



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade



MODELO ACTUAL DE TRANSFERÊNCIA PARA AS COMUNIDADES PODE GERAR DESIGUALDADES ECONÓMICAS E SOCIAIS

- A TAXA DE TRANSFERÊNCIA DEVE SER REVISTA DE 2,75% PARA 5,75%

MAPUTO, SETEMBRO 2020

Acrónimos

AR	Assembleia da República
CCL	Conselho Consultivo de Localidade
CIP	Centro de Integridade Pública
EAU	Emirados Árabes Unidos
EE	Estado de Emergência
EUA	Estados Unidos da América
GJ	Gigajoule
GNL	Gás Natural Liquefeito
HMM	Hayu Mozambique Mining
IE	Indústria Extractiva
ITIE	Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LSO	Licença Social para Operar
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MF	Ministério das Finanças
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MRM	Montepuez Rubi Mining Lda.
Mtpa	Milhões de Toneladas por Ano
OC	Orçamento Cidadão
OE	Orçamento do Estado
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PESOD	Plano Económico, Social e Orçamento do Distrito
RDC	República Democrática do Congo
REOE	Relatório de Execução do Orçamento do Estado
RPCGE	Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SPR	Sistema de Partilha de Receitas
STI	Sistema de Transferências Intergovernamentais
TA	Tribunal Administrativo
Tcf	Triliões de Metros Cúbicos

Índice

1. Introdução.....	4
1.1. Metodologia	5
1.2. Constrangimentos da pesquisa	6
1.3. Organização do relatório	6
2. Economia política da redistribuição de receitas dos recursos naturais.....	7
2.1. A partilha de receitas de recursos naturais: uma perspectiva internacional	7
2.2. Arranjos e modelos de partilha de receitas de recursos naturais.....	9
3. Economia política da partilha de receitas provenientes da actividade mineira e petrolífera em Moçambique	11
3.1. Quadro institucional e o modelo de partilha de receitas	11
3.2. Dinâmicas locais na gestão das transferências para as comunidades	14
3.3. As tendências de alocações das transferências para as comunidades	15
3.4. Determinação e fluxo de transferências de 2.75% e suas implicações	17
3.5. Os 2.75% e suas implicações no desenvolvimento das comunidades beneficiárias	20
3.6. Elementos para um modelo de partilha de receitas	21
4. Conclusões e recomendações	24
Referencias.....	26

1. Introdução

A governação da indústria extractiva em África ganhou um importante espaço no debate sobre a gestão de recursos naturais e sobre questões de transformação estrutural da economia e do desenvolvimento dos países ricos em recursos naturais. As expectativas de progresso rápido das economias e de geração de bem-estar social têm uma ampla cobertura em estudos de economia política de recursos naturais (Frynas e Buur, 2020). O significado e as implicações da extração de recursos naturais no desenvolvimento dos países produtores e das comunidades hospedeiras das operações extractivas têm levantado questões importantes de soberania em relação a posse dos recursos e de legitimidade no acesso aos benefícios de extração dos recursos (Augustina et al, 2012).

Entre 2010 e 2013, Moçambique testemunhou um dos mais marcantes momentos de transição para a categoria de países ricos em recursos. As descobertas de volumes muito altos de gás natural na Bacia do Rovuma em Cabo Delgado, com cerca de 180 triliões de metros cúbicos (Tcf), representam um importante vector dessa transição (Salimo et. al, 2020). Os investimentos previstos para as áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma, operadas pelas multinacionais Total (Área 1) e ExxonMobil e Eni (Área 4), concorrem para tornar o país num dos principais gigantes mundiais de exportação de gás natural liquefeito (GNL) (Idem.). Pelo menos 3 projectos de GNL, dos quais dois em terra e um em alto mar, com uma capacidade total de produção de cerca de 31 Milhões de toneladas ano (Mtpa) poderão estar operacionais dentro da presente década. Moçambique está desde 2004 a produzir gás natural extraído nos campos de Pande e Temane, localizados nos distritos de Govuro e Inhassoro na Província de Inhambane, exportado para África do Sul por via de um *pipeline* com 865 Km e que liga Temane a Secunda na África do Sul.

Moçambique pode-se, também, tornar num dos dez maiores produtores mundiais de carvão mineral. As maiores reservas do país encontram-se na província central de Tete, estimadas em mais de 23 biliões de toneladas (Monjane, 2019: 88). Na província de Cabo Delgado, na pacata região de Namanhumbir, no distrito de Montepuez, estão sendo extraídos rubis. O depósito de rubis de Montepuez foi considerado o mais significativo entre os recentemente descobertos a nível mundial.¹ O país é rico em recursos minerais. Vários tipos de recursos encontram-se espalhados por várias partes do país. Alguns destes recursos estão em fase de produção por empresas extractivas de grande escala e outras estão na fase de exploração. Há também uma parte não menos importante de recursos extraídos por via de actividades artesanais formais bem como informais.

Uma questão recorrente sobre a exploração de recursos naturais coloca-se em torno dos ganhos que eles geram para o país e para as comunidades afectadas pelas operações extractivas. Reside disto todo o debate sobre os modelos de governação de recursos naturais. Se por um lado as empresas extractivas têm interesse em manter e garantir a sustentabilidade das suas operações e gerar lucros dos seus investimentos, por outro os governos querem encaixar receitas para os cofres do Estado (Salimo, 2018). Numa outra dimensão estão as comunidades que ficam expostas a fortes externalidades negativas associadas aos efeitos cumulativos das actividades de exploração e produção de recursos naturais em geral caracterizadas pela degradação ambiental, perda de ecossistemas, empobrecimento das condições socioeconómicas e conflitos (Bauer et. Al, 2016a).

A consequência da fraca atenção às implicações da má governação e a falta de mecanismos de partilha da renda proveniente da exploração de recursos naturais impõe altos riscos à sociedade bem como às empresas extractivas (Davis e Franks, 2014). O discurso sobre a licença social para operar (LSO) é consequência destes *gaps* e discontinuidades entre expectativas na exploração de recursos capazes de gerar rendas avultadas e estimular o desenvolvimento, vis-à-vis, a ausência de benefícios perceptíveis nas comunidades que hospedam os recursos e que sofrem directamente com os impactos sociais, económicos e ambientais nefastos que colocam as populações em dificuldades para o acesso aos meios de vida e das condições humanas para a sobrevivência.

Em 2013 o governo de Moçambique adoptou um instrumento para a transferência de receitas proveniente das indústrias extractivas para as comunidades afectadas pelos empreendimentos extractivos. Os conselhos consultivos locais (CCLs) são os principais mecanismos para a “representação” de interesses das comunidades locais no processo decisório. O processo decisório sobre a determinação das opções para a alocação dos recursos é feita a nível nos CCLs em articulação com os governos dos distritos produtores dos recursos. Estes últimos têm a prerrogativa da gestão e aplicação das receitas partilhadas com as comunidades.

¹ Vertriest, W. e Saeseaw, S. (2019). A decade of ruby from Mozambique: A review. Gem & Geology, Summer 2019, Vol. 55, No. 2. <https://www.gia.edu/gems-gemology/summer-2019-decade-of-ruby-from-mozambique>. Ver também em: <https://gemfields.com/our-mines-assets/montepuez/> (acesso, 22 de Junho 2020).

As Leis de Minas e de Petróleos, ambas aprovadas em 2014, consolidaram esta iniciativa governamental sobre a partilha de receitas deixando inscrito que uma parte das receitas geradas para o Estado pelas operações de extracção mineira e petrolífera é canalizada para o desenvolvimento das comunidades onde os projectos estão implantados.² O governo tem definido sistematicamente, desde 2013 através da Lei do Orçamento do Estado (LOE), a percentagem de 2,75% que incide sobre o imposto de produção. O imposto de produção é a única fonte de transferências para as comunidades.

Este estudo analisa as dinâmicas da determinação, canalização e alocação das transferências dos 2,75% da receita do imposto sobre produção mineira e petrolífera para as comunidades e as suas consequências no desenvolvimento local bem como procura entender o fundamento da manutenção da percentagem da receita partilhada com as comunidades desde a sua adopção.

Os objectivos específicos do estudo são os seguintes:

- Avaliar os benefícios específicos gerados pela concessão dos 2,75% às comunidades no que tange a infraestruturas e outros investimentos;
- Discutir as experiências de outros países no que tange as transferências sub-nacionais de receitas do sector extractivo; e
- Propor, com base nas experiências internacionais e da análise das dinâmicas no país sobre transferências para as comunidades, uma taxa de compensação razoável capaz de impulsionar o desenvolvimento das comunidades.

1.1. Metodologia

O estudo é qualitativo e combina análise documental e entrevistas. Documentos do governo e de instituições independentes de transparência na indústria extractiva, como a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), os Relatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE) produzidos pelo Tribunal Administrativo (TA), relatórios de organizações da sociedade civil (OSC) e artigos publicados em jornais foram analisados para informar detalhes e reflexões sobre as transferências para as comunidades.

Foi feita uma revisão de literatura das experiências internacionais sobre transferências de partilha de receitas provenientes do sector extractivo. Estas experiências permitiram identificar elementos que informam a reflexão sobre os pressupostos a considerar para uma potencial melhoria do actual quadro de transferências de receitas para as comunidades afectadas pelas operações do sector extractivo e as suas consequências.

Foram realizadas entrevistas, muitas delas não presenciais, via telefone, zoom e Skype. Realizaram-se alguns, poucos, encontros com pequenos grupos de até 4 pessoas, sobretudo com associações de nível comunitário em regiões de produção bem como com membros de comunidades afectadas pelas operações extractivas e/ou que são parte de comunidades beneficiárias dos 2.75% das receitas transferidas no contexto da partilha de receitas com as comunidades. Todas as pessoas contactadas foram seleccionadas na base de um conhecimento prévio da ligação ou conhecimento que têm com os processos relativos às indústrias extractivas em particular com as transferências de receitas para as comunidades. O trabalho de campo foi realizado em três províncias nomeadamente Inhambane, Nampula e Tete e envolveu idas a alguns distritos produtores como sejam Inhassoro, em Inhambane; Larde, em Nampula; e Moatize, em Tete.

Para preservar as fontes de informação, dada a sensibilidade associada ao sector da indústria extractiva, os entrevistados, sejam do governo, sociedade civil e comunidades, foram anonimizados para os proteger de eventuais represálias num contexto em que o discernimento entre o direito a informação, a transparência nos processos de gestão pública e de recursos se tornam cada vez mais vulneráveis a acções de violência protagonizados por indivíduos que provavelmente se envolvem voluntariamente devido ao excesso de zelo em nome da protecção de interesses do Estado e de grupos. Entre os entrevistados fizeram parte funcionários de governos distritais, e em alguns casos também governos provinciais, membros de organizações da sociedade civil que trabalham com assuntos sobre o sector extractivo, pesquisadores, líderes comunitários e membros de plataformas de associações distritais bem como de comités de gestão de recursos naturais.

² Artigo 20 da Lei n.º 20/2014, e Artigo 48 da Lei n.º 21/2014, ambas de 18 de Agosto, Lei de Minas e de Petróleos respectivamente.

1.2. Constrangimentos da pesquisa

Este estudo foi realizado numa fase muito complexa do ponto de vista de mobilidade e de acesso a pessoas por causa da declaração de Estado de Emergência (EE) devido a pandemia causada pela COVID 19. Os constrangimentos associados aos limites impostos pelo protocolo de saúde e do EE no quadro da COVID 19 determinaram algumas limitações no acesso a informações e por conseguinte o estudo teve que se arrastar por mais tempo do que o inicialmente previsto. Tinha sido definido um período de um mês. Pela complexidade do sector e pela natureza do estudo, e dada a exigência para a realização de trabalho de campo em regiões remotas, o período de um mês já se mostrava bastante curto independentemente das circunstâncias impostas pela pandemia. O sector das indústrias extractivas é considerado sensível, pelo menos a nível dos oficiais da burocracia do Estado e da elite política governamental, sendo por isso caracterizado por pouca abertura para disponibilização de informação.

1.3. Organização do relatório

O estudo está organizado em quatro partes, incluindo esta secção introdutória. A segunda secção analisa as experiências internacionais de partilha de receitas provenientes da indústria extractiva. A terceira secção faz uma análise de economia política das transferências de receitas provenientes da indústria mineira e do gás natural em Moçambique, analisa em diferentes dimensões as práticas sobre transferências para as comunidades: seus contornos e consequências em relação aos objectivos de desenvolvimento das comunidades beneficiárias. Ainda nesta secção são apresentadas ideias de potenciais caminhos para a determinação de um modelo de partilha consistente com os desafios do desenvolvimento das comunidades afectadas pelos empreendimentos extractivos e a promoção da estabilidade social e política nos distritos produtores dos recursos. A última secção apresenta as conclusões e as recomendações.

2. Economia política da redistribuição de receitas dos recursos naturais

2.1. A partilha de receitas de recursos naturais: uma perspectiva internacional

A partilha de receitas geradas pela indústria extractiva é uma prática comum na governação de recursos naturais em vários países (Bauer et. al, 2016a; Bauer et. al., 2016b; Brosio e Singh, 2014; Agustina et. al, 2012). Nas últimas duas décadas o discurso e os estudos sobre a partilha de receitas do sector extractivo conquistou uma particular atenção (Bauer et. al, 2016a). O mecanismo de partilha de receitas é comumente designado por “sistema ou regime de partilha de receitas”. Neste estudo o foco é sobre o sistema de partilha de receitas provenientes de actividades extractivas especificamente das actividades mineiras e petrolíferas. Esta última inclui petróleo e gás natural.

Conceptualmente, o sistema ou o regime de partilha de receitas (SPR) de recursos naturais é um arranjo que os governos adoptam para determinar a porção das receitas dos impostos e taxas a serem partilhadas, seja com as autoridades dos níveis sub-nacionais ou com os governos centrais (Bauer et. al, 2016b; Brosio e Singh, 2014). Parece estranho referir-se a partilha de receitas com os governos centrais no entanto existem jurisdições onde esta prática ocorre. Um exemplo disso são os Emirados Árabes Unidos (EAU). A prática dominante baseia-se na transferência de parte da receita para os governos sub-nacionais das áreas produtoras de recursos naturais (Bauer et. al, 2016b; Agustina et. al, 2012, Morgandi, 2008) ainda que existam países que tenham alargado o mecanismo de partilha para locais não produtores e na base de critérios conhecidos. Um exemplo disso é a Indonésia (Agustina et. al, 2012).

O pressuposto da partilha de receitas é fundamentalmente uma questão de economia política. De acordo com Agustina et. al (2012), o arranjo de partilha de receitas do sector extractivo coloca em evidência aspectos relevantes sobre riscos de conflito decorrente de desigualdades sociais, bem como da problemática da representação heterogênea da sociedade em contextos de exploração e produção de recursos naturais valiosos. Bauer et. al (2016b, p. 12) sugerem que a partilha de receitas provenientes de recursos naturais justifica-se por: necessidade de melhorar a qualidade de vida das regiões abrangidas pelas operações extractivas; prover alocação de recursos adicionais aos governos nas regiões pobres e com menos apoios; compensar as regiões afectadas pelos impactos sociais e ambientais da extração de recursos naturais; e contribuir para o controlo de violência associada aos recursos naturais.

As populações das regiões afectadas pelas operações extractivas estão directamente expostas às consequências ambientais, económicas e sociais que emergem com as actividades de exploração e produção. Ainda que nem sempre se possa vivenciar tais consequências, é comum observar o surgimento daqueles problemas na maioria das regiões com actividades de extração mineira e petrolífera activas. Em circunstâncias mais graves, as falhas na eficácia da governação de recursos naturais dá lugar a situações complexas de violência e guerras (ver Soares de Oliveira, 2007 para a análise e compreensão do caso de Angola). Nesse sentido, as actividades extractivas muitas vezes impedem as populações locais de continuarem as suas actividades de subsistência.

A literatura aborda de forma consistente o facto das operações extractivas gerarem rupturas nas relações e práticas culturais da vida tradicional que são elas mesmas a fonte do que dá sentido a vida das pessoas e as suas relações sociais (Salimo, 2018). Tal aspecto exige dos governos e das empresas extractivas uma responsabilidade na reparação de danos e das perdas infligidas às populações locais. A adopção de instrumentos de apaziguamento de relações entre as companhias extractivas e as comunidades, como é o caso da “licença social para operar” (LSO) (Buur et. al, 2020; Pedersen e Kweka, 2017), está vinculada a ideia de livre caminho para as empresas realizarem as actividades extractivas num ambiente de aprovação por parte dos que sofrem externalidade da operações e penhoram parte dos seus direitos e pertenças para dar lugar a actividades extractivas na expectativa de obter ganhos recíprocos e compensatórios melhores para as suas vidas.

Recursos naturais como petróleo, gás natural, ouro, rubis, carvão mineral e outros representam importantes fontes de geração de riqueza na economia dos países. Isto é válido tanto para os países produtores bem como para os países investidores. Apesar de na maioria dos países em desenvolvimento estes recursos não terem sido estruturalmente determinantes para o desenvolvimento, as nações desenvolvidas foram capazes de os usar e tornar as suas economias fortes e sustentáveis, e poderem manterem as suas sociedades estáveis.

Os resultados díspares em diferentes contextos de países são consequência não da existência dos recursos em si mesmos, mas das opções políticas e dos dinamismos de governação de recursos naturais e de partilha das riquezas, uma perspectiva que pontifica a desconstrução da teoria sobre *resource curse* ou “maldição de recursos” (Frynas e Buur, 2020; Hickey e Izama, 2017; Macuane et. al, 2017 e outros). A teoria da “maldição de recursos” sugere que ganhos expressivos em receitas de indústrias extractivas provocam efeitos adversos na economia e na política (Frynas e Buur, 2020). Assume-se que os recursos naturais são causadores dos problemas de disfuncionamento da economia e de reprodução de conflitos. Entretanto, a literatura sobre a economia política de recursos naturais olha para as dinâmicas de interesses e *politics* como determinantes dos resultados adversos da exploração dos recursos naturais.

A exploração de recursos naturais gera inevitavelmente grandes expectativas (ver Frynas e Buur, 2020). Isto decorre do imaginário que a sociedade constrói em torno do potencial dos recursos naturais de gerar muita renda e por essa via ser um factor de mudança das condições estruturais da economia. Os governos e as populações locais, embora cada um com as suas expectativas, todos esperam que a extração de recursos naturais possa contribuir para a melhoria dos padrões de vida e de bem-estar. Alguns autores, como Bauer et. al (2026b, p. 24) sugerem que a partilha das receitas provenientes de recursos naturais justifica-se pela necessidade de: (i) melhorar a qualidade de vida das regiões abrangidas pelas operações extractivas; (ii) prover recursos adicionais aos governos nas regiões pobres e com menos apoios; (iii) compensar as regiões afectadas pelos impactos sociais e ambientais da extracção de recursos naturais; e (iv) contribuir para o controlo de violência associada a recursos naturais (Bauer et. al, 2016, p. 24).

A transferência de parte das receitas da indústria extractiva directamente para os governos sub-nacionais é também uma prática vinculada a um princípio da descentralização, que pressupõe que as autoridades sub-nacionais têm um melhor conhecimento sobre as preferências heterogêneas dos cidadãos (Viñuela et. al, 2014; Agustina et. al 2012). Os custos sociais, económicos e ambientais que afectam a qualidade de vida das populações residentes nas regiões de exploração de recursos impõem que as mesmas sejam compensadas. O sentimento de revolta que advém da deterioração dos padrões de vida nas regiões de produção determinam a necessidade de transferência de uma parcela de receitas de produção para atender a exigências redistributivas do governo por um lado e por outro para antecipar-se no controlo de potenciais conflitos (Agustina et al. 2012, p. 29).

Os mecanismos de partilha de receitas podem falhar no seu objectivo de melhoria do bem-estar das populações beneficiárias. Uma sistemática e duradoura falha nos resultados pode colocar em perigo a estabilidade e o modelo de partilha de receitas. Bauer et. al (2016a; 2016b), reconhecem o papel relevante dos sistemas de partilha de receitas provenientes de recursos naturais (ver também Viñuela, 2014) mas chamam atenção para o facto de que estes sistemas podem igualmente favorecer a emergência de conflitos quando mal pensados.

No Perú, por exemplo, o sistema de partilha deu origem a conflitos violentos decorrentes de uma tentativa de controlo da jurisdição de operações de mineração pelas lideranças locais como forma de garantir ganhos adicionais de receitas (Bauer et. al, 2016b, p. 15). Na Nigéria, foi determinado em 1992 que 13% das receitas do petróleo e do gás seriam alocados aos Estados produtores, uma medida que se acredita ter contribuído para uma relativa paz e segurança no Delta do Níger (Bauer et. al, 2016b). Entretanto, esta percentagem teve de ser renegociada anos mais tarde na sequência de manifestações de insatisfação das populações locais por causa da qualidade dos benefícios que estavam a ter.

A partilha de receitas baseadas em transferências directas de dinheiro para os cidadãos afectados pelas operações extractivas tem amplo apoio das populações beneficiárias (Agustina et. Al, 2012). Este modelo de partilha encontra fundamento no princípio de controlo do potencial de captura dos recursos pelos burocratas e por grupos poderosos que controlam a burocracia e o poder cujas consequências práticas impossibilitam a realização dos interesses e expectativas dos cidadãos beneficiários. Portanto, é essencialmente uma consequência da desconfiança em relação à eficácia das instituições do governo. Porém, a despeito do apoio popular, a literatura sugere que este modelo não é muito prático em países em desenvolvimento por causa dos problemas de pobreza e da má qualidade ou da inexistência de infraestruturas (Agustina et al. 2012). A seguir uma análise sobre os modelos de partilha de receitas dos recursos naturais.

2.2. Arranjos e modelos de partilha de receitas de recursos naturais

A colecta de receitas provenientes de recursos naturais como petróleo, gás natural e minerais é em geral feita, gerida e controlada por governos centrais que também se encarregam pela sua redistribuição para os governos sub-nacionais. Este modelo é dominante em todos os Estados com sistemas unitários. Curiosamente, na China, que tem as mesmas características de um sistema unitário e altamente centralizado, a colecta de imposto sobre produção (royalties) é em geral feita pelas províncias.

Existem poucos Estados onde governos sub-nacionais têm poder jurisdicional total de colecta de receitas dos projectos das indústrias extractivas. Exemplo mais conhecido e puramente descentralizado pode ser o dos Emirados Árabes Unidos (EAU). Aqui, cada Emirado possui autoridade para a colecta de receitas às empresas petrolíferas e uma porção é partilhada com o governo central (Bauer et. al, 2016b et. al, p. 32; Viñuela et. al, 2014, p. 11).

A maioria dos Estados federados usa modelos relativamente mais flexíveis, com responsabilidade partilhada de colecta de receitas entre o governo central e os sub-nacionais. É o caso dos Estados Unidos, Austrália, Canadá, Índia, e Argentina. Neste tipo de sistemas mais ou menos descentralizados é definido o tipo de impostos que cada nível tem competência de administrar e em geral uma determinada porção da receita é partilhada entre regiões (Bauer et. al, 2016b; Viñuela, 2014; Agustina et. al 2012). O Brasil, que é um Estado federado, ao contrário dos demais centralizou as receitas do sector mineiro. A Rússia e Colômbia (re)centralizaram a administração e a gestão de receitas dos recursos naturais (Bauer et. al, 2016b, p. 14).

O sistema de transferências de receitas provenientes dos recursos naturais para os governos sub-nacionais é um modelo que se pode enquadrar no sistema geral de transferências intergovernamentais (STI) mas com incidência nas receitas provenientes de recursos naturais. A literatura sugere diferentes arranjos de partilha que variam em função do tipo de recursos naturais (se é petróleo, gás natural, ou diferentes tipos de minerais) e níveis de governo (central, provincial e distrital – este último tem em conta o facto de o distrito ser ou não produtor) (Brosio e Singh, 2014; Agustina et. al, 2012).

Neste sistema de partilha de receitas despontam duas tendências. A primeira baseada na partilha de receitas com as jurisdições sub-nacionais (províncias e distritos) e a segunda, baseada em transferências directas para cidadãos das regiões de produção dos recursos, em geral assente em dividendos, como ocorre por exemplo no Estado de Alaska nos Estados Unidos (Bauer et. al 2016b; Agustina et. al 2012), e Alberta no Canadá (Agustina et. al, 2012).

Alguns governos tratam as receitas de recursos naturais de igual forma relativamente as que não advêm da extracção de recursos naturais. Entretanto, os países que seguem um modelo de diferenciação das receitas dos recursos naturais dos não provenientes de recursos naturais, diferenciam-se na determinante distributiva das receitas. Nesse âmbito, a literatura aponta essencialmente para duas determinantes: por derivação; e por via de indicadores. O estudo de Bauer et. al (2016b) argumenta que a distribuição baseada na derivação suporta-se no pressuposto da origem ou do local onde os recursos são produzidos. Entre os países que adoptaram este modelo encontram-se os EUA, EAU, Argentina, Canadá e Índia. Alguns Estados africanos, como Angola, Camarões, Chade, República Democrática do Congo (RDC), Etiópia, Gana, Madagáscar, Nigéria, Sudão do Sul e Uganda adoptaram o mesmo modelo de transferências de receitas (Idem).

O segundo modelo de transferências é o que se baseia em indicadores. Este modelo recorre a um conjunto de critérios para determinar o volume de receitas a transferir para os níveis sub-nacionais, independentemente de ser ou não uma região produtora dos recursos naturais. Os critérios mais comuns (Bauer et. al, 2016a; 2016b; Brosio e Singh, 2014) são baseados na população, capacidade de geração de receitas, nível de pobreza e/ou as características geográficas (por exemplo, localização remota em relação aos centros urbanos). Este modelo é considerado mais equilibrado do ponto de vista de potencial para redução de desigualdades porque em teoria ele procura direccionar os esforços de alocação de recursos nas regiões mais pobres, menos infraestruturadas e com maiores necessidades. Países como o Equador, México, Bolívia, Mongólia são alguns entre os poucos que adoptaram o modelo.

Existe uma terceira componente, baseada numa modalidade híbrida, que combina a primeira com a segunda. A Nigéria, Uganda e Mongólia são alguns estados que, para além do sistema mais expressivo que cada um adoptou, incorporam no seu sistema outras formas de partilha. Por exemplo, a Nigéria, que tem um sistema com pendor mais forte para a redistribuição baseada na derivação, 13% das receitas de petróleo são canalizadas para as regiões produtoras. O remanescente, que equivale a 87%, é adicionado aos impostos e às taxas provenientes de outras actividades, dos quais

47% é redistribuído de acordo com uma fórmula e indicadores pré-definidos. A tabela a baixo apresenta as percentagens do volume de receitas para as autoridades sub-nacionais.

Tabela 1. % de partilha de receita do sector extractivo, diferentes países

PAÍSES	TIPO DE GOVERNO-Federal & Unitário		Incidência do Fluxo de Receitas	Petróleo			Gás			Minas		
	Fed.	Uni.		CG	RP	NP	NP	RP	NP	GC	RP	NP
Nigéria	F		All	45.8%	13%							
Gana ³		U	Royalties							91%	4.95%	
Camarões		U								75%	25%	
Uganda			Royalties	93%	6%							
RDC		U		60%	15%							
Bolívia		U	Royalties	33%	61%	6%						
Brasil	F		Royalties and spec. Cont.	39.4%	26%							
Itália		UR	I. renda e Royalties	30%	15%							
Indonésia		UR	Royalties	84%	6.2%		70%	12.2%		20%	32%	

Fonte: Bauer et. al (2016a; 2016b); Brosio e Singh (2014); Augustina et. al (2012); Morgandi (2008) e outros.

Legenda: GC: Governo Central
 RP: Região produtora
 NP: Região não produtora
 U: Unitário
 UR: Unitário-Regional
 F: Federal

Estes diferentes sistemas de partilha de receitas de recursos naturais e as suas particularidades representam escolhas informadas dos governos, em alguns casos menos claros. A maioria dos países tem definidos os seus sistemas em legislação específica contudo nem sempre com o detalhe necessário para a determinação dos cálculos e fórmulas redistributivas da receita. Isto significa que em certas jurisdições estas práticas estarão a ser feitas com base em operações *ad-hoc*. Há muito poucos Estados em que os sistemas estão definidos pela Constituição. Em África, a literatura aponta para dois países nomeadamente a Nigéria e o Sudão do Sul (Augustina et. al, 2012; Bauer et. al, 2016b).

Em alguns países, os modelos de partilha de receitas tendem a reproduzir desigualdades acentuadas no acesso a recursos que propiciam o desenvolvimento baseado em recursos naturais. Isto gera, em alguns casos, conflitos sobretudo quando é clara a percepção sobre a existência de benefícios das riquezas naturais que fluem para grupos ou comunidades específicas em detrimento de outras.

Na indonésia o governo central adoptou o modelo de redistribuição da receita proveniente de recursos naturais com as províncias e governos locais, num arranjo de partilha que varia de acordo com o tipo de recurso e níveis territoriais subalternos (central, provincial, distritos produtores e distritos não produtores). O governo central retém 84.5% das receitas de petróleo e 15.5 são alocados aos governos sub-nacionais. Em relação ao gás natural, o governo retém 69.5% e 30.5% são transferidos para os governos sub-nacionais. Das receitas para os governos sub-nacionais 20% são alocados

³ No Gana o sistema reconhece as autoridades tradicionais com autoridade governamental e recebem 4.05% das receitas, e no Uganda a taxa transferida instituições tradicionais é de 1%.

às províncias e 40% para os distritos produtores. Os restantes 40% são repartidos em parcelas iguais entre outros distritos (Agustina et al. 2012, p. 14). Existe, no caso, uma percepção de que as transferências de receitas geram disparidades importantes entre as províncias e os distritos na Indonésia por causa dos benefícios desproporcionais, mas vantajosos para os distritos produtores.

Por causa dos efeitos da desproporcionalidade gerada pelos mecanismos redistributivos de receitas da extração de petróleo e minas, na Indonésia o governo central adoptou uma metodologia assente em transferências indirectas que visam estabelecer algum tipo de balanceamento que não é necessariamente um procedimento de equilíbrio mas um mecanismo para ajudar a harmonizar factores de desigualdades regionais (Agustina et al, 2012, p. 15). Ainda que medidas similares possam estar a ser praticadas em outros países a diferença está no desconhecimento dos modelos adoptados de redistribuição directamente indexados às receitas do sector extractivo.

A secção que se segue é dedicada à análise sobre as transferências de receitas mineiras e petrolíferas para as comunidades afectadas pelos empreendimentos extractivos em Moçambique e as opções para um sistema de transferências mais produtivo.

3. Economia política da partilha de receitas provenientes da actividade mineira e petrolífera em Moçambique

3.1. Quadro institucional e o modelo de partilha de receitas

Em 2013 o governo de Armando Guebuza tomou a decisão de materializar o que já vinha previsto nas Leis N.º. 11/2007 e 12/2007, ambas de 27 de Junho, sobre a transferência de uma parte das receitas da extração mineira e petrolífera para o desenvolvimento das comunidades das áreas hospedeiras dos projectos. Estas Leis não estabeleceram qualquer percentagem do total a ser transferido. Elas remetiam para esse efeito, à Lei do Orçamento do Estado (LOE). Entretanto, esta vontade formal ficou em “estado vegetativo” por seis anos. E, em 2013 o governo introduziu na LOE de 2013, Lei 01/2013, de 7 de Janeiro, e definiu pela primeira vez a percentagem de 2.75% como sendo a porção da receita de extração mineira e petrolífera a ser alocada para programas de desenvolvimento comunitário dos locais de implantação dos empreendimentos.

Na sequência da aprovação da Lei 1/2013 foi subsequentemente aprovada, por decisão conjunta dos extintos ministérios da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o das Finanças (MF), a Circular 01/MPD-MF/2013 que veio, essencialmente, estabelecer três coisas sendo que a primeira estabelece os critérios para a alocação dos recursos, a segunda, a natureza de projectos elegíveis e por último o quadro institucional de governação e tomada de decisão sobre os projectos prioritários e a alocação das receitas transferidas para comunidades.

A Circular 1/MPD-MF/2013 fixou as iniciativas elegíveis no âmbito dos projectos de desenvolvimento associados a aplicação das receitas dos 2.75%, que inclui a construção de infraestrutura tais como:

- a) salas de aulas e equipamento;
- b) postos e centros de saúde e seu apetrechamento;
- c) regadios comunitários ou represas;
- d) mercados;
- e) estradas e pontes;
- f) sistemas de abastecimento de água e saneamento; e
- g) actividades relacionadas com a silvicultura.

Na sequência da revisão das leis de Minas e de Petróleos que se seguiu às descobertas de grandes volumes de carvão mineral em Tete e de gás natural na Bacia do Rovuma, em Cabo Delgado, foram aprovadas as Leis 20/2014 e 21/2014 ambas de 18 de Agosto, lei de minas e de lei de petróleos respectivamente. Estas leis recuperaram a expressão de vontade prevista nas Leis 11 e 12 de 2007 e na Circular do MPD e MF sobre a partilha de receitas provenientes das operações mineiras e petrolíferas com as comunidades locais das áreas de produção.

As Leis 11 e 12 de 2007, bem como as Leis aprovadas em 2014, são omissas em relação ao tipo de impostos e de taxas sobre as quais incide a percentagem a ser partilhada com as comunidades locais. Contudo, a Lei Orçamental de 2013 já o tinha avançado e subsequentemente todas as outras leis orçamentais aprovadas anualmente desde então reproduziram-na. É este o instrumento legal que define o imposto sobre a produção ou *royalty* como sendo a única fonte de receitas do sector de minas e de petróleos a partir da qual é descontada a receita partilhada cujo objectivo é promover projectos de desenvolvimento das comunidades.

O arranjo do sistema de partilha de receitas em Moçambique tem raízes no modelo distributivo por derivação. Como foi referido atrás, este modelo concentra a alocação das receitas para os locais onde os recursos são extraídos (Bauer et. al, 2016a; e 2016b; Viñuela, 2014; Morgandi, 2008 e outros). Do que se conhece em relação ao modelo de transferências de receitas do sector extractivo em Moçambique está apenas circunscrito às transferências de 2.75% do imposto de produção que o governo central através do Ministério da Economia e Finanças (MEF) aloca aos distritos de produção. As receitas partilhadas com os distritos são particularmente destinadas a projectos nas comunidades locais directamente afectadas pelas operações de mineração e petrolíferas.

Os distritos produtores dos recursos naturais, no quadro da estrutura do modelo de partilha em vigor, não são beneficiários primários no sentido em que eles não devem decidir enquanto autoridade territorial pela aplicação das receitas em projectos do governo. A Circular que determina o fim para o qual os recursos devem ser investidos sugere que a decisão sobre a aplicação das receitas compete às comunidades locais através de seus representantes nos Conselhos Consultivos de Localidade (CCL). O papel do governo é essencialmente de assistência às comunidades e de gestão da receita. Não é suposto a receita ser aplicada em qualquer comunidade da extensão do território do distrito que seja diferente daquela em que os projectos extractivos estão localizados. Mas esta prática nem sempre foi possível evitar-se na maioria dos distritos abrangidos pelo projecto. No distrito de Montepuez, por exemplo, o governo distrital chegou a alocar os fundos para implementar projectos em outras comunidades diferentes daquela de Namanhumbir, que é o local onde decorre a extracção de rubis, pela companhia Montepuez Rubi Mining Limitada (MRM), com a alegação de que se tinham realizado muitos projectos naquela localidade.⁴

O objectivo expresso nos instrumentos que criam a base para a partilha de receitas resume-se na ideia de desenvolvimento das comunidades locais das áreas de implantação dos projectos. Não existe mais nada a nível da política e do quadro legal disponível que remeta a um modelo para além da partilha dos 2.75% para as comunidades afectadas. E, pelas suas características este modelo reproduz um padrão excludente e de desproporcionalidade severa da redistribuição dos ganhos gerados pelo sector extractivo.

Algumas jurisdições, como por exemplo na Indonésia e Bolívia, para além da partilha com os distritos produtores os não produtores também recebem uma parcela da receita ainda que seja numa proporção menor em relação àquela dos distritos produtores. Os arranjos são claros no modelo de partilha de receitas do sector extractivo. No entanto, para o caso de Moçambique não existe nem uma fórmula e tão pouco um modelo que prevê a integração de distritos ou de regiões não produtores de recursos naturais como beneficiários das receitas geradas na indústria extractiva. As receitas do sector extractivo são integradas às receitas provenientes de outros sectores, a partir das quais o governo central garante a alocação do orçamento nos governos central e locais.

A falta de um quadro compreensivo e mais equilibrado do sistema de partilha de receitas das actividades mineira e petrolífera pode estar associado ao nível prematuro em que o país se encontra em matéria de desenvolvimento da indústria extractiva e de gestão de receitas dele provenientes, por um lado, e por outro pode ser consequência da fraca capacidade do país de geração de renda para a economia. Adicionalmente, o país esbarra-se com problemas profundos de pobreza e de ausência de infraestruturas de suporte ao processo de desenvolvimento que acabam por pressionar o Estado na gestão de receitas em função das demandas emergentes e das exigências de satisfação de necessidades primárias urgentes.

Grupos da sociedade civil, bem como sectores importantes da sociedade, têm levantado questionamentos sobre a “paralisia”

⁴ Entrevista com um representante de uma organização da sociedade civil em Pemba. (Junho de 2020).

da percentagem de incidência da receita de partilha em 2.75% desde 2013 e da sua limitação apenas ao imposto sobre a produção. Ainda que estas questões sejam relevantes, elas não representam uma anormalidade se comparadas com a maioria dos países. Não há clareza sobre a existência de um estudo de avaliação sobre o volume de recursos associados à percentagem de receitas do imposto de produção e do seu potencial para gerar transformações sociais e económicas nas comunidades afectadas. Talvez este seja o primeiro caminho para considerar relevante a crítica sobre a manutenção da taxa relativa às transferências para as comunidades. Nesse sentido, a inexistência de um estudo sobre os processos de gestão e as implicações das transferências dos 2.75% para as comunidades beneficiárias retira algum mérito sobre o problema da manutenção da mesma taxa desde o início das operações de transferências para as comunidades, como se pode notar mais adiante neste estudo.

Outro aspecto que se levanta como problemática tem a ver com a incidência da receita de partilha apenas no imposto sobre a produção. A literatura tem demonstrado que esta é uma prática comum na maioria dos países com experiências de partilhas de receitas do sector extractivo com os níveis sub-nacionais de governo (Bauer et. al, 2016a,b; Viñuela et. al, 2014; Augustina et. al, 2012; Morgandi, 2008). O argumento apresentado é de que a complexidade dos mecanismos de tributação no sector extractivo bem como o alto grau de volatilidade e incertezas em relação a preços das *commodities* são factores propiciadores de instabilidade na geração de receitas e impõem reservas na adopção de modelos complexos de partilha de receitas.

Um aspecto que não fica claro sobre a incidência dos 2,75% sobre o imposto de produção tem a ver com os casos em que o imposto é pago em espécie. Em outras jurisdições o imposto em espécie, a parte que cabe aos beneficiários a nível das sub-regiões, é convertido em investimentos em infraestruturas (ver Viñuela et. al, 2014). Esta matéria não tem sido objecto de reflexões nem pelo governo, nem pela sociedade em geral e organizações da sociedade civil em particular. Por exemplo, no sector dos hidrocarbonetos é muito comum o governo receber o imposto sobre a produção de gás natural em dinheiro ou em espécie. Em 2017 o governo recebeu cerca de 4.620 milhões de Gigajoules (GJ) de gás natural produzido pela Sasol em Pande e Temane e no ano seguinte recebeu cerca 6.170 milhões GJ de imposto sobre produção (EITI, 2020). Este gás é em geral vendido para residências e para indústrias transformadoras, fundamentalmente ligadas à produção de energia (Salimo et. al, 2020). Não é claro como e em que circunstâncias o imposto sobre a produção pago em espécie é integrado no cálculo dos 2.75% transferidos para as comunidades locais.

A percentagem de 2.75% da porção do imposto sobre a produção partilhada com as comunidades dos locais de produção mineira e petrolífera é também apontada por vários sectores como sendo demasiado baixa. Comparando com a maioria dos países africanos é quase certo que esta fásquia configura a mais baixa percentagem da porção de receitas partilhada com os locais de produção dos recursos naturais. Em África, países como a RDC, Nigéria, e Uganda estabeleceram uma percentagem de 15%, 13%, e 6% respetivamente partilhada com as regiões produtoras dos recursos (Bauer et. al, 2016b; Morgandi, 2008). Com excepção da Nigéria nos outros dois a percentagem de partilha incide sobre o imposto de produção tal como em Moçambique. O Gana é dos países africanos com a percentagem mais baixa, à seguir a de Moçambique, estabelecida em 4.95% da receita do imposto sobre a produção mineira (Bauer et. al, 2016b).

O facto de que o actual sistema de transferências de receitas provenientes de actividades mineira e petrolífera é particularmente dedicado às comunidades locais afectadas pelas operações extractivas coloca algumas questões de fiabilidade da comparação com outras jurisdições a partir da proporção da receita partilhada com os níveis sub-nacionais. Em Moçambique, a receita partilhada é limitada apenas para benefício das comunidades afectadas pelos empreendimentos extractivos. Isto difere do modelo que cobre o distrito produtor no seu todo que é uma prática na maioria dos países. Ainda que as transferências de receitas ocorram dentro do sistema de fluxo do Orçamento do Estado (OE) para o distrito produtor dos recursos, no caso de Moçambique o beneficiário não é o distrito em toda a sua dimensão territorial. Em termos práticos é um sistema caracterizado pela exclusão que em teoria pode reproduzir desigualdades severas devido ao acesso desigual e desproporcional de recursos entre as diferentes áreas e regiões dentro do mesmo distrito, mas também entre distritos.

Os dados disponíveis apontam para a inexistência de uma fórmula que garante equilíbrio redistributivo das receitas provenientes dos recursos naturais para o conjunto das várias comunidades ou sub-regiões que compõem o distrito, bem como entre distritos. Ou seja, o modelo de partilha para além de promover exclusão é puramente vertical e com forte potencial de gerar conflitos ou de promover o êxodo de populações de regiões adjacentes que podem procurar fixar-se nas regiões onde há benefícios da exploração de recursos, como já se ouve falar de casos similares em Namanhumbir no distrito de Montepuez.⁵

⁵ Entrevista um responsável de uma escola primária e membro de uma organização da sociedade civil em Montepuez (Junho 2020).

3.2. Dinâmicas locais na gestão das transferências para as comunidades

A partilha das receitas do imposto de produção gerado pelos projectos mineiros e petrolíferos decorre de transferências feitas pelo governo central através do MEF. As receitas são previamente projectadas durante a planificação do orçamento. A partir de 2017 a incidência da percentagem de desconto sobre o imposto de produção passou a ter em conta as receitas do ano $n-2$, ou seja, dois anos atrás em relação ao ano que diz respeito a transferência da receita. Esta mudança foi introduzida tendo em vista maior previsibilidade num sector altamente volátil em relação aos preços das *commodities* no mercado internacional. Os distritos produtores dos recursos naturais recebem anualmente as transferências relativas à parcela correspondente a 2.75% do imposto de produção que o Estado recebe das companhias extractivas do sector mineiro e petrolífero.

O governo provincial, através dos serviços provinciais de economia e finanças, tem a responsabilidade de coordenar com as secretarias distritais a aplicação dos fundos. As decisões na escolha de projectos implementados com fundos das receitas dos 2.75% são formalmente tomadas pelos representantes das comunidades locais nos conselhos consultivos de localidade. Estes órgãos de consulta nem sempre estão presentes nos distritos e onde eles existem coloca-se o problema de representação, bem como da qualidade de seu funcionamento. Entrevistas realizadas em Larde, Inhassoro e Moatize, apontam para a existência de problemas de representação destes órgãos. Experiências de Inhassoro e Moatize indicam que são essencialmente os líderes comunitários que são parte da consulta nos conselhos consultivos de localidade.⁶

Com base dos mecanismos de representação de comunidades locais, os líderes comunitários deveriam ter legitimidade para exercer o seu papel de representação das comunidades. Entretanto, há problemas já antigos que têm vindo a ser colocados em vários fóruns e vários trabalhos de pesquisa que apontam problemas graves de agenciamento e rupturas na responsabilidade fiduciária (ver Forquilha e Orre, 2012; Macuane et. al, 2012; e outros). A maioria dos líderes comunitários são acusados de serem aliados do governo e do partido no poder e são contestados pelos membros das comunidades que eles representam por não servirem os seus interesses.⁷ Os governos distritais, através da equipa de assistência às comunidades locais, têm maior protagonismo no processo decisório. A contestação em relação aos projectos financiados com os fundos dos 2.75% é, as vezes, manifestada pela não utilização de infraestruturas já construídas e pela crescente demanda da sociedade civil em se fazer representar nos espaços de diálogo sobre a alocação dos fundos.

No distrito de Moatize, o conselho local sofreu nos últimos anos mudanças resultantes de pressões do governo distrital. A sociedade civil demandou a sua integração na esfera do diálogo, e dois membros de duas organizações foram selecionadas para se fazerem representar no órgão como forma de tornar o processo de aprovação e alocação dos fundos das transferências para as comunidades minimamente transparente. Por causa do nível de escrutínio e confrontação com o governo distrital, a participação destes acabou sendo suspensa pelo governo distrital tendo sido indicados outros membros escolhidos pelo próprio governo distrital.⁸

6 Entrevista com membros da plataforma distrital de Larde, e organizações da sociedade civil na Cidade de Nampula; e membro de uma organização da sociedade civil em Inhassoro e membros de uma comunidade em Maimelane, Inhassoro (Junho de 2020).

7 Entrevista colectiva em Moatize com membros de diferentes organizações locais, incluindo membros da sociedade civil que integram o conselho consultivo do distrito.

8 Entrevistas em Tete e Moatize com membros de organizações da sociedade civil (Junho 2020).

3.3. As tendências de alocações das transferências para as comunidades

A partilha de receitas do sector mineiro e petrolífero começou em 2013 com um número muito limitado de comunidades beneficiárias nos distritos produtores. Apenas 4 distritos e 7 localidades/comunidades estavam abrangidos em 3 províncias nomeadamente Inhambane, Tete e Nampula⁹. O governo central determina quando as comunidades beneficiárias nos distritos abrangidos pelas operações da indústria mineira e petrolífera começam a receber as receitas das transferências. As circunstâncias e as condições que determinam o início das transferências para as comunidades não são conhecidas.

Há indícios de falta de critérios objectivos e de depender fundamentalmente da vontade dos burocratas do MEF, que podem estar dependentes de decisões políticas. A comunidade de Morrua no distrito de Angoche é exemplo de uma dessas comunidades que está refém de uma decisão para que ela possa ser considerada elegível para as receitas das transferências para as comunidades. A Hayum Mozambique Mining (HMM), uma companhia de investimentos chineses, opera em Angoche na extração de areias pesadas desde 2011 (Salimo, 2020). E, de acordo com informações de seu Director, a companhia paga impostos regularmente.¹⁰

A tabela a baixo ilustra os montantes das transferências para as comunidades desde 2013 para os distritos produtores.

Tabela 2. Volume de transferências para os distritos, 2013 -2020 (10⁶ de Meticais)

Local abrangido	2013 ¹¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Larde	-	-	-	-	2.2	4.1	4.8	4.9	16.0
Moma	3.5	4.4	3.9	2.2	-	-	-	-	14.0
Montepuez	-	-	-	6.1	6.1	12.5	22.9	20.9	68.5
Govuro	3.6	1.3	0.8	1.5	1.5	1.0	2.7	1.1	13.5
Inhassoro	3.6	5.7	3.3	6.6	6.6	3.9	2.7	4.3 ¹²	36.7
Moatize	8.6	13.0	11.0	6.4	6.4	7.3	44.2	50.9	147.8
Marara	-	-	-	-	-	-	3.5	3.5	7.0
Chinde	-	-	-	-	0.0	0.8	1.4	1.4	3.6
Manica	-	-	-	-	0.0	0.8	1.2	1.2	3.2
TOTAL	19.2	24.4	18.8	22.8	22.8	30.3	83.4	88.0	309.7

Fonte: MEF. Orçamento Cidadão (2013, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

República de Moçambique (2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

Os dados da tabela 2 foram estruturados com base na informação de diferentes fontes do governo incluindo Relatórios de Execução do Orçamento do Estado, documentos do Orçamento Cidadão e Informação providenciada por funcionários de governos distritais e sociedade civil. Os dados nos Relatórios de Execução do Orçamento do Estado em alguns casos apresentam números que não coincidem com o volume de receita transferida, e noutros casos há distritos que não puderam receber a sua parcela da receita em benefício do outro distrito por erro de lançamento no “centro de custo” no sistema de administração financeira do Estado (SISTAFE) por parte dos funcionários responsáveis por estas operações no MEF. Exemplo de Inhassoro em 2015 e 2020 cujo valor terá sido transferido para o distrito de Govuro.

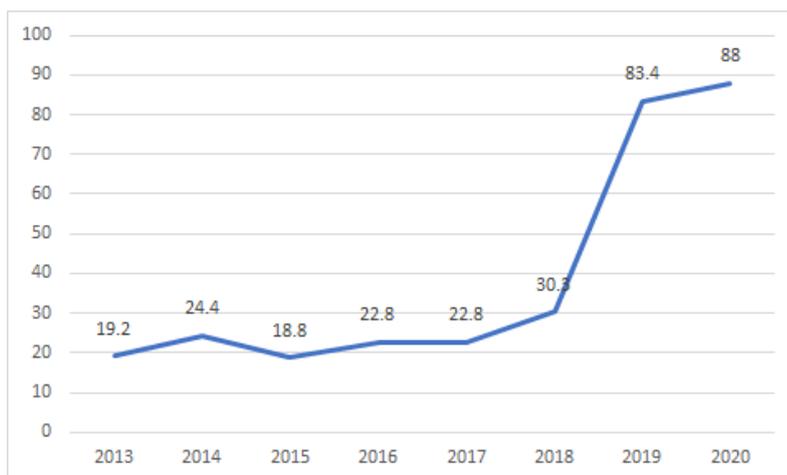
9 República de Moçambique (2013: 32). Os distritos abrangidos eram Govuro e Inhassoro, em Inhambane; Moatize, em Tete; e Moma, em Nampula. As localidades e/ou comunidades abrangidas incluem, Pande, Maimelane, Cateme, 25 de Setembro, Chipanga II, Benga, e Topuito.

10 Esta foi a reação do Director da HMM durante a reunião do Observatório de Desenvolvimento da Província de Nampula, realizada em Dezembro de 2019, quando um dos participantes questionou sobre os motivos que impedem que as comunidades afectadas pelas operações da empresa em Angoche não beneficiem das transferências para as comunidades relativas às operações mineiras da companhia (Salimo, 2020b).

11 Informação mais completa disponível no Relatório de execução orçamental de 2013. República de Moçambique (2013). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2013. http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/REO_Jan_Dez_2013.pdf.

12 De acordo com informações de um membro do governo no distrito de Inhassoro, o distrito não terá recebido a comunicação da transferência das receitas do gás, alegadamente por causa de um erro de registo no sistema de gestão financeira do Estado, por ter sido lançado como receita para a comunidade da localidade de Pande no distrito de Govuro. (Entrevista realizada em Inhassoro, 17 de Junho 2020).

Gráfico 1. Crescimento anual das transferências para as comunidades, 2013 – 2020 (milhões de meticais)



Fonte: Relatórios de Execução do Orçamento do Estado, e Orçamento Cidadão (2013-2020).

A tabela 2 apresenta dados agregados das transferências comunitárias por distrito produtor e o gráfico 1 ilustra o crescimento anual das transferências em termos agregados. Os dados mostram uma tendência evolutiva, ainda que em 2015 tivesse havido uma redução de 22.9% nas transferências totais em relação ao ano anterior. Os distritos de Montepuez e Moatize têm sido os únicos com uma tendência de subida mais assinalável, entretanto o crescimento das transferências para Moatize relativas aos anos 2019 e 2020 foram extraordinariamente marcantes. O volume de transferências para este distrito subiu de forma astronómica em 7.3 milhões de Meticais em 2018 para 44.2 milhões em 2019 e 50.9 milhões em 2020. A subsidiária Brasileira da Vale em Moçambique, responsável pela produção dos maiores volumes de carvão em Moatize, teve o seu primeiro maior recorde de produção em 2017, quando atingiu 11.2 milhões de toneladas de carvão, contra 5.6 milhões em 2016.¹³ Em 2018 a produção manteve-se em alta com um volume de produção de 11.5 milhões de toneladas quase o mesmo volume de produção do ano anterior.¹⁴ Para este aumento contribuiu a expansão das operações da companhia.

Nos 8 anos de experiência de transferências de receitas do imposto de produção para as comunidades, o volume total de todo o período atingiu 309.7 milhões de Meticais. Os maiores volumes foram registados em 2019 e 2020, com um total agregado destes dois anos juntos de 171,4 milhões, que correspondem a 55.3% do volume total de 8 anos de transferências para as comunidades afectadas pelos projectos mineiros e de gás natural. A maior contribuição foi registada com operações no âmbito da mineração de carvão em Moatize, cujas transferências cobriram 53% e 57,8% do total das transferências em 2019 e 2020 respectivamente.

Até ao exercício económico de 2016 o cálculo das transferências era baseado na arrecadação do imposto de produção mineira e petrolífera do ano anterior (n-1). Este critério foi alterado no exercício económico de 2017, conforme referido antes neste estudo, tendo-se passado a considerar a receita de dois anos atrás, ou seja ano (n-2) (vide República de Moçambique, 2017: 43). Isto significa que em 2017 as receitas transferidas para as comunidades correspondeu a receita de 2015, o mesmo ano em que se baseou a parcela da partilha para as comunidades locais em 2016.¹⁵

A informação sobre as transferências às comunidades nem sempre é consistente nos diferentes relatórios do governo. Os dados no Orçamento Cidadão (OC), documento produzido pelo MEF, a descrição dos montantes em alguns casos não coincide com aquela que consta nos Relatórios de Execução do Orçamento do Estado (REOE). Adicionalmente, o reordenamento territorial que nos últimos anos deu lugar a criação de novos distritos falha em ser actualizado nos dados sobre os distritos receptores das transferências das receitas partilhadas. A criação do distrito de Larde, por exemplo, alterou a configuração territorial do distrito de Moma, em Nampula. E na sequência dessa alteração a localidade de Topuito, onde a Kenmare extrai areias pesadas, passou de Moma para Larde. Entretanto, relatórios sistemáticos do governo continuam a ligar Topuito à Moma ao mesmo tempo que outros documentos também do governo indicam o distrito de Larde.¹⁶

¹³ AllAfrica (May 03, 2018). Mozambique: Record output in 2017 from Vale Coal Mine. <https://allafrica.com/stories/201805040086.html> (acessado, 15 de Junho 2020).

¹⁴ Club of Mozambique (April 09, 2020). Vale maintain production of coal, Mozambique's main export. <https://clubofmozambique.com/news/vale-maintains-production-of-coal-mozambiques-main-export-157330/> (Acessado, 15 de Junho 2020)

¹⁵ MEF. Orçamento Cidadão 2016.

¹⁶ ver por exemplo os documentos do “Orçamento Cidadão de 2017 a 2020” produzidos pelo MEF, em comparação com os Relatórios do governo sobre a Execução do Orçamento do Estado para o período 2017 a 2019.

3.4. Determinação e fluxo de transferências de 2.75% e suas implicações

As transferências relativas aos 2,75% de receitas do imposto sobre a produção da indústria mineira e de petróleo direcionada para as comunidades das regiões produtoras envolvem fundos públicos.¹⁷ O fluxo das transações para os governos dos distritos produtores é feito através do mesmo canal do orçamento do Estado para o distrito e sua execução está sujeita às mesmas regras e procedimentos de execução do OE.

Na maioria dos países com experiências de partilha de receitas com os governos sub-nacionais, as operações de fluxo de transações ocorrem dentro dos sistemas do orçamento do governo através dos sistemas de transferências financeiras intergovernamentais. No entanto, os fundos são depois distribuídos para contas específicas o que permite uma gestão dos recursos de modo mais transparentes. Por outro lado, há exemplos também de transações que ocorrem fora do orçamento (off-budget) (Bauer et. al, 2016a). Adicionalmente, existem transferências para governos sub-nacionais onde uma percentagem é distribuída directamente entre as populações beneficiárias e outra é aplicada em projectos de desenvolvimento definidos em consulta pública (Idem.).

Um estudo recente sobre governação no sector extractivo no norte de Moçambique argumenta que na maioria dos casos as decisões sobre a alocação dos fundos são previamente tomadas pelo governo, apesar do papel formal dos conselhos consultivos de localidade, mecanismos por enquanto considerados pelos actores nas comunidades como sendo irrelevantes do ponto de vista de representação (Salimo, 2020). A fragilização do papel decisório das comunidades aumenta a autoridade discricionária do governo distrital.

Um relatório de visita de trabalho de deputados da Assembleia da República (AR), da 5ª Comissão, a Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente, elaborada no âmbito da fiscalização da execução de 2.75% aponta ter ocorrido a compra de um tractor pelo governo do distrito num valor inflacionado de pouco mais de 4 milhões de Meticais os quais o governo teve dificuldades de apresentar provas à missão AR. Das constatações apresentadas no relatório também consta informação sobre o mau relacionamento entre o governo do distrito e o conselho consultivo.¹⁸

Uma acta de uma sessão ordinária do conselho consultivo bem como um relatório de monitoria de projectos financiados com as receitas de 2.75% para as comunidades em Moatize narram casos de pagamentos em 100% de contratos de obras que não chegaram a ser concluídas, das quais as comunidades beneficiárias não tinham sequer conhecimento de terem sido feitas com recurso a fundos dos 2.75%. Apesar do abandono das obras pelo empreiteiro o governo pouco fez para a responsabilização dos envolvidos.^{19, 20}

A ausência de uma linha clara de distinção entre fundos da receita de transferências para as comunidades afectadas pelos projectos extractivos, vis-à-vis os fundos do OE do distrito, tem propiciado a utilização daqueles fundos para responder a necessidades específicas de financiamento a projectos que deveriam ser suportados pelo OE do governo distrital.²¹ Foram narrados episódios de projectos que tinham sido planificados no âmbito do Plano Económico, Social e Orçamento do Distrito (PESOD) que terminaram sendo apresentados como tendo sido realizados com receitas das transferências para as comunidades.²²

Estas práticas escondem muitas vezes situações de desvio de fundos do OE e/ou das receitas provenientes da partilha com comunidades. O problema maior deriva da concepção do fundo enquanto dinheiro público, por um lado, e por outro por causa da plataforma de fluxo de transações que reside no mesmo sistema de transferências do OE e por conseguinte impondo as mesmas regras e procedimentos de utilização dos fundos transferidos para as comunidades. A experiência aponta para a ocorrência de atrasos sistemáticos no desembolso do fundo para os governos dos distritos produtores.²³

Até Junho, quando a pesquisa de campo estava em curso, o distrito de Larde não tinha ainda recebido o fundo previsto para o corrente ano.²⁴ Em Inhassoro, um oficial sénior do governo do distrito confirmou haver

¹⁷ ver Circular No. 01/MPD-MF/2013.

¹⁸ Assembleia da República (2019). Relatório da 5ª Comissão da Assembleia da República sobre a visita de trabalho a província de Nampula, distrito de Larde, de 20 a 24 de Fevereiro de 2019..

¹⁹ Acta da Primeira Sessão Ordinária do Conselho Consultivo Local, Localidade de Kambulatsitsi, Povoado de Cateme. 10 de Março de 2020.

²⁰ Governo do Distrito de Moatize, Síntese de visitas as obras construídas no âmbito dos 2.75%.

²¹ Informação confirmada em entrevistas em Inhassoro, Cidade de Nampula, Larde, bem como em Moatize e na Cidade de Tete (Junho de 2020).

²² Entrevista em Nampula com membros de uma organização da sociedade civil e confirmada em entrevista conjunta com membros da plataforma distrital de Lage. A mesma informação foi confirmada em entrevista a um oficial sénior do governo distrital de Inhassoro (Junho 2020)

²³ AENA (2018). Dinâmicas na canalização e gestão das receitas do Estado proveniente do sector extractivo destinadas ao desenvolvimento das comunidades locais. Mozambique Policy Brief. Agosto de 2018.

²⁴ Entrevista no governo distrital de Larde.

atrasos nas transferências cujas implicações se reflectem na fraca execução de projectos.²⁵ Dados de execução das receitas de transferência indicam, para alguns anos, um baixo desempenho. Isto decorre como consequência do atraso nas transferências do governo central para os governos distritais, o que torna o processo de execução pressionado pelas regras de fecho da execução financeira até 31 de Dezembro, momento a partir do qual os recursos não utilizados até aquela data acabam retornando para a conta do tesouro nacional. Nesse sentido, as transferências para as comunidades estão mergulhadas num quadro não só de ausência de transparência, mas também em um contexto de procedimentos de quase negação do direito de uso de recursos que são pertença das comunidades, uma vez que as transferências para as comunidades representam fundamentalmente uma forma de compensação e de reparação às comunidades pelas perdas infligidas pelas operações extractivas.

A determinação da receita correspondente as transferências para as comunidades é feita a partir do imposto de produção. Neste caso, deve-se entender que tais receitas são deduzidas de acordo com o volume de imposto sobre produção paga ao governo. Entretanto, aqui reside um dos principais problemas com as receitas dos 2.75%, que é a falta de informação fíável sobre os montantes dos impostos pagos ao Estado pelas companhias de mineração e de petróleos. O governo tem privilegiado apresentar informação agregada sobre as receitas do sector extractivo, o que dificulta o seguimento dos processos de determinação sobre quanto corresponde efetivamente ao montante a ser partilhado com as comunidades.

O relatório da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE), referente aos anos 2015 e 2016, sugere que a província de Nampula recebeu das receitas da Kenmare 100% do valor das transferências previstas no âmbito dos 2.75% para a comunidade de Topuito, mas as autoridades não foram capazes de providenciar informação sobre os investimentos feitos e a prestação de contas às comunidades não foi garantida (ITIE 2018). Os dados na tabela 3 mostram os pagamentos da Kenmare em relação a diferentes impostos, incluindo o imposto sobre a produção no período de 2013 a 2018. O imposto sobre a produção nesse período atingiu US\$ 18.386 milhões de dólares americanos.

O CIP aponta que de 2011 a 2018 o valor total de imposto sobre a produção pago ao governo moçambicano foi de US\$ 21,3 milhões, o correspondente a quase 950,4 milhões de Meticais.²⁶ Nessa base, o total de receitas correspondentes aos 2,75% do imposto de produção para as comunidades durante o período de 2013 a 2018 pode ter atingido o valor de US\$ 505,62 mil dólares americanos.

Tabela 3. Volume de impostos pagos pela Kenmare, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total \$'000
Mining royalty	3.860	3.563	2.826	2.371	2.833	2.933	18.386
Industrial free zone royalty	-	1.868	1.486	1.538	1.517	2.553	8.962
Payroll taxes	9.499	10.564	8.551	7.405	6.998	8.378	51.395
Withholding taxes	459	422	462	695	978	1.077	4.093
Licenses	77	215	123	24	12	3	454
Total (US\$' 000)	13.895	16.632	13.448	12.033	12.338	14.944	83.290

Fonte: Kenmare Resources plc, Annual Report and Accounts 2018. https://www.kenmareresources.com/application/files/8215/5420/0299/Kenmare_Resources_plc_Annual_Report_Accounts_2018.pdf#page=53 (acesso, 02 de Janeiro 2020 – extraído em Salimo, 2020).

²⁵ Entrevista a um oficial sénior do governo distrital (Inhassoro

²⁶ CIP (2019). É urgente a revisão do contrato da Kenmare Moma Mining: Benefícios fiscais excessivos trouxeram prejuízos ao Estado em pelo menos 1.5 mil milhões de meticais entre 2011 e 2018. Indústria Extractiva, Edição No. 5, Agosto 2019.

Um representante de uma organização da sociedade civil que é também membro de um grupo privilegiado de trabalho sobre a indústria extractiva em Nampula, grupo que envolve o governo, a assembleia provincial, as empresas extractivas e a sociedade civil, estimou que as receitas transferidas para as comunidades relativas às operações da Kenmare no período entre 2013 a 2019 terá sido de 18 milhões de Meticais. Portanto, este volume de recursos comparados com o montante que se poderia esperar do desconto de 2.75% do imposto sobre produção ora pago, na base dos dados do relatório anual e das contas da Kenmare, evidencia diferenças significativas. O que foi feito com o valor que não foi transferido para as comunidades não é claro e o governo distrital nada fez para demandar explicações ao governo central sobre o volume de receitas que deveriam entrar na conta do governo distrital como parte das transferências comunitárias. Na maioria dos casos, o governo distrital nem sequer sabe qual é o montante a ser transferido.

O Tribunal Administrativo (TA 2019) apurou no seu Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (RPCGE) de 2018 que a Sasol pagou ao Estado 523.012.866,14 meticais de Imposto sobre a Produção. Deste valor, deduzindo 2,75% da receita para as comunidades seria de prever a transferência de 14.382.853,82 meticais. Entretanto, o montante canalizado para as comunidades beneficiárias, nomeadamente as comunidades de Maimelane, em Inhassoro e de Pande, em Govuro foi de 4.838.200 meticais, ou seja apenas 36,6% do total que deveria ter sido transferido.²⁷ Nas comunidades de Cateme, 25 de Setembro, Chipanga e Benga todos no distrito de Moatize em Tete, mais do que a metade do valor que deveria ter sido transferido não chegou aos beneficiários.

Apesar da HMM pagar impostos ao governo, o distrito de Angoche nunca recebeu quaisquer transferências para as comunidades que deveriam beneficiar da partilha de receitas da exploração de areias pesadas. Em 2015 e 2016 a HMM pagou respectivamente 3.065.526 e 4.017.299 de Meticais de imposto sobre a produção (ver Relatório da ITIE 2018). Numa reunião do Observatório Provincial que teve lugar no Hotel Plaza, na Cidade de Nampula, em Dezembro de 2019, a questão da falta de partilha de receitas da extração de areias pesadas com as comunidades afectadas pelas operações foi levantada por um membro da plataforma distrital da sociedade civil de Angoche. Tanto o governo provincial como o governo distrital não puderam responder as circunstâncias que determinam que as transferências comunitárias para o distrito de Angoche não estejam a ocorrer.²⁸ Entretanto, o director da HMM, que também participou na reunião do observatório, confirmou que a empresa estava a pagar os seus impostos regularmente e que as transferências que não ocorrem eram da responsabilidade de outras entidades.²⁹

É expectável que os fundos que não chegam aos governos distritais possam ter sido redireccionados para a cobertura de défice nas despesas com bens e serviços que o governo central pode ter considerado prioritários (Salimo, 2020). É também provável que parte desses fundos esteja a ser desviada em esquemas de corrupção.³⁰ O volume da receita a partir do qual é calculada a fracção da receita partilhada com as comunidades nem sempre é claro tanto para os governos distritais como, principalmente, para as comunidades beneficiárias e as organizações da sociedade civil que trabalham com as comunidades afectadas pelos projectos do sector extractivo. O ideal é permitir que a informação sobre a produção de recursos e os pagamentos ao Estado pelas empresas extractivas seja pública. Adicionalmente, os termos dos acordos comerciais entre o governo e as empresas extractivas também devem ser públicos.

O acesso a estas informações depende essencialmente do compromisso do governo com a transparência e do potencial de engajamento da sociedade civil na promoção da transparência e da prestação de contas que tem enquadramento na lei do acesso à informação (Salimo, 2020). Estes elementos poderiam suscitar maior demanda dos diferentes grupos interessados, e sobretudo das comunidades afectadas pelos empreendimentos extractivos e organizações da sociedade civil por uma mais consistente demanda para uma melhor clareza e consistência sobre o volume das transferências comunitárias. Com o futuro processo de reformas de descentralização da governação distrital, que poderá iniciar em 2025, pode-se antever que também os governos distritais poderão futuramente intervir nessa mesma direcção de exigência por maior clareza sobre as transferências comunitárias, uma situação que é pouco provável ocorrer no actual modelo de governação centralizada e de controlo das agendas e dinâmicas das alocações orçamentais pelas elites do governo central e do partido no poder.

27 TA, Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2018.

28 Entrevista com um líder comunitário de Angoche.

29 De acordo com o membro da plataforma distrital de Angoche, durante a discussão na sessão do Observatório de Desenvolvimento o representante da Hayu Mozambique Mining colocou a hipótese de passar a descontar do imposto sobre a produção a percentagem a transferir para as comunidades e permitir que a empresa faça a alocação directa e deste modo possa reduzir os confrontos com as comunidades locais.

30 Entrevista na Cidade de Nampula com representantes de organizações da sociedade social (Junho 2020).

3.5. Os 2.75% e suas implicações no desenvolvimento das comunidades beneficiárias

As comunidades das localidades beneficiárias dos projectos de desenvolvimento financiados com os fundos da partilha de receitas da extracção mineira e petrolífera têm testemunhado a construção de infraestruturas que poderiam contribuir para a melhoria das condições de vida local. Mas, há uma distância grande entre o que se constrói, a sua qualidade e o potencial para gerar transformações que possam afectar de modo positivo a vida das pessoas. Populações de diferentes comunidades abrangidas pelas transferências de receitas reclamam a invisibilidade dos investimentos até aqui efectuados.³¹ Faltam evidências de qualquer correlação entre os montantes transferidos para as comunidades beneficiárias e o desenvolvimento e redução da pobreza. As comunidades beneficiárias dos 2.75% nos distritos de Larde, Inhassoro e Moatize continuam a viver em condições de pobreza.

Os governos distritais constroem infraestruturas que aparentemente resultam das suas próprias decisões. Falhas em garantir uma genuína consulta às comunidades tem sido apontada sistematicamente. As autoridades distritais fecham-se às suas próprias visões e interpretações sobre os problemas que precisam de ser resolvidos. Como consequência disso, as comunidades deixam de se rever nos projectos implementados. Há infraestruturas de mercado e escolas construídos há anos e que, no entanto, ficaram sem utilidade. Em Namanhumbir bem como em Inhassoro e Larde existem exemplos. Em Larde, a situação descrita pelas comunidades é mais complexa ainda. Durante quase dois anos o governo do distrito adjudicou uma obra de construção de um mercado que, apesar de injectados fundos, em dois anos consecutivos nunca foi concluído.

A questão central do desencontro entre os investimentos efectuados e desenvolvimento local está na abordagem que tem sido seguida pelos governos distritais, e em alguns casos com o apoio tácito de membros de conselhos consultivos locais e de organizações da sociedade civil que têm o privilégio de participar nos espaços decisórios para definição das escolhas de projectos e licitação dos serviços. A abordagem fragmentada das intervenções e a falta de consistência entre os projectos de desenvolvimento comunitário e os reais desafios de pobreza nas comunidades abrangidas, para além de outros factores, representam importantes desafios para se conseguir uma maior eficácia das alocações da receita das transferências para as comunidades. Não existe qualquer pensamento holístico sobre os problemas comunitários. As actuais intervenções configuram uma espécie de produtos e serviços a retalho que essencialmente servem para adicionar estatísticas nas informações do governo distrital sobre a construção de infraestruturas e a aquisição de bens. Entretanto, a consequência destes projetos tem-se revelado uma fonte de reprodução dos problemas de pobreza e das insuficiências básicas que as comunidades enfrentam, tanto por causa da fraca qualidade das infraestruturas, que requerem intervenções recorrentes, como pela sua inutilidade, já que as comunidades não as usam porque não se reconhecem nelas.

A ideia de participação das comunidades no processo decisório sobre a natureza de projectos a serem implementados só tem importância do ponto de vista de apropriação dos resultados das intervenções, mas ela não resolve o problema de falta de consistência entre o que se faz e o objectivo de desenvolvimento. Nesse sentido, é importante que as comunidades beneficiárias e os governos distritais sejam assistidos, por entidades externas, a desenvolver ideias sobre as perspectivas de desenvolvimento das comunidades abrangidas em linha com os desafios de pobreza que elas passam e vivem. Isto pode ser feito com o apoio das organizações da sociedade com as competências técnicas e *know-how* necessário.

Uma questão importante que merece alguma atenção está relacionada com a ideia sobre o envolvimento, inclusão ou participação das comunidades locais na definição das prioridades de desenvolvimento e sobre a alocação dos recursos provenientes das transferências para as comunidades. É salutar que se reconheça que esta perspectiva minimiza o poder e a responsabilidade que as comunidades têm sobre os 2.75% das receitas das transferências para as comunidades, tendo em conta o princípio de pertença das receitas às comunidades. À despeito do postulado de que a parcela das receitas partilhadas com as comunidades são fundos públicos, não se pode ignorar o facto de que não são fundos públicos que competem ao governo como qualquer outro fundo do Orçamento de Estado e, nesse sentido, o dono dos recursos decide ele mesmo sobre as opções de investimento.

A ideia de que a partilha deve ser feita com aquelas comunidades afectadas pelos empreendimentos é um reconhecimento explícito de que existe um direito de alguma natureza sobre os recursos que os ligam às operações extractivas. É disto que emerge a necessidade de reparação de perdas e partilha de ganhos como uma questão fundamental. Nessa base, deve mudar o pressuposto de envolvimento e conceber o processo decisório como uma premissa da responsabilidade primária das comunidades no sentido em que elas mesmas passam a ser os sujeitos das escolhas de iniciativas de desenvolvimento local, bem como de execução dos fundos mediante a assistência do governo e de outros actores responsáveis e idóneos do

³¹ Encontro com membros de comunidade de Maimelane, Inhassoro (Junho 2020)

campo da sociedade civil, incluindo bancos.

A importância dos bancos neste sentido decorre da necessidade de que o fundo não seja mantido vinculado a operações de execução normal no quadro dos procedimentos aplicados ao orçamento do Estado. Isto pode garantir que as comunidades decidam avançar com mecanismos de poupança para induzir investimentos mais volumosos a longo prazo e articulados a uma perspectiva de desenvolvimento integrado.

3.6. Elementos para um modelo de partilha de receitas

O modelo de partilha de receitas do sector mineiro e petrolífero em Moçambique é essencialmente uma iniciativa de devolução para as comunidades hospedeiras dos projectos, de uma percentagem da receita gerada pelas companhias extractivas e no caso particular, apenas aquela relativa ao imposto sobre a produção. Foi definido 2.75% como a percentagem das receitas transferidas para as comunidades hospedeiras dos projectos de minas e petróleos. Não se tem clareza sobre qual terá sido o fundamento para a determinação desta percentagem. Não foi estabelecida qualquer fórmula para as transferências. E a percentagem da partilha de receitas é até agora uniforme para todo o tipo de recursos naturais associados a minas e petróleos. Ou seja, a diferenciação entre tipos de minas (rubi, ouro, zinco, alumínio, grafite etc.) e petróleos (petróleo, gás natural, condensado etc.) como acontece em outras jurisdições não foi considerada para a fixação de uma percentagem diferenciada. Portanto, independentemente da natureza e tipo de recursos e a sua localização, se em terra ou em águas profundas, a percentagem da receita da transferência para as comunidades é a mesma.

Adicionalmente, as transferências são especificamente dedicadas a investimentos para desenvolvimento de comunidades e excepcionalmente as comunidades das áreas dos empreendimentos extractivos. Portanto, a despeito das vantagens de se ter uma receita de partilha que retorna para as comunidades afectadas pelos projectos extractivos como parte do processo de compensação e reparação de perdas de direitos, propriedades e bens tangíveis e intangíveis, as comunidades estão ainda assim sujeitas a um quadro que lhes impõe a natureza de projectos a serem implementados.

Os governos distritais não são actualmente os beneficiários das transferências para as comunidades. E, nesse contexto, apesar de existirem transferências intergovernamentais que permitem alocações aos governos distritais e outros governos sub-nacionais, não existe qualquer abordagem de um modelo que remeta para um reconhecimento explícito de partilha das receitas provenientes de pagamentos de impostos e taxas mineiras e petrolíferas com os distritos, quer sejam eles produtores ou não dos recursos. Ainda que esta possa ser considerada uma questão irrelevante no sentido de que se pode dizer que as receitas geradas pela indústria extractiva são incluídas no conjunto das receitas que financiam o orçamento do Estado, e que por essa via, fica garantida a sua redistribuição por todos os níveis territoriais de governo, é facto que a sociedade tem expectativas muito elevadas em torno dos ganhos da exploração de recursos e que estes podem funcionar como motor para a mobilização ou a contestação política. Provavelmente o actual volume de receitas não justifica uma abordagem que torne o processo redistributivo das receitas do sector extractivo mais compreensivo, visível e mais abrangente.

Entretanto, uma questão essencial é saber qual é o modelo de partilha de receitas apropriado para o contexto e as condições do sector extractivo em Moçambique. Na base desta questão são avançados três objectivos sobre os quais se fundamenta o modelo de partilha de receitas proposto neste estudo: **Primeiro**, a receita partilhada com o nível sub-nacional representa um mecanismo compensatório às áreas afectadas devido a perdas dos meios de subsistência, danos ambientais e fracturações socioculturais; **Segundo**, as transferências, como um mecanismo de promoção do desenvolvimento local à medida das condições e das características dos territórios; **Terceiro**, as transferências como um incentivo para a promoção de condições de garantia da manutenção e consolidação da paz nos distritos produtores.

Os pressupostos do modelo de partilha de receitas que este estudo propõe estão associados aos aspectos técnicos e da dinâmica de governação política relacionados com as práticas actuais das transferências para as comunidades e os seus resultados. Como foi discutido mais atrás, os 2.75% não produziram resultados relevantes no que tange ao desenvolvimento das comunidades beneficiárias. O problema, de acordo com os resultados deste estudo e outros, decorre da natureza de economia política da alocação e execução do orçamento do Estado. Os procedimentos de gestão das transferências para as comunidades não favorecem a transparência. As formas como são definidos os projectos sobre os quais as alocações das receitas devem ser efectuadas não favorecem a sua apropriação por parte das comunidades beneficiárias. O quadro

institucional de gestão favorece desvios de receitas e práticas de corrupção bem como a utilização dos recursos da comunidade para cobertura de défices no OE para o financiamento de projectos dos governos. Portanto, a fasquia da percentagem dos 2.75% não é em si mesma o problema na origem da falta de resultados visíveis dos investimentos na comunidade, mas sim a forma como os recursos chegam no distrito e o modo como eles são geridos e aplicados.

O actual modelo de transferências para as comunidades é excepcionalmente virado para o benefício das comunidades afectadas pelos empreendimentos extractivos. Como consequência disto criou-se um espaço que é potencialmente reprodutor de mais desigualdades entre comunidades do mesmo distrito, e não só. E, a percepção sobre as oportunidades de melhoria de condições de acesso a bens e serviços começa a ser percebida entre as comunidades adjacentes àquelas beneficiárias das transferências para as comunidades. Em Namanhumbir foram relatados casos de entrada de pessoas de outros locais que procuram fixar-se nas comunidades daquela localidade em busca de oportunidades para beneficiar das vantagens que a comunidade tem enquanto beneficiária das transferências dos 2.75%. Isto coloca desafios importantes também de estabilidade social e política que precisam de ser equacionados no contexto das transferências de receitas de partilha associadas à exploração e produção de recursos naturais.

Com base nestes argumentos o modelo de partilha de receitas de minas e de petróleos proposto neste estudo obedece aos seguintes três pressupostos.

Primeiro: Um modelo de transferência baseado na derivação, que privilegia transferências para as regiões de produção como o que actualmente ocorre, com a diferença de que a partilha se estende para o âmbito do governo do distrito produtor para permitir que as receitas provenientes dos recursos extraídos no distrito são partilhadas não somente com as comunidades afectadas directamente com as operações extractivas, mas também com outras comunidades do distrito produtor, mas com clara vantagem das comunidades afetadas do ponto de vista da proporção do volume de receita a transferir. Esta é uma abordagem claramente distinta daquela que privilegia apenas as comunidades afectadas pelos empreendimentos mineiros e petrolíferos. Este pressuposto sugere uma abordagem de redistribuição horizontal no distrito produtor.

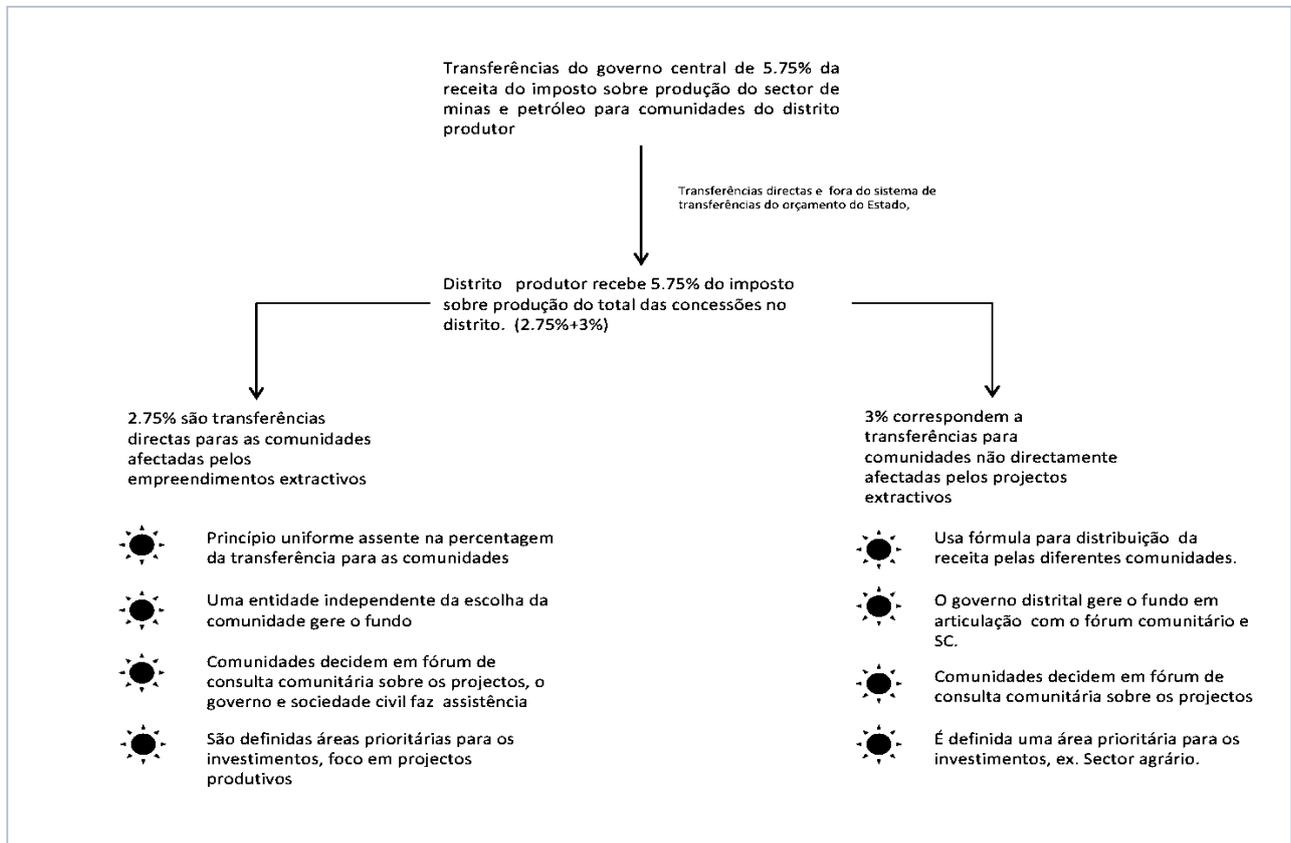
Segundo: Os distritos recebem uma percentagem total de 5.75% da receita do imposto sobre a produção mineira e petrolífera. Propõe-se aqui um incremento da actual taxa de referência nas transferências para as comunidades que é de 2.75% do imposto sobre a produção em mais 3%. A percentagem fixada refere-se a receitas de cada concessão. Neste cenário, as transferências para as comunidades afectadas pelos empreendimentos mantêm-se inalterada, ou seja, continua fixada nos 2.75%, contudo mudam os mecanismos de transferências, alocação, gestão e determinação dos projectos de desenvolvimento comunitário. O modelo de gestão dos fundos coloca os beneficiários das transferências comunitárias no centro do processo decisório e de gestão das receitas. Os recursos devem permitir alguma razoabilidade em termos de flexibilidade na decisão sobre as iniciativas a financiar mas tem que ter um foco maior na promoção do desenvolvimento integrado e uma intervenção holística da comunidade. O fluxo das transferências deve ocorrer fora do OE para garantir melhor gestão e possibilidades para promover poupança para investimentos futuros e devem ser estabelecidos mecanismos de gestão independentes..

Terceiro: A percentagem de 3%, referida no número anterior, é também extraída do imposto sobre a produção do conjunto das concessões do distrito produtor. Esta taxa é alocada ao governo distrital para investimentos em infraestruturas indispensáveis à promoção do desenvolvimento comunitário que privilegia projectos agrícolas nas demais comunidades não directamente afectadas pelos empreendimentos extractivos. O desenvolvimento agrícola é considerado prioritário neste exercício devido à complexidade da natureza de desafios de desenvolvimento nas comunidades que requer que as comunidades tenham no mínimo as possibilidades de garantir produção alimentar. O volume de receitas correspondente aos 3% é repartido pelo número total de localidades, e/ou comunidades, que não estejam afectadas directamente pelos empreendimentos e a sua redistribuição deverá obedecer a uma fórmula que tenha em conta: (i) o número de população da localidade e/ou comunidade; (ii) incidência de pobreza; e (iii) qualidade de infraestruturas de suporte a produção agrícola. O peso de cada um destes indicadores será o seguinte: (i) população (50%); (ii) pobreza (25%); e (iii) infraestruturas (25%). Esta taxa poderá ser um mecanismo importante para a redução das desigualdades e prevenção de conflitos associados à exploração de recursos naturais.

Portanto, na base dos três pressupostos acima apresentados, o modelo de partilha de receitas da produção mineira e petrolífera é essencialmente um modelo de derivação que fixa uma taxa de 2.75% do imposto sobre a produção para as comunidades directamente afectadas pelas operações dos projectos extractivos e adicionalmente uma taxa de 3%

canalizada para o governo do distrito que possa depois a redistribuir pelas comunidades não abrangidas pelos 2.75% como medida para a redução de desigualdades socioeconómicas e desproporcionalidades acentuadas no acesso a recursos necessários para a redução da pobreza e criação de ambiente para a mitigação de riscos de conflitos. A figura abaixo representa o modelo proposto.

Figura 1. Modelo para as transferências às comunidades



Fonte: O autor.

4. Conclusões e recomendações

Conclusão

Os modelos de partilha de receitas do sector extractivo são influenciados pelas dinâmicas e pelos níveis de sensibilidade dos governos sobre as questões chave de desenvolvimento. Alguns governos definem os modelos com base em informação e conhecimento sólidos sobre a natureza de recursos e a sua capacidade de produção e outros adoptam modelos numa base *ad-hoc*. Uns têm clareza sobre os pressupostos e determinantes para a redistribuição e outros fazem-no de modo mecânico. Ainda assim, existe um amplo consenso nos países produtores de recursos naturais sobre a necessidade de adopção de mecanismos de transferências para a partilha das receitas dos recursos naturais. As determinantes das decisões sobre a partilha variam de um país para outro. Apesar disso, também existe um fundamento amplamente partilhado pelas diferentes jurisdições que é a ideia de compensação e reparação das comunidades das regiões negativamente afectadas pelas operações extractivas. É por causa disto que é prática generalizada nos países ricos em recursos naturais, adoptar um mecanismo de partilha de receitas com as regiões de produção dos recursos.

A prática em Moçambique tem demonstrado que o processo de partilha de receitas não tem sido transparente. Isto é facto tanto a nível da determinação do volume de receitas a partilhar bem assim a nível da gestão dos fundos no distrito. As dificuldades em tornar pública a informação sobre os impostos pagos pelas companhias servem apenas interesses do governo. A vinculação dos fundos partilhados com as comunidades aos procedimentos de gestão e execução do OE são prejudiciais aos objectivos do fundo. O modelo confunde as transferências para as comunidades com o OE dos governos distritais, permitindo sobreposição de projectos e corrupção na gestão impedindo assim que os investimentos possam gerar desenvolvimento nas comunidades beneficiárias. O actual “modelo” de transferências para as comunidades tem potencial para gerar desigualdades muito profundas e críticas para a estabilidade social e política, devido à concentração de recursos em comunidades exclusivas no distrito, colocando as demais comunidades adjacentes do mesmo distrito sem quaisquer benefícios da exploração de recursos sendo por isso importante repensar a adopção de mecanismos adicionais de transferência horizontal, exclusivos dos distritos de produção, inspirados na distribuição por indicadores.

Recomendações

- Alterar o actual fluxo de transferências das receitas de partilha com as comunidades que é feita por via do orçamento do Estado para um fluxo fora do orçamento do Estado.
- Criar um órgão independente para a gestão e a execução das receitas das transferências para as comunidades.
- Mudar os mecanismos de alocação, gestão e determinação dos projectos de desenvolvimento comunitário para promover maior transparência e eficácia nos resultados da implementação dos projectos.
- Aumentar a percentagem da taxa de partilha de receitas de modo a incluir comunidades do distrito produtor não directamente afectadas pelos projectos extractivos e actualmente excluídos nos benefícios das transferências comunitárias.
- Consolidar mecanismos de transferências para as comunidades que permita reduzir desigualdades e riscos de conflitos nos distritos produtores de recursos naturais.

Referencias

AENA (2028). Dinâmicas da canalização e gestão das receitas do Estado provenientes do sector extractivo destinadas ao desenvolvimento das comunidades locais. Mozambique Policy Brief. Agosto de 2018.

Agustina, C. D.; Ahmad, E.; Nugroho, D.; and Siagian, H. (2012). Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia. London: LSE, Asia Research Centre, Working Paper 55.

Bauer, A.; Iwerks, R.; Mellegrini, M.; and Venugopal, V. (2016a). Subnational governance of extractives: Fostering national prosperity by addressing local challenges. Natural Resource Governance Institute, Policy Paper, August 2016.

Bauer, A.; Gankhuyag, U.; Halling, S.; Manley, D. and Venugopal, V. (2016b). Natural resource revenue sharing. Natural Resource Governance Institute. September 2016.

Brosio, G. & Singh (2014). Revenue sharing of natural resource in Africa: Reflections from a review of international practices. The World Bank, April 2014. <https://ideas.repec.org/p/wbk/wboper/20062.html>.

Buur, L.; Pedersen, R. H.; Malin, J. N.; Macuane, J. J. and Jacob, T. (2020). The politics of natural resource investments and rights in Africa: A theoretical approach. Elsevier. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X20301842>.

CIP (2019), É urgente a revisão do contrato da Kenmare Moma Mining: Benefícios fiscais excessivos trouxeram prejuízos ao Estado em pelo menos 1.5 mil milhões de meticais entre 2011 e 2018. Indústria Extractiva, Edição No. 5, Agosto 2019.

Davis, R. e Franks, D. (2014). Costs of company community conflicts in the extractive sector. Corporate Social Responsibility Initiative, Report No. 66. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School. https://www.csr.uq.edu.au/media/docs/603/Costs_of_Conflict_Davis-Franks.pdf.

De Oliveira, R. S. (2007). Business success, Angola-style: Postcolonial politics and the rise and rise of Sonangol. Cambridge University, The Journal of Modern African Studies. Vol. 45, No. 4, (Dec., 2007), pp. 595-619. <https://www.jstor.org/stable/4501948?seq=1>.

EITI (2020). 8º Relatório – Versão Draft. Anos de 2017 e 2018. Maputo, 21 de Fevereiro de 2020.

Forquilha, S. C. e Orre, A. (2012). Conselhos locais e institucionalização democrática em Moçambique: Dinâmicas e desafios. In: Weimer, B. (Org.) (2012). Moçambique: Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados. Maputo: IESE <https://www.cmi.no/publications/5104-conselhos-locais-e-institucionalizacao-democratica>.

Frynas, J. G. e Buur, L. (2020). The presource curse in Africa: Economic and political effects of anticipating natural resource revenues. Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.05.014>.

Hickey, S. & Izama, A. (2017). The politics of governing oil in Uganda: Going against the grain? African Affairs, Volume 116, Issue 463, April 2017, pp 163-185, <https://academic.oup.com/afaf/article-abstract/116/463/163/2605669>.

Macuane, J. J.; Buur, L. & Monjane, C. M. (2017). Power, conflict and natural resources: The Mozambican crisis revisited. African Affairs, 1 – 24.

Macuane, J. J.; Salimo, P; do Rosário, D. M. e Weimer, B. (2012).

MEF (2015) Orçamento participativo 2015.

MEF (2016) Orçamento cidadão 2016.

MEF (2017) Orçamento cidadão 2017.

MEF (2018) Orçamento cidadão 2020.

MEF (2020) Orçamento cidadão 2020.

MF (2013) Orçamento cidadão 2013

MF (2014) Orçamento cidadão 2014

Ministério da Planificação e Desenvolvimento e Ministério das Finanças. Circular No. 01/MPD-MF/2013. Critérios a

observar na implementação de projectos financiados por receitas de explorações mineiras e petrolíferas canalizadas às comunidades.

Monjane, C. M. (2019). Rethinking the political economy of commodity-based linkages: Insights from the coal sector in Mozambique. Roskilde University. Doctoral Thesis.

Morgandi, M. (2008). Extractive industries revenues distribution at the sub-national level: The experience in seven resource-rich countries. New York: Revenue Watch Institute. June 2008.

Pedersen, R. H. & Kweka, O. (2017). The political economy of petroleum investments and land acquisition standards in Africa: The case of Tanzania. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420716303580>.

República de Moçambique (2013). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2013.

República de Moçambique (2014). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2014.

República de Moçambique (2015). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2015.

República de Moçambique (2016). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2016.

República de Moçambique (2017). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2017. http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/Relatorio_Execucao_Jan_Dez_OE2017.pdf.

República de Moçambique (2018). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro – Dezembro 2018.

República de Moçambique (2018). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2018.

República de Moçambique (2019). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro – Setembro de 2019.

República de Moçambique (2019). Relatório de execução do orçamento do Estado. Janeiro a Dezembro de 2019.

Ribot, J. C. (2015). Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource decentralization. Washington: World Resource Institute.

Salimo, P. (2018). The politics of LNG: Local state power and contested demands for land acquisition in Palma, Mozambique. In: Schubert, J.; Engel, U. and Macamo, E. (Ed.) (2018). Extractive industries and changing state dynamics in Africa. Beyond the resource curse. Routledge. Pp.89-111. <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781351200639/chapters/10.4324/9781351200639-6>

Salimo, P. (2020), Economia política da governação de recursos naturais em Nampula. Maputo, Fevereiro 2020. Estudo elaborado para a Akilizetho – ADS.

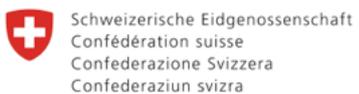
Salimo, P.; Buur, L. and Macuane, J. J. (2020). The politics of domestic gas: The Sasol natural gas deals in Mozambique. Elsevier. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X20301593?via%3Dihub>.

Viñuela, L.; Kaiser, K. and Chowdhure-Aziz, M. (2014). Intergovernmental fiscal management in natural resource-rich settings. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/352691468180873545/intergovernmental-fiscal-management-in-natural-resource-rich-settings>.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Revisão de pares: Edson Cortez, Inocência Mappede e Rui Mate

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