

Impacto dos ataques armados nas receitas fiscais: Cabo Delgado perdeu cerca de 2 biliões de meticais entre 2018 e 2019

- Província sob risco de “Armadilha do Conflito”

Leila Constantino¹

1. Introdução

A província de Cabo Delgado, que alberga uma das maiores reservas de gás natural do mundo², é, desde Outubro de 2017, palco de ataques armados por insurgentes, situação recentemente classificados pelo Conselho Nacional de Defesa e Segurança (CNDS) como “agressão externa perpetrada por terroristas do Estado Islâmico”³.

Ao longo de dois anos e meio, os ataques têm crescido em frequência e dimensão, causando mais de 1100 mortes⁴, mais de 200 mil deslocados⁵ e a destruição de diversas infra-estruturas públicas e privadas.

A província perdeu nos primeiros dois anos do conflito cerca de 2 biliões de meticais em receitas fiscais⁶ (cerca de 27.6% da receita total da província neste período). Ao mesmo tempo, viram-se os recursos destinados aos sectores sociais a diminuir, enquanto os recursos para as áreas de Defesa Militar aumentaram em cerca de 451% a nível nacional.

Aliados à actual conjuntura nacional e internacional, os ataques armados em Cabo Delgado representam ameaça à efectivação e ou ao encarecimento dos investimentos de extracção e produção de Gás Natural Liquefeito (LNG) em Cabo Delgado e colocam em risco a arrecadação das receitas previstas pelo Estado.

Com o alastramento dos ataques e com o Governo a concentrar esforços no combate aos insurgentes, surge entre os residentes da província a percepção de que a província não tem merecido investimentos em infraestruturas públicas de desenvolvimento económico e social (estradas, pontes, hospitais e escolas).

Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: leila.constantino@cipmoz.org

2 A província de Cabo Delgado possui reservas de gás natural estimadas em 170 trilhões de pés cúbicos (TCF's), segundo dados do Instituto Nacional de Petróleo, disponíveis aqui: <http://www.inp.gov.mz/pt/Noticias/Celebrando-os-10-Anos-da-Descoberta-de-Gas-Natural-na-Bacia-do-Rovuma> [acedido a 12 de maio de 2020, às 0h30]

3 Cfr. Comunicado de Imprensa do Conselho Nacional de Defesa e Segurança, datado de 23 de Abril de 2020

4 Segundo a ACLED Data Project, até 25 de Abril de 2020, os ataques em Cabo Delgado haviam causado 1100 mortos, dos quais 700 são civis. Dados disponíveis em <https://acleddata.com/2020/04/30/cdt-spotlight-escalation-in-mozambique/> [acedido a 12 de maio de 2020, às 0h33]

5 Cabo Delgado: “Não há ataque calculado contra Missões Católicas”, disponível em: <https://www.dw.com/pt-cabo-delgado-n%C3%A3o-h%C3%A1-ataque-calculado-contra-miss%C3%B5es-cat%C3%B3licas/a-53502584> [consultado a 20/05/2020 as 10h56]

6 CGE 2018 e REO 2019

A natureza do conflito de Cabo Delgado é comum em países ricos em recursos naturais e particularmente exportadores de recursos petrolíferos (incluindo gás), tal como é o contexto de Moçambique, caracterizado por instituições fracas, elevados níveis de desigualdades sociais e de pobreza⁷. São exemplos de países que sofrem situações similares, os da região da Bacia do Lago Chade (Chade e Nigéria, dentre outros), que são vítimas da insurgência do Boko Haram⁸.

A prevalência desta situação coloca a província sob risco da “armadilha do conflito”, fenómeno que ocorre pelo facto de as populações locais verem frustradas as suas elevadas expectativas de melhoria de condições de vida, a curto prazo, como resultado dos investimentos de grande envergadura que se prevê que ocorram na província. Desta situação resulta um descontentamento generalizado que, conjugado às precárias condições de vida, a população torna-se alvo fácil a recrutar pelo grupo dos insurgentes sob promessas de rendimento ou remuneração⁹.

Assim, com o conflito em andamento, inicia um círculo vicioso em que a população local contribui para o agravamento do conflito devido a pobreza e com isso atrasam o crescimento económico e o desenvolvimento aumentando, por sua vez, a probabilidade de um novo conflito.

As acções do Governo não têm sido eficazes para garantir a segurança da população e os seus bens e o acesso aos serviços básicos. Por outro lado, a província regista mais da metade de casos confirmados da Covid-19 em Moçambique¹⁰ e, segundo a população local, há falhas na comunicação por parte do Governo e as comunidades continuam a não observar as medidas de prevenção contra esta doença, particularmente nos distritos afectados pelos ataques. Combinados estes factores cimentam a percepção por parte da população local de abandono pelo Governo.

A recente criação da Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN)¹¹ é vista como resposta a esta percepção e espera-se que estimule o desenvolvimento inclusivo de Cabo Delgado e das outras províncias do norte do país, consubstanciando-se na melhoria das condições de vida e do bem-estar das populações locais, a curto e médio prazo.

Este artigo centra-se na análise do impacto socioeconómico dos ataques armados na província de Cabo Delgado, e, para além da presente introdução, aborda as implicações fiscais do conflito, apresentando-se o impacto do conflito na receita, despesa e efeitos nos sectores da educação e da saúde. Aborda o risco de Cabo Delgado sofrer a armadilha do conflito e apresenta conclusões e recomendações.

Em termos de metodologia para a elaboração do artigo recorreu-se à pesquisa documental: consulta e análise de documentos orçamentais e estatísticos, publicações de jornais e consulta de estudos realizados que versam sobre o tema. Por outro lado, recorreu-se a entrevistas com residentes na província de Cabo Delgado, especificamente nos distritos de Palma e Mocimboa da Praia, que são o epicentro dos ataques armados.

2. Implicações Fiscais do Conflito

2.1 Receita

O conflito armado em Cabo Delgado está a prejudicar as finanças públicas locais e do país em geral, contribuindo para uma baixa arrecadação fiscal. Os sectores produtivos que contribuem para a arrecadação de receitas e para o crescimento da economia local encontram-se paralisados ou funcionando muito abaixo do seu normal (nas zonas afectadas, particularmente). São exemplos o sector da agricultura, das pescas, do turismo e o comércio em geral.

Os ataques geram insegurança e instabilidade no seio dos investidores, dos potenciais investidores e dos demais agentes económicos na região, o que constitui um factor significativo de risco para o ambiente de negócios na província e no país. E, por levar ao encerramento de estabelecimentos comerciais ou a redução da dinâmica da actividade económica, devido a situação de instabilidade, resulta numa relativa redução da contribuição fiscal naquele ponto do país.

Os ataques dificultam a condução normal dos negócios, criam interrupção das rotas comerciais normais, propiciam

⁷ UNU WIDER (2018) Simulating the effect on households real poverty

⁸ FMI, (Abril 2019), Perspetivas económicas regionais. África Subsariana: Recuperação num contexto de elevada incerteza. Disponível em: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/AFR/2019/April/Portuguese/sreo0419.ashx> [consultado a 05/05/2020 as 15h00]

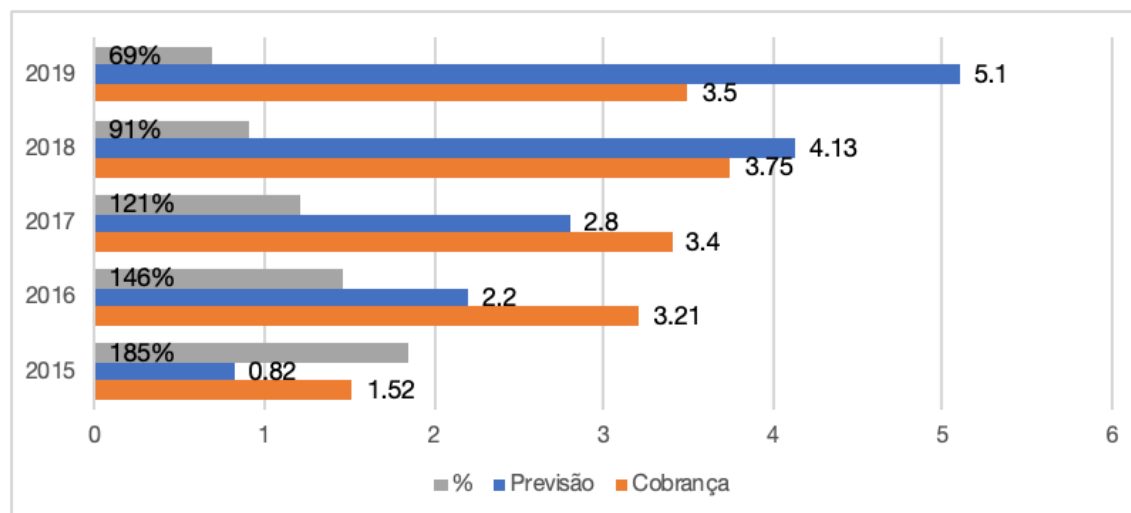
⁹ ALPS Resiliense (2019), A Survey of Communities at Risk of Violent Extremism in Tanzania and Mozambique

¹⁰ Até 19 de Maio de 2020, cabo Delgado tinha 85 dos 145 casos confirmados de Covid-19, segundo a actualização do Instituto Nacional de Saúde

¹¹ Governo de Moçambique cria Agencia de Desenvolvimento Integrado do Norte, disponível em: <https://macauhub.com.mo/pt/2020/03/16/pt-governo-de-mocambique-cria-agencia-de-desenvolvimento-integrado-do-norte/>, [consultado a 15/05/2020 as 10h34]

a redução do investimento, da produção e da produtividade nos principais sectores da economia local. Ademais, nos distritos alvos de ataques, regista-se encerramento de estabelecimentos comerciais, por pilhagem e falta de produtos, o que propiciou o aumento dos preços de mercadorias – tendência que não é captada pelo índice de preço ao consumidor¹² de âmbito nacional.

Gráfico 1. Tendência da arrecadação fiscal na província de Cabo Delgado



Fontes: CGE 2015-2018, e REO 2019.

Dados da CGE mostram que a arrecadação fiscal nesta província foi abaixo da prevista nos anos de 2018 e 2019, como se pode observar no Gráfico 1. A previsão de arrecadação fiscal para 2018 foi de cerca de 4,13 bilhões de meticais, tendo-se efectivado somente 3,75 bilhões de meticais e ainda, de uma meta de 5,1 bilhões em 2019, apenas se arrecadou 3.5 bilhões de meticais.

Pode-se ainda observar pelo Gráfico 1, que a diferença entre a receita cobrada e da receita prevista de 2015 e 2016 é superior à diferença registada em 2017, que marca o início do declínio da arrecadação fiscal em relação à meta em Cabo Delgado.

Portanto, pode-se constatar que a ocorrência dos ataques armados pelos insurgentes contribuiu em grande medida para que Cabo Delgado registasse uma perda em receitas de pelo menos 2 bilhões de meticais de 2018 a 2019 (cerca de 27.6% da receita total da província neste período).

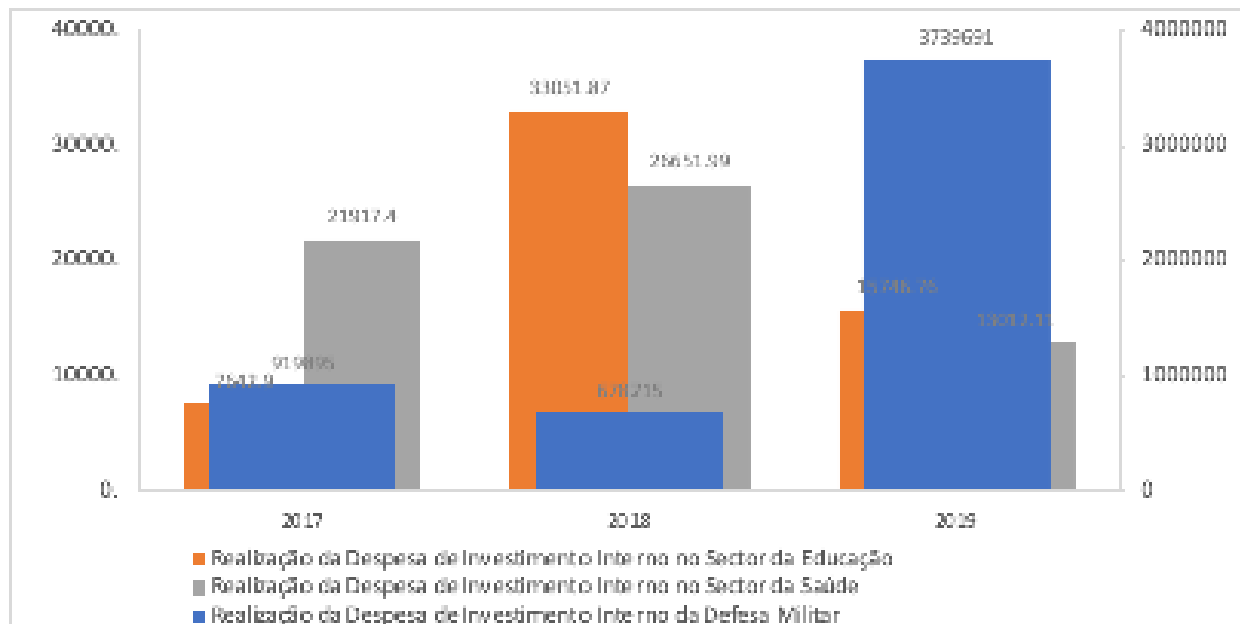
2.2 Despesa

Os ataques não só têm contribuído para a redução da arrecadação fiscal na província, como também têm levado ao aumento da despesa, especificamente militar. Estes factores contribuem para o aumento do défice orçamental e consequente aumento da dívida pública. Outro problema deste aumento das despesas militares é o redireccionamento dos recursos que são mais que imperiosos para os sectores sociais, fomentando ainda mais as implicações nefastas destes conflitos.

Relativamente aos gastos com investimento público nesta província, como se pode observar no Gráfico 2, abaixo, entre 2017 e 2019 a realização da despesa de investimento interno (na educação e saúde) em Cabo Delgado foi quase insignificante em relação à realização da despesa de investimento da defesa militar nacional.

¹² Os centros de recolha de preços para o cálculo do índice de preço ao consumidor em Moçambique são as cidades de Maputo, Beira e de Nampula

Gráfico 2. Tendência da Despesa de Investimento Interno na Educação e Saúde Provincial VS Defesa Militar Nacional



Fonte: CGE 2017 - 2018 e REO 2019

Particularmente, de 2018 a 2019, a realização da despesa de investimento interno no sector da educação em Cabo Delgado reduziu em cerca de 52,4%, de 33,1 milhões em 2018 para 15,8 milhões em 2019 e, no sector da saúde nesta província, registou-se uma redução da realização do investimento interno em cerca de 51,2%, de 26,7 milhões em 2018 para cerca de 13 milhões em 2019. Em contrapartida, a realização da despesa de investimento interno para a defesa militar nacional teve um crescimento exorbitante de 2018 para 2019, de cerca de 451%, ao passar de cerca de 678,8 milhões meticais em 2018 para 3,7 biliões de meticais em 2019.

Entretanto, num contexto em que os gastos para a defesa militar têm sido crescentes, residentes de Cabo Delgado descrevem o cenário desta província como precário, devido à falta de investimentos públicos nos sectores sociais, por parte do Governo.

Em 2019, o Governo comprometeu-se a dar seguimento à reabilitação das diversas infraestruturas destruídas pelos ciclones Idai e Keneth, facto que foi confirmado no ano corrente pelo plano dos primeiros 100 dias de governação. Contudo, com o agravamento dos ataques pelos insurgentes e a conjuntura actual, é provável que nada de relevo tenha sido feito.

Na maior parte dos casos, as organizações de ajuda humanitária é que têm realizado actividades de reconstrução e reabilitação de unidades sanitárias em Cabo Delgado. A título de exemplo, a percepção dos residentes do distrito de Palma é de que este distrito não tem visto a “mão” do Governo nas obras públicas desde 2015. Segundo relatam, este distrito foi beneficiado apenas pelas obras de construção de uma escola, sistemas de abastecimento de água e de saneamento, centro de saúde e electrificação levadas a cabo pela Anadarko em 2019, no âmbito da construção da vila de reassentamento para as famílias que se encontravam na área de construção da fábrica de liquefação de gás natural da Área 1.

Qualitativamente, de uma forma geral, os ataques armados pelos insurgentes em Cabo Delgado têm deixado um rastro de destruição naquele ponto do país. Várias infra-estruturas públicas e privadas foram destruídas desde o início dos ataques.

Um olhar ao sector da saúde nesta província mostra que as escassas unidades sanitárias existentes e ainda em funcionamento

na província exibem diversas dificuldades, especialmente ligadas à insuficiência e falta de medicamentos¹³ e serviços de cuidados intensivos.

Segundo residentes, nesta província, há falta de técnicos de saúde e os serviços de saúde nas unidades sanitárias locais estão ainda mais precários, sendo que maior parte destes serviços está a ser provisionada pelas organizações internacionais de ajuda humanitária, como sejam os Médicos Sem Fronteiras, nos locais aonde estes conseguem aceder.

Entre os deslocados, fazem parte também os funcionários públicos. Quissanga e Meluco são distritos que actualmente se ressentem da falta de técnicos da saúde e de outros agentes e serviços públicos, facto incompatível com os dados dos documentos orçamentais¹⁴ que apontam para um taxa de realização das despesas de funcionamento de mais de 99% nos últimos dois anos uma vez que nestes distritos está tudo paralisado.

Neste contexto de conflito, a Covid-19 revela-se ser mais um grande desafio ao sector da saúde nesta província. Esta situação combinada com a falta de serviços de saúde básicos, medicamentos e técnicos de saúde, criada pelos ataques, pode propiciar um alastramento exponencial de casos infectados na província.

No sector de educação, escolas activas antes da suspensão das aulas devido a Covid-19 funcionavam com deficiências. Segundo entrevistas colhidas no terreno, cerca de 50% das escolas da província não dispõem de livros escolares nem de carteiras. Esta deficiente distribuição do material escolar pode ser atribuída, não só à queda da ponte sobre o rio Montepuez, mas particularmente aos ataques armados na província visto que dificultam o acesso às demais escolas existentes nos distritos desta província.

Neste sector, a realização das despesas de funcionamento entre 2018 e 2019 situou-se em média em 99.9%. Não obstante, os professores das escolas daquela região do país notificam cortes nos seus salários e falta de pagamento de horas extras, adicionalmente, certa fracção de professores e auxiliares contratados nos finais de 2019 afirmam não ter recebido as suas remunerações de cerca de 6 meses, até ao mês de Abril do ano corrente.

O fraco investimento por parte do Governo Central nos sectores sociais e produtivos da província abre espaço para que se consolide a percepção de que o único interesse deste, como também das elites políticas, são os imensos recursos naturais da província. Isto reforça o argumento apresentado de que as condições sócio-económicas da província, caracterizadas por elevados níveis de pobreza, aliada a uma percepção cada vez maior de que o Governo ao nível Central não se preocupa em responder as expectativas das populações, pode estimular grupos da população a juntarem-se à insurgência.

Portanto é necessário que, aliado ao esforço financeiro militar, sejam introduzidas políticas públicas que preconizem um forte investimento nos sectores sociais e produtivos da província de modo a reduzir os focos de pobreza e desigualdade social na província.

3. Cabo Delgado e o risco de “Armadilha do conflito”

A “armadilha do conflito”¹⁵, conceptualmente, refere-se ao círculo vicioso entre conflitos e desempenho económico, em que os conflitos atrasam o crescimento económico e o desenvolvimento, aumentando, por sua vez, a probabilidade da ocorrência de mais conflitos.

Com a situação descrita que se vive na província, nota-se que Cabo Delgado pode estar sob risco de “armadilha do conflito”. Com a chegada dos mega-projectos a esta província, a população local alimentou um elevado nível de expectativas relativamente à possibilidade de melhoria das condições de vida e, não se sentindo beneficiárias destes projectos, verifica-se insatisfação que, conjugada às precárias condições de vida, torna-os alvos fáceis de recrutar pelos insurgentes, principalmente os jovens. Com o conflito, aumenta a pobreza através da destruição e conseqüente atraso no desenvolvimento e, com a pobreza a população é mais propensa a aderir ao conflito.

A população, ao aderir aos grupos armados, deixa de contribuir para o desenvolvimento local e contribui para a destruição prolongando o círculo vicioso pobreza-conflito.

13 Segundo o Governo, a falta de medicamentos nas unidades sanitárias é consequência dos problemas de vias de acesso aos demais distritos da província.

14 Conta Geral do Estado 2018 e Relatório de Execução Orçamental 2019.

15 FMI, (Abril 2019), Perspetivas económicas regionais. África Subsariana: Recuperação num contexto de elevada incerteza. Disponível em: <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/REO/AFR/2019/April/Portuguese/sreo0419.ashx> [consultado a 05/05/2020 as 17h00]

4. Notas conclusivas e Recomendações

Os ataques armados em Cabo Delgado estão a contribuir negativamente para a colecta de receitas fiscais pelo Estado. Nos primeiros dois anos do conflito, a província de Cabo Delgado perdeu cerca de 2 biliões de meticais em receitas fiscais. Por outro lado, os ataques contribuem para o direccionamento de recursos que seriam cruciais para os sectores sociais, para gastos com a defesa militar.

As condições de pobreza e a falta de oportunidades de geração de renda em que vive a grande maioria da população da província (cerca de 60%) são factores que contribuem para o alastramento dos ataques na província, devido à relativa facilidade de recrutamento da população local - sobretudo jovens - para a aderir à insurgência. Por sua vez, o prolongamento e alastramento do conflito levam a perpetuação da pobreza e subdesenvolvimento na província, com o risco da província viver a “armadilha do conflito”, um círculo vicioso em que a pobreza aliada às expectativas frustradas de melhorias de condições de vida gera conflito e por sua vez o conflito perpetua a pobreza, que alimenta o conflito.

Os ataques estão a ameaçar, encarecer e retrainar investimentos na província, incluindo investimentos no sector extractivo, o que pode pôr em risco as receitas do Estado provenientes da exploração e da produção do Gás Natural Liquefeito (LNG) na bacia do Ruvuma.

Os ataques têm aumentado em frequência e intensidade, gerando na população local o sentimento de que o Governo pouco faz para a segurança e bem-estar da população local.

Diante desta situação o CIP recomenda:

- Que o Governo central e provincial devem envidar esforços eficazes para evitar os conflitos e uma das formas cruciais, especificamente, é a promoção de um crescimento e desenvolvimento económico inclusivo e da coesão social¹⁶. A Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN) deve criar incentivos para a melhoria do ambiente de negócios na província, por forma a atrair mais investimentos e catapultar os já existentes, abrindo possibilidade para a geração de mais emprego e geração de renda para a população local. Adicionalmente, abre-se a possibilidade de alargamento da base tributária e aumento da arrecadação fiscal
- Que o Governo provincial deve criar incentivos com vista ao aumento da produtividade e da competitividade agrícola e pesqueira, que são as actividades básicas de subsistência das populações desta província. E, ainda, o fomento e a monitoria de programas de apoio ao rendimento e de segurança social, para as populações mais vulneráveis (sob responsabilidade do Instituto Nacional de Accção Social).
- O Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) em coordenação com a ADIN, deve criar programas de formação e assistência à procura e enquadramento ao emprego, particularmente para os jovens;
- O Governo central e provincial devem melhorar a monitoria dos recursos alocados à província, de modo que estes sejam efectivamente aplicados ao investimento público;
- As Forças de Defesa e Segurança (FDS) devem engendrar estratégias e esforços eficazes para garantir a segurança e a limitação das mortes e perdas do capital físico. Uma das formas pode ser aumentando o efectivo das forças de defesa e segurança nos diferentes distritos da província;
- Deve haver maior coordenação entre o Governo central, provincial para encaminhar as populações afectadas e deslocadas a zonas seguras, garantindo protecção social, de modo a evitar que sejam potenciais alvos para alimentar o ciclo do conflito;
- O envolvimento de todas as forças vivas da sociedade a nível nacional, com vista a ver esta situação colmatada. E ainda, a necessidade de intervenção da SADC para reunir esforços e desenhar estratégias para fazer face a estes ataques, sob o risco e a possibilidade deste conflito se alastrar a outros países da região;

¹⁶ A literatura documenta que o desenvolvimento económico, a ausência de inclusividade económica, política e social, uma maior intensidade de recursos e uma fraca capacidade do Estado são impulsores importantes dos conflitos (Blattman e Miguel 2010; Nações Unidas e Banco Mundial 2018)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortês

Autora: Leila Constantino

Coordenação: Celeste Banze

Revisão de Pares: Celeste Banze, Borges Nhamire, Kim Harnack, Edson Cortez, Inocência Mapisse, Rui Mate e Aldemiro Bande.

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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