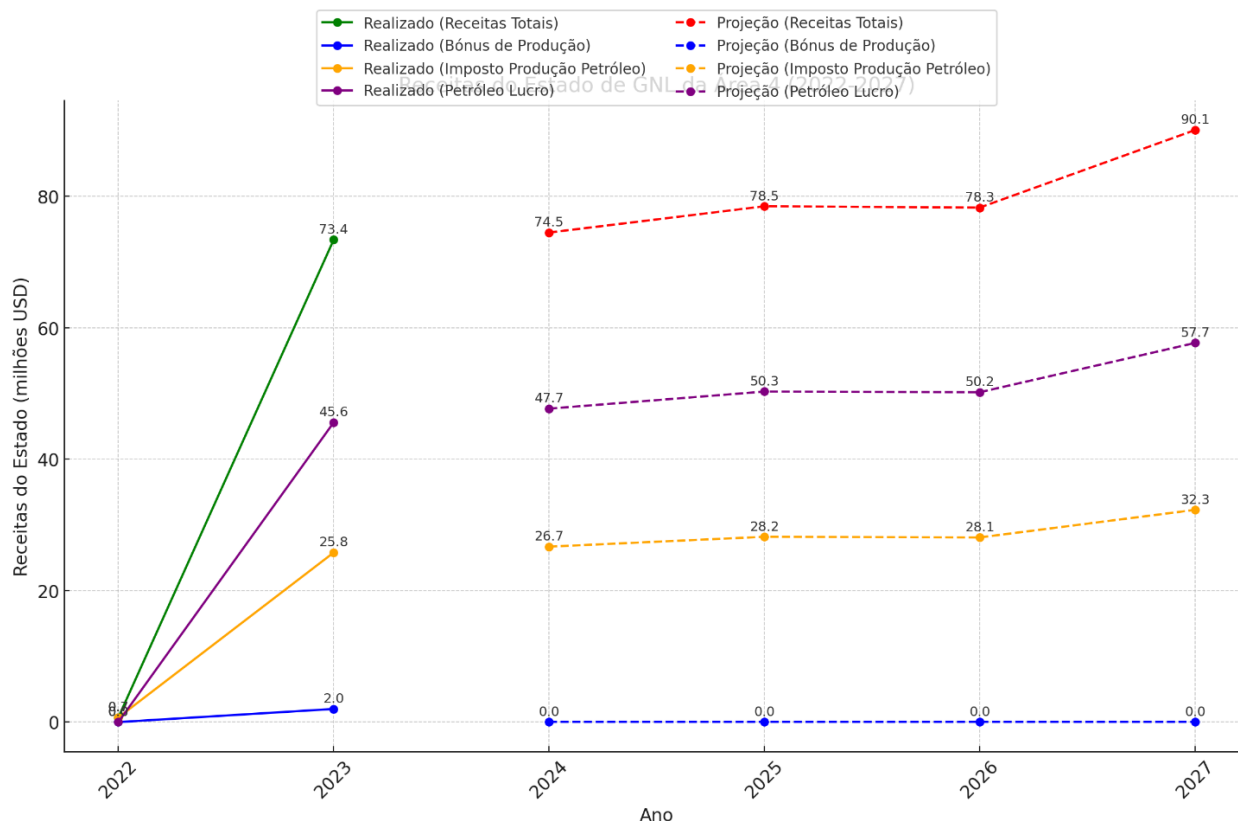
Os dados apresentados no **Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)** para o período de 2022 a 2027 mostram uma evolução significativa das receitas do Estado provenientes do Gás Natural Liquefeito (GNL) da Área 4, especificamente do projecto **Coral Sul**. De acordo com o CFMP, em **2022**, as receitas foram de apenas **0,7 milhões USD**, um valor relativamente baixo. Isso ocorreu porque a produção de GNL teve início apenas no final desse ano, resultando em receitas limitadas. Esse facto justifica a diferença entre o valor observado em 2022 e os anos seguintes.

A partir de **2023**, o CFMP regista um aumento significativo das receitas, atingindo **73,4 milhões USD**, com a operação completa do projecto Coral Sul. Este aumento reflecte um ano inteiro de produção e exportação de GNL, trazendo um impacto significativo para as receitas do Estado. As projecções do CFMP para os anos subsequentes indicam um crescimento quase constante.

Em **2024**, o valor esperado é de **74,5 milhões USD**, seguido por **78,5 milhões USD** em **2025** e **78,3 milhões USD** em 2026. Já em 2027, o CFMP prevê um aumento expressivo, com receitas chegando a **90,1 milhões USD**. É importante destacar que essas projecções se referem exclusivamente ao projecto **Coral Sul**, sendo que, até o momento, não há expectativa de início de produção de outros projectos de GNL na Bacia do Rovuma até **2027**. Assim, o crescimento das receitas do Estado está limitado a este único projecto, que actualmente sustenta as projecções do CFMP. A média anual das receitas projectadas entre **2023** e **2027** é de **82,3 milhões USD**.

A análise das receitas do Estado provenientes do Gás Natural Liquefeito (GNL) da Área 4, com base no **Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)**, revela como os diferentes impostos contribuem para a receita total entre 2022 e 2027.





Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CFMP (2025-2027)

Por um lado, o **Bônus de Produção** teve uma contribuição significativa apenas em **2023**, representando **2,72%** da receita total de **73,4 milhões USD** naquele ano. Esse valor reflecte um impulso isolado no início das operações de produção, mas não aparece como uma fonte de receita nos anos subsequentes, indicando que esse imposto não terá um impacto recorrente nas finanças do Estado nos próximos anos.

Por outro lado, o **Imposto sobre a Produção do Petróleo** foi responsável por **100%** das receitas em **2022**, quando a produção foi limitada, reflectindo o início das operações no final do ano. No entanto, no ano seguinte, com a produção em pleno andamento, a contribuição desse imposto diminuiu em termos relativos, mas ainda assim se mantém significativa. De acordo com as projecções, este imposto vai variar entre **35%** e **35,9%** da receita total de 2023 a 2027. Isso mostra que o imposto sobre a produção continuará a ser uma fonte importante de receitas para o Estado, embora a sua participação relativa diminua, conforme outros impostos, como o **Petróleo Lucro**, se tornam mais predominantes.

O **Petróleo Lucro** começa a ter um papel relevante a partir de **2023**, quando contribuiu com **62,13%** das receitas totais. Esse imposto continua a aumentar a sua participação ao longo dos anos, atingindo cerca de **64%** das receitas até **2027**. Dessa forma, o Petróleo Lucro torna-se a principal fonte de receita para o Estado, enquanto o Imposto sobre a Produção do Petróleo mantém a sua relevância e o Bônus de Produção tem uma contribuição pontual e limitada.

Com a quantidade elevada de gás disponível, Moçambique tem a oportunidade de transformar a sua economia, gerando receitas significativas, criando empregos e impulsionando o desenvolvimento industrial. No entanto, a transição energética global em direcção a fontes de energia mais limpas e renováveis representa um desafio. À medida que o mundo se move para reduzir a dependência de combustíveis fósseis, o valor do gás natural pode diminuir com o tempo.

É crucial que Moçambique consiga atrair investimentos rapidamente para maximizar a exploração e comercialização do gás natural enquanto ainda há uma demanda forte e preços favoráveis no mercado internacional. Isso envolve a criação de um ambiente de negócios atraente, com políticas claras, estabilidade regulatória e incentivos para investidores.

Além disso, é essencial desenvolver a infraestrutura necessária para a produção, transporte e exportação do gás, garantindo que Moçambique possa competir efectivamente no mercado global.

As receitas fiscais provenientes dos projectos de gás na Bacia do Rovuma começaram a entrar nos cofres do Estado moçambicano no final de 2022, com o início da produção do projecto Coral Sul FLNG. Estima-se que este projecto gere lucros directos de aproximadamente 47,7 mil milhões de dólares ao longo dos 25 anos de vida útil do projecto, dos quais 24,5 mil milhões de dólares serão arrecadados pelo Estado moçambicano. Caso todos os projectos previstos se concretizem, sem contar com a Coral Norte, o governo poderá arrecadar cerca de 95 mil milhões de dólares em receitas fiscais ao longo da vida útil desses empreendimentos.



Entretanto, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) não tem divulgado detalhes sobre os montantes já recebidos, o seu destino e os períodos de recebimento, o que gera preocupações sobre a transparência na gestão dessas receitas.

As receitas provenientes das reservas de gás natural em Moçambique são voláteis devido à dinâmica dos preços internacionais. No caso do gás extraído do projecto Coral Sul, os preços estão indexados ao preço do petróleo Brent, que é notoriamente instável. Essa volatilidade implica que as receitas fiscais derivadas dessa exploração também sejam instáveis.

Além disso, durante a fase inicial do projecto, haverá um período de recuperação dos custos de investimento por parte das empresas. Isso significa que a receita fiscal gerada não excederá um bilhão de dólares nos próximos 15 anos. No entanto, após esse período de recuperação, as receitas fiscais

poderão aumentar significativamente, alcançando até seis bilhões de dólares anualmente.

Portanto, as receitas oscilam anualmente devido à variação dos preços do petróleo e enfrentam períodos de grandes variações resultantes da recuperação dos custos das empresas. Esta dinâmica torna imperativo que Moçambique gerencie cuidadosamente as suas expectativas de receita e implemente estratégias para mitigar os impactos dessa volatilidade.

Nesse contexto, foi aprovado o Fundo Soberano de Moçambique (FSM), um instrumento estratégico para a gestão das receitas provenientes da exploração de recursos naturais. O FSM será um fundo de investimento estatal destinado a utilizar parte das reservas internacionais obtidas da exploração de gás natural para objectivos específicos, como a estabilização económica e a poupança para as gerações futuras.

Expectativas sobre a Gestão do Fundo Soberano

A poupança para as gerações futuras está relacionada à partilha inter-geracional de recursos, reconhecendo que esses recursos naturais, formados ao longo de várias gerações, não pertencem apenas à geração presente. Assim, é justo que as gerações futuras também se beneficiem dessas riquezas.

A flutuação das receitas provenientes da exploração de recursos naturais, como o gás natural, pode ser um grande desafio para a estabilidade económica de Moçambique. Uma abordagem eficaz para mitigar essa volatilidade, de acordo com a Lei do FSM e o seu respectivo Regulamento, é projectar as receitas com base em médias móveis.

De acordo com o Regulamento, a média móvel é calculada utilizando os preços históricos dos quatro anos imediatamente anteriores ao exercício em que a projecção é realizada, o preço actual e as estimativas de preços para os dois anos subsequentes.

Isso permite suavizar as flutuações bruscas dos preços e obter uma visão mais estável e previsível das receitas futuras.

Ao usar a técnica de médias móveis, combinada com a priorização do orçamento prevista na lei, Moçambique pode planificar as suas finanças de maneira mais eficaz, reduzindo a incerteza e garantindo uma gestão mais eficiente das receitas derivadas da exploração de gás natural. Dessa forma, é possível enfrentar melhor os desafios económicos e assegurar que as políticas fiscais sejam mais robustas e sustentáveis.

A estrutura de governação do FSM pretende aproveitar integralmente as instituições existentes no país, orientando-se pelos princípios de boa governação, transparência, responsabilidade, independência e inclusão, em conformidade com as melhores práticas internacionais estabelecidas nos Princípios e Práticas Geralmente Aceites de 2008 – os Princípios de Santiago.

De acordo com o Regulamento da Lei do FSM, as receitas são projectadas com base nos seguintes pressupostos:

a)

Natureza da globalidade dos projectos de petróleo e gás em fase de desenvolvimento;

b)

Termos dos contratos de concessão de exploração e produção associados;

c)

Estimativas dos volumes de produção e custos recuperáveis;

d)

Termos dos contratos de venda;

e)

Média móvel dos preços petrolíferos actuais, históricos e projectados.

Oportunidades de melhoria na lei e no Regulamento do FSM de Moçambique



A **metodologia de projecção e distribuição das receitas petrolíferas**, conforme descrita no **Artigo 8 da Lei n.º 1/2024**, envolve um processo de coordenação entre o **Ministério da Económia e Finanças e o Ministério dos Recursos Minerais**, que utilizam uma média móvel dos preços passados e futuros do petróleo para mitigar a volatilidade das receitas. Embora o objectivo seja claramente proteger as transferências anuais de receitas, a independência e a transparência desse processo são potencialmente comprometidas por um aspecto central: a contratação de um **perito independente** para auditar as projecções é feita pelo próprio Ministério das Finanças, que também está directamente envolvido na projecção inicial das receitas.

Esse arranjo apresenta um **conflito de interesse** evidente. O mesmo ministério que projecta as receitas é responsável por contratar o auditor que deve certificar a credibilidade e a precisão dessas projecções. Ao concentrar ambas as funções (projecção e auditoria) sob a alçada do Ministério das Finanças cria-se um risco significativo de que o processo de certificação possa perder a independência necessária para garantir uma avaliação imparcial e objectiva. Um perito independente, embora formalmente destacado para auditar o processo, pode enfrentar pressões implícitas ou explícitas para confirmar projecções já realizadas por aquele que o contratou.

Essa situação pode comprometer a **transparência e a credibilidade** do FSM, pois o público pode questionar se as auditorias são verdadeiramente independentes ou simplesmente uma formalidade que confirma dados previamente estabelecidos. O ideal seria que o perito independente fosse nomeado por uma entidade ou órgão externo ao Ministério das Finanças, como uma comissão independente ou um tribunal de contas, assegurando assim que o processo de verificação das projecções não esteja sujeito a influências políticas ou administrativas do próprio ministério que realiza as estimativas.

Dessa forma, o actual arranjo **não garante a independência plena** necessária para uma auditoria imparcial e rigorosa, o que poderia resultar em projecções que não reflectem adequadamente os riscos e incertezas associados à volatilidade dos preços do petróleo.

Embora os demais factores estejam bem definidos, o controle sobre a produção e os custos recuperáveis, que são dinâmicos e exigem capacidade técnica, representa um risco significativo. Sem um plano claro para formar o pessoal necessário para gerir essas tecnologias novas, Moçambique pode enfrentar dificuldades em assegurar a precisão e a eficiência no cálculo das receitas provenientes do gás, considerando que a tecnologia utilizada é nova e desconhecida pelo país. Além disso, não é conhecido um plano claro de formação de pessoal especializado para lidar com esses aspectos.

A discussão da proposta de lei para a criação do FSM foi adiada três vezes na Assembleia da República, devido a questões levantadas por parlamentares e pela sociedade civil. Uma das principais questões é a respeito do gestor operacional do Fundo, o Banco de Moçambique, e a sua capacidade de garantir integridade e transparência, considerando o seu carácter relativamente fechado e os recentes relatórios de auditoria com reservas.

Dada **a postura fechada e os relatórios das auditorias ao Banco de Moçambique** em que, por cerca de 4 anos consecutivos, os auditores declararam reservas, a falta de opções sustentáveis para a gestão do FSM por parte do governo tornou-se uma preocupação, apesar de a experiência internacional sugerir que a gestão operacional dos fundos soberanos pelos bancos centrais dos países é uma boa prática. Esse é um ponto crítico, pois envolve questões históricas sobre a postura do Banco Central e sua transparência, além da sua relação com outras instituições da sociedade.

Neste contexto, uma unidade independente dentro do Banco Central será criada para gerir o Fundo de maneira separada das outras actividades do Banco, não havendo previsão de ligação directa com o resto do Banco.

Essas questões institucionais, embora importantes, não devem ser confundidas com os objectivos específicos do FSM, que são a gestão financeira de poupanças para estabilização económica e a partilha inter-geracional de recursos públicos. Embora o FSM vá gerir somas significativas de dinheiro, ele estará subordinado ao Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e o seu funcionamento deve respeitar o contexto institucional do país. A Lei do SISTAFE é um referencial importante nesse processo.

O debate em torno do Banco Central reflecte questões institucionais mais amplas do que aquelas directamente relacionadas ao FSM e estas devem ser tratadas em discussões apropriadas. Além disso, há questões sobre o trajecto dos recursos provenientes da exploração de gás na Bacia do Rovuma. O argumento de que o FSM só seria verdadeiramente soberano se todo o dinheiro fosse canalizado directamente para o Fundo, de onde seria distribuído para o orçamento e investimentos financeiros externos,

sem risco de reversão ao Orçamento do Estado, cujo escrutínio é considerado limitado e exemplos internacionais, como Noruega e Timor Leste, ilustram essa abordagem.

Dado o estágio actual das discussões, é importante referir que os **instrumentos complementares, como o acordo de gestão entre o Governo e o Banco de Moçambique**, a política de investimento e a metodologia específica para a projecção das receitas, têm o potencial de consolidar ou fragilizar os resultados alcançados pela proposta de lei que cria o FSM. Por isso, é essencial um trabalho de base sólido para a discussão desses instrumentos complementares à lei do Fundo Soberano.

Neste contexto, é preocupante a **discrepância entre a Lei e o Regulamento da Lei do Fundo Soberano de Moçambique (FSM)** no que diz respeito à distribuição das receitas provenientes da exploração de gás natural.

De acordo com a Lei, todas as receitas recebidas durante um ano fiscal são **primeiro** distribuídas para a Conta Única do Tesouro-Orçamento do Estado (CUT-OE) até ao montante calculado. Por um lado, apenas o restante é transferido para a Conta do Fundo Soberano (CUF), **número 5 do Artigo 8 da Lei do FSM**: *“As receitas recebidas na CUT durante um ano fiscal são primeiro distribuídas à CUT-OE até ao montante calculado no número 4 do presente artigo, sendo o restante transferido para a CUF em divisas.”*

Por outro lado, o Regulamento estabelece no número 4 do artigo 8, que apenas no último trimestre do ano é garantido que a CUT-OE receba a quantidade necessária para cumprir a quota orçamental anual. Passamos a citar: *“No último trimestre de cada ano, as transferências para a CUT-OE devem assegurar o cumprimento da quota orçamental anual.”*

A Lei estabelece uma prioridade clara de que todas as receitas devem ser primeiro alocadas à CUT-OE, enquanto o Regulamento distribui essas receitas em uma base percentual ao longo do ano, garantindo, apenas no último trimestre, que a quota orçamental da CUT-OE seja cumprida. Esta discrepância pode criar desafios na gestão financeira e na implementação de políticas fiscais, aumentando o risco de não cumprimento das necessidades orçamentais ao longo do ano, dependendo do desempenho do último trimestre e não do ano fiscal como um todo. Como a capacidade de resposta de um único trimestre é evidentemente menor, aumentam as chances de não se alcançar a quota orçamental e, automaticamente, de não se cumprir um dos principais objectivos da Lei, que é a estabilização do Orçamento do Estado.

Além disso, a legislação estabelece que, em circunstâncias excepcionais, transferências de fundos do FSM para o Orçamento do Estado poderão ocorrer, de acordo com o **artigo 9 da Lei do FSM**: *“Se as receitas recebidas durante um ano fiscal forem inferiores ao montante calculado no número 4 do artigo 8 da presente Lei para o mesmo ano fiscal, pode ser transferido do FSM um montante até 4% do saldo do FSM calculado no final do ano anterior para apoiar o Orçamento do Estado.”* **O regulamento da mesma Lei define:** que sempre que ocorrer a situação referida acima, devem ser observados os seguintes procedimentos: *“a) a solicitação de uma autorização à Assembleia da República para o levantamento no Fundo Soberano do montante correspondente ao déficit que não deverá exceder os 4% do saldo do FSM; b) a solicitação deverá ser acompanhada do balanço da execução das receitas petrolíferas de modo a mostrar a diferença da quota orçamental prevista em relação à efectiva, as projecções e o parecer do perito.”*

O limite de 4% estabelecido para transferências do Fundo Soberano de Moçambique (FSM) para o Orçamento do Estado pode não ser realista nos primeiros anos de operacionalização do FSM. Considerando as projecções do Ministro da Economia e Finanças, espera-se arrecadar em média 100 milhões de dólares nos primeiros anos. Com base nesse valor, pode considerar que cerca de 40 milhões serão canalizados para o FSM nos primeiros anos e 4% desse valor, mesmo considerando os retornos de cerca de 3% ao ano, resultaria em um montante irrisório, insuficiente para cobrir déficits significativos da CUT orçamental nos primeiros anos. Esse limite fará sentido apenas quando o FSM tiver crescido substancialmente. Nos anos iniciais, o fundo provavelmente não será capaz de estabilizar o orçamento de forma eficaz devido ao valor limitado disponível para retiradas em caso de deficit. Portanto, recomenda-se que, sendo esta uma situação extraordinária, sejam permitidas retiradas correspondentes à magnitude do déficit orçamentário, a fim de garantir a estabilização do orçamento como um dos objectivos da Lei do FSM.

O debate sobre a transparência e a gestão dos recursos provenientes da exploração de gás natural é crucial para o sucesso do FSM. A falta de detalhes sobre os montantes já recebidos e seu destino levantam questões sobre a capacidade do país de garantir uma gestão transparente. No entanto, a criação do FSM representa um passo significativo na melhoria da governação e da transparência no sector de recursos naturais em Moçambique.

A gestão sustentável dos recursos naturais e a utilização prudente das receitas fiscais são essenciais para promover o desenvolvimento económico de Moçambique. O FSM tem o potencial de transformar as receitas do gás em benefícios tangíveis para a população, desde que seja gerido com rigor e transparência. A implementação eficaz do fundo dependerá de um arcabouço legal robusto e da capacidade das instituições moçambicanas de aderirem aos princípios de boa governação e transparência.



Conclusões e Recomendações:

Do *policy brief* foi possível chegar a algumas conclusões sobre as fragilidades e oportunidades relacionadas à gestão do Fundo Soberano de Moçambique (FSM). O *policy brief* chega a cinco conclusões centrais e apresenta recomendações estratégicas para garantir maior transparência, independência e eficiência na gestão do FSM.

Conclusões:

1) Receita Crescente: a receita do Estado moçambicano proveniente do GNL apresenta um crescimento considerável, partindo de um valor muito baixo em 2022 devido ao início da produção no final do ano, para atingir níveis substancialmente mais altos a partir de 2023. Isso é reflexo directo da estabilização das operações de GNL na Área 4.

2) Dependência do Petróleo Lucro: a partir de 2023, o Petróleo Lucro se torna a principal fonte de receita, contribuindo com mais de 60% da receita total, enquanto o Imposto sobre a Produção do Petróleo mantém uma participação em torno de 35%. O Bónus de Produção teve impacto apenas em 2023.

3) Incerteza nas Projeções: as projeções para os anos de 2024 a 2027 indicam um crescimento sustentado, mas essas receitas estão sujeitas à volatilidade dos preços internacionais do petróleo e do GNL. Qualquer oscilação nos preços poderá impactar significativamente os valores projectados.

4) Ausência de Novos Projectos: as receitas futuras são exclusivamente do projecto Coral Sul, uma vez que não há expectativa de início de produção de outros projectos de GNL até 2027. Isso limita a diversificação das fontes de receita e torna o Estado altamente dependente deste único projecto.

5) Conflito de interesses na auditoria das receitas projectadas: a concentração das funções de projecção e auditoria nas mãos do Ministério das Finanças compromete a independência e credibilidade do processo de projecção de receitas petrolíferas.

A falta de um auditor verdadeiramente independente pode gerar desconfiança quanto à precisão e transparência das projecções realizadas, minando a credibilidade do Fundo Soberano de Moçambique (FSM).

6) Fragilidade institucional e falta de formação técnica: Moçambique ainda carece de um plano robusto para o desenvolvimento de capacidades técnicas para gerir as tecnologias e metodologias necessárias para assegurar a precisão na avaliação das receitas e na gestão dos custos recuperáveis. Sem uma capacitação adequada, o país pode enfrentar sérios desafios na administração das receitas provenientes do gás natural.

7) Banco de Moçambique e auditorias com reservas: a escolha do Banco de Moçambique como gestor operacional do FSM levanta preocupações, dada a postura relativamente fechada da instituição e os sucessivos relatórios de auditoria com reservas. Isso compromete a confiança pública e a transparência na gestão dos recursos do fundo.

8) Discrepâncias entre a Lei e o Regulamento do FSM: a discrepância entre a Lei e o Regulamento em relação à distribuição das receitas fiscais cria insegurança quanto à capacidade de o governo cumprir as quotas orçamentais durante o ano fiscal. Ao depender fortemente do último trimestre, corre-se o risco de não atender adequadamente às necessidades fiscais durante o restante ano.

9) Limite irrealista de retirada de 4% do FSM para cobrir déficits: o limite de 4% para a retirada de fundos do FSM nos primeiros anos de operação é inadequado para garantir a estabilização do orçamento, devido ao baixo montante arrecadado nos primeiros anos de produção. Isso enfraquece a capacidade do fundo de cumprir o seu papel de estabilizar as finanças públicas no curto prazo.

Recomendações:

1) Maior Atenção para as Receitas de Petróleo Lucro: dado que o Petróleo Lucro será a principal fonte de receita até 2027, recomenda-se que o Estado implemente uma gestão prudente e transparente desses recursos. Parte das receitas deve ser alocada para o Fundo Soberano, conforme proposto, de forma a garantir que a riqueza gerada pelo GNL beneficie gerações futuras.

2) Diversificação das Fontes de Receita: é crucial que o governo explore outras formas de capitalizar os recursos naturais de Moçambique, incluindo a aceleração dos projectos em implementação e o desenvolvimento de outros projectos de GNL na Bacia do Rovuma, a fim de reduzir a dependência exclusiva do projecto Coral Sul.

3) Monitoramento dos Preços do GNL e Petróleo: dado o impacto que as oscilações dos preços internacionais podem ter nas receitas, o governo deve monitorar constantemente o mercado global de GNL e petróleo.

4) Fortalecimento da Capacidade Institucional: para garantir que as receitas do GNL sejam bem geridas e utilizadas de maneira a impulsionar o desenvolvimento económico, é recomendável investir em capacidade institucional, sobretudo em áreas de transparência fiscal, gestão de recursos e políticas de desenvolvimento sustentável.



5) Reforçar a independência do processo de auditoria: é crucial que o auditor independente das projecções de receitas petrolíferas seja nomeado por uma entidade externa ao Ministério das Finanças, como uma comissão independente ou Tribunal Administrativo. Isso aumentaria a confiança no processo de auditoria, garantindo que as projecções sejam objectivas e baseadas em critérios técnicos transparentes.

6) Desenvolver um plano de capacitação técnica: o governo de Moçambique deve implementar um plano de formação e desenvolvimento de capacidades para os seus técnicos, especialmente nas áreas de gestão de tecnologias de produção de LNG e controle dos custos recuperáveis. Isso permitirá que o país acompanhe a dinâmica da indústria de gás natural, aumentando a precisão nas estimativas de receitas e melhorando a eficiência administrativa e reduzindo o risco de evasão fiscal.

7) Fiscalizar a unidade independente no Banco de Moçambique: Para mitigar os riscos relacionados à gestão do FSM, recomenda-se a fiscalização da unidade independente dentro do Banco de Moçambique de modo a garantir que esta seja dedicada exclusivamente à gestão do Fundo. Isso permitiria uma governança mais transparente e responsável, separada das demais funções do banco.

8) Harmonizar a Lei e o Regulamento do FSM: deve haver uma harmonização entre a Lei e o Regulamento do FSM para garantir que a distribuição das receitas siga um cronograma claro e equilibrado ao longo do ano fiscal.

9) Rever o limite de 4% para retirada do FSM em caso de déficit: nos primeiros anos de operação do FSM, recomenda-se a flexibilização do limite de 4% de retirada para cobrir déficits orçamentais. Um limite mais ajustado à magnitude dos déficits anuais permitiria que o FSM cumprisse o seu objectivo de estabilizar o orçamento de forma mais eficaz até que o fundo tenha acumulado recursos suficientes.

10) Fortalecer a transparência na gestão das receitas: a criação de um mecanismo de divulgação regular e mais abrangente dos montantes arrecadados e da sua classificação é fundamental para aumentar a confiança pública. Relatórios periódicos e acessíveis ao público podem garantir que as receitas do gás sejam utilizadas de maneira transparente, promovendo o desenvolvimento sustentável de Moçambique

