

V

RECURSOS NATURAIS E  
DESENVOLVIMENTO



# **IDeIAS Nº10 – INDÚSTRIAS DE RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO: ALGUNS COMENTÁRIOS**

Carlos Nuno Castel-Branco

## ***Introdução***

Entre 25 e 26 de Março, realizou-se em Maputo um workshop de alto nível envolvendo dirigentes governativos, de empresas ligadas a indústrias de recursos naturais e sociedade civil de vários países Africanos. O workshop tinha como tema melhorar o impacto das indústrias de recursos naturais através do uso efectivo de receitas e da responsabilidade social corporativa.

Este IDEIAS surge como resultado da reflexão sobre alguns dos pontos discutidos nesse workshop.

## ***Desenvolvimento e desafios dos recursos naturais***

Recursos naturais são renováveis apenas enquanto houver um equilíbrio entre a taxa de reprodução e a taxa de extracção (ou exploração) do recurso. No caso da maioria dos minérios e hidrocarbonetos, a taxa de reprodução é tão lenta e as condições necessárias à sua reprodução são tão extremas que, por simplicidade e definição, estes recursos são considerados não renováveis. Isto significa que a sua extracção contínua conduz, ao fim de um certo período e dada uma certa taxa de extracção e uma certa dimensão dos jazigos, ao seu desaparecimento muito antes de a natureza conseguir repor o recurso. Outros recursos naturais não minerais, como as florestas e as reservas marinhas, reproduzem-se mais fácil e rapidamente pelo que podem ser considerados renováveis desde que as taxas de extracção não sejam superiores às de reprodução (Ollivier *et al.*).

Por outro lado, recursos naturais exploráveis, minerais, florestais, marinhos, etc., localizam-se frequentemente em áreas onde já há outras actividades económicas e

sociais, onde vivem populações, onde actividades económicas alternativas à exploração dos recursos naturais podem ser desenvolvidas. Estas alternativas podem entrar em conflito com a exploração de recursos naturais, especialmente quando esta exploração gera (ou corre o risco de gerar) externalidades negativas como poluição da água, solo e ar, desflorestamento, redução da biodiversidade, etc. (Ollivier *et al.*, 2009; Castel-Branco, 2008a).

Deste ponto de partida podem ser derivadas quatro conclusões lógicas sobre a utilização dos recursos naturais como fonte de crescimento e desenvolvimento.

Primeira, a sustentabilidade temporal e intergeracional de estratégias de crescimento e desenvolvimento dependentes da extracção de recursos naturais é determinada pelo equilíbrio entre a extracção e a capacidade de reprodução dos recursos. Portanto, no caso da dependência em relação aos recursos minerais e hidrocarbonetos, a estratégia é finita e, portanto, insustentável no tempo e do ponto de vista intergeracional. No caso da dependência em relação a outros recursos naturais, a sustentabilidade temporal e intergeracional da estratégia depende do maneiio do recurso em causa (Ollivier *et al.*, 2009; Smith 1992).

Como resultado da primeira conclusão, a segunda diz que uma estratégia de crescimento e desenvolvimento que numa fase inicial dependa da extracção e exploração de recurso naturais tem que gerar um nível de excedente e receita social (apropriado pela sociedade) que permita realizar dois objectivos complementares. Por um lado, é necessário compensar a sociedade e a natureza pelos efeitos negativos potenciais da exploração de recursos naturais (grande potencial de instabilidade macroeconómica, poluição, esgotamento dos recursos, competição com actividades existentes ou alternativas podendo implicar que tais actividades deixem de existir ou nunca se concretizem, etc.). Por exemplo, fundos de reserva destinados a compensar pela volatilidade dos preços de *commodities*, investimento em tecnologias mais “limpas” ou no maneiio sustentável dos recursos em exploração, fundos adequados para financiar a realocação de comunidades, etc., são formas de utilização de receitas para compensar pelas externalidades negativas da exploração dos recursos naturais. Estas externalidades devem ser assumidas (internalizadas) pelas empresas que as criam e, por isso, o seu custo não deve ser deduzido dos *royalties* ou de outros impostos sobre rendimento devidos (Castel-Branco, 2008a; Smith, 1992).

Por outro lado, o excedente e as receitas da exploração dos recursos naturais devem, sobretudo, ser apropriados por via fiscal (impostos sobre o rendimento do capital e *royalties*), para financiar a criação de oportunidades alternativas de desenvolvimento que diversifiquem a base produtiva, comercial e tecnológica e alarguem a base social e regional de acumulação. Esta necessidade de diversificação e alargamento da base de acumulação é causada por cinco considerações fundamentais. Um, a

dependência de recursos naturais tende a tornar a economia volátil e vulnerável por causa da volatilidade dos preços de *commodities*, do excesso de exposição da economia a mercados internacionais e da concentração da capacidade e energia produtivas e comerciais num pequeno leque de actividades vulneráveis a esses mercados. Por outro lado, a diversificação permite não só amortecer as crises dos mercados de recursos naturais mas, sobretudo, permite gerar outras oportunidades de desenvolvimento (infra-estruturas, qualificações, tecnologias, capacidades produtivas e capacidades logísticas e de serviços de apoio à produção) para além dos limites de explorar recursos naturais (Castel-Branco, 2008b, 2004a, 2004b e 2002a). Dois, a sustentabilidade temporal e intergeracional das estratégias de desenvolvimento requer que alternativas aos recursos naturais sejam criadas para que as oportunidades e condições de desenvolvimento das futuras gerações sejam melhores que as actuais (Ollivier *et al.*, Smith, 1992; Castel-Branco, 2009). Três, a diversificação e alargamento da base produtiva podem acelerar o crescimento e transformação da base económica, adicionar mais valor aos recursos e gerar um modo de crescimento mais eficaz na redução da pobreza (Cramer, 1999; Wuyts, 2003; Virtanen and Ehrenpreis, 2007; Castel-Branco, 2008b). Quatro, uma base produtiva e comercial mais diversificada gera novas oportunidades e procura qualificações, habilidades e capacidades tecnológicas, as quais geram novas oportunidades de diversificação (Cramer, 1999; Hidalgo *et al.*, 2007). Cinco, uma base mais diversificada e alargada de acumulação pode gerar diferentes pressões políticas e reduzir o poder das grandes empresas de recursos naturais (Smith, 1992; Castel-Branco, 2004a, 2004b e 2002a). Portanto, a retenção na economia de parte significativa da riqueza gerada pela extracção e exploração de recursos naturais pode ajudar a transformar as bases e dinâmicas económicas, sociais e políticas (Castel-Branco e Cavadias, 2009; Castel-Branco, 2008b).

Terceira, a extracção e exploração de recursos naturais têm o potencial de destruir modos de vida e impedir o aproveitamento de oportunidades alternativas de desenvolvimento. Por exemplo, o delta do Rio Zambeze é um campo de competição e conflito entre o potencial e actividades agrárias, marinhas, florestais e minerais, e entre estas e diferentes modelos de turismo. Em alguns casos, a solução deste conflito requer a escolha entre uma actividade ou outra. Num dos Estados da Índia, um conflito eclodiu por causa da tentativa de instalar uma refinaria de petróleo a um par de quilómetros de uma reserva para tigres e mangais. Estes conflitos não têm que ser sempre prejudiciais para as comunidades directamente afectadas ou para a economia como um todo. Por exemplo, no caso da Índia, do conflito emergiu do plano de montar uma cintura de painéis solares em torno das reservas florestais e faunísticas que permitam abastecer as comunidades locais com energia limpa sem prejudicar a biodiversidade.

Mais geralmente, há três elementos vitais para a resolução deste problema. Por um lado, se a exploração de recursos naturais for devidamente enquadrada por uma estratégia nacional de desenvolvimento mais ampla, é mais fácil encontrar os critérios e mecanismos para definir, em cada caso, quais são as alternativas mais adequadas – extracção de recursos naturais, turismo, reservas de biodiversidade, agricultura ou qualquer outra. Por outro lado, uma análise social de custo benefício ajustada para contemplar sustentabilidade intergeracional pode ajudar a definir critérios rigorosos de escolha de opções dentro do quadro estratégico de desenvolvimento nacional. Finalmente, o conceito “comunidade” precisa de ser desagregado e concretizado – quem é a comunidade, que interesses se articulam através dessa comunidade e seus grupos componentes e como é que tais interesses e dinâmicas se organizam institucionalmente? Esta comunidade concreta, diferenciada e organizada (formal ou informalmente) deverá ser uma força central na determinação das opções locais, da exploração que se faz dos recursos locais e da apropriação e utilização dos benefícios do crescimento e do desenvolvimento local.

Quarta, a extracção e exploração de recursos naturais levanta questões concretas sobre a sustentabilidade ambiental que estão relacionadas com as oportunidades de desenvolvimento intergeracionais. Num ponto anterior deste artigo, a abordagem intergeracional foi realizada do ponto de vista de exaustão dos recursos e criação de novas oportunidades. Para além desse problema, existe a questão do impacto ambiental – como é que a capacidade de regeneração natural e dinâmica do meio ambiente necessário à vida e desenvolvimento é afectada pela exploração dos recursos naturais (através da poluição, erosão, cheias e secas, etc.)? De que modo as opções e oportunidades para as novas gerações são afectadas – expandem, contraem-se, tornam-se mais voláteis ou estáveis, etc.?

### ***Estratégia pública de desenvolvimento nacional e recursos naturais***

Os desafios da exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento colocam no topo da agenda a questão de estratégia. Uma estratégia pode ser defensiva, construída apenas para acomodar interesses, dinâmicas e processos já estabelecidos. Neste caso, empresas escolhem os recursos que querem explorar e como os vão explorar e a estratégia pública nacional ou regional acomoda essas dinâmicas empresariais: fornece o quadro legal e de incentivos, a infra-estrutura e os serviços logísticos. Nesta estratégia defensiva, o Estado obtém das empresas a receita mínima necessária para compensar pelas externalidades negativas (deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, instabilidade macroeconómica, etc.) e apela à responsabilidade social corporativa para que as empresas “deixem algo – escolas, centros de saúde, fontes de água – nas comunidades”. Estratégias defensivas podem

ser melhores ou piores, e podem proteger a economia com maior ou menor eficácia, mas não conseguem dirigir o uso dos recursos naturais, a negociação de alternativas e a utilização da riqueza como factor de desenvolvimento. Mais recentemente, estratégias defensivas começaram a mudar o foco do âmbito nacional para o local. A ênfase da negociação e partilha fica ao nível da comunidade. O Estado oferece o quadro legal e as empresas negociam directamente com as comunidades. Esta abordagem pode resultar da tentativa de internalizar e responder à crítica de que as comunidades não beneficiam da exploração dos recursos locais (e, até, são frequentemente prejudicadas por essa exploração por causa das externalidades negativas). Mas também é uma abordagem coerente com os interesses das firmas dado que fragmentam o processo de negociação, estruturam-no em torno das empresas, enfraquecem a posição do Estado e podem criar alianças tácticas locais que fortalecem o papel das empresas.

Alternativamente, estratégia pública deve ter um carácter ofensivo. Em primeiro lugar, isto significa que é a estratégia pública de desenvolvimento que determina quais os recursos a explorar e como, em vez de serem os interesses de exploração de recursos a determinar que estratégia é consistente com tais interesses. Em segundo lugar, o quadro legal e de incentivos, o quadro fiscal e as relações com as comunidades são determinadas pelos interesses articulados pela estratégia pública. Em terceiro lugar, a competição e conflito entre usos alternativos de recursos e opções alternativas de desenvolvimento são geridos e negociados através da estratégia. Em quarto lugar, a estratégia deve ter uma clara dimensão intergeracional – como acumular para o futuro e como gerar oportunidades diferentes, novas, melhores. Em quinto lugar, a estratégia permite igualmente gerir as implicações ambientais.

A estratégia pública ofensiva fornece a visão, direcções, opções e oportunidades de aplicação do excedente e rendimento da indústria extractiva que é apropriado, via tributação, pela sociedade para diversificar a base produtiva, comercial e de qualificações, para inovar e para alargar as bases sociais e regionais de acumulação. Portanto, ajuda a negociar e definir o que é realmente feito com os recursos das indústrias de recursos naturais.

Debates recentes sobre a indústria de recursos naturais têm enfatizado o papel da formação de *clusters* industriais de fornecedores de insumos, equipamentos, peças, matérias-primas e materiais auxiliares e serviços em torno das indústrias de recursos naturais. O argumento é que estes *clusters* diversificam a base produtiva, criam novas dinâmicas industriais e permitem adicionar mais valor à economia ligando os recursos naturais com mais actividades económicas.

No entanto, em economias de base industrial muito fraca, é questionável se o impacto destes *clusters* (assumindo que se formam) é positivo. Por um lado, a formação de *clusters* em torno das indústrias de recursos naturais requer “massa crítica” de procura, isto é, a multiplicação de indústrias com procura semelhante.

Por outro lado, estes *clusters*, dada a debilidade da restante base industrial, podem tornar-se em mais um meio de comunicação de crises e instabilidade dada a volatilidade dos mercados de *commodities*. Por exemplo, se a base industrial da economia se concentrar nestes *clusters*, cada vez que os mercados de *commodities* entrarem em crise, imediatamente esta crise é transmitida por via das indústrias de recursos naturais e dos seus *clusters*. Adicionalmente, a oportunidade de formação destes *clusters* e as pressões das indústrias de recursos naturais e do próprio Estado, podem provocar uma concentração do investimento em torno dos projectos de recurso naturais e seus *clusters*, consolidando os padrões de especialização e subdesenvolvimento. Finalmente, em economias com fraca base industrial estes *clusters* tendem a ser intensivos em importações e em investimento directo estrangeiro, o que pode resultar em pressões sobre a balança de pagamentos associadas a repatriamento de lucros e de custos de investimento, transferência de preços, etc. A construção de *clusters* exige um quadro estratégico público que permita promover a diversificação da base produtiva e alargamento da base de acumulação, de modo a gerar outras oportunidades e focos de desenvolvimento. Neste contexto, é possível aumentar as externalidades positivas dos *clusters* e minimizar as suas externalidades negativas. Finalmente, a estratégia deve enquadrar devidamente os interesses, aspirações, instituições, tensões e conflitos das comunidades afectadas, fazendo-as participar na escolha das opções, na definição dos seus benefícios, e na construção da sua capacidade institucional, social e política para usar em seu benefício a sua parte do excedente e receitas geradas pela indústria de recursos naturais.

## ***Receitas***

Por razões discutidas numa parte anterior deste artigo, uma proporção maior das receitas dos recursos naturais deve ser retida pela economia nacional. Esta receita não deve apenas cobrir os custos das externalidades negativas da indústria, mas sobretudo deve gerar recursos para financiar a diversificação da base produtiva e alargamento social e regional dos centros de acumulação. Para que isto seja possível, não só é necessário ter legislação adequada mas também é preciso conseguir implementar a legislação. Isto significa que é preciso conhecer os rendimentos e lucros reais das empresas (para o que a iniciativa de transparência da indústria extractiva, ITIE, pode ser um contributo crucial). Também é necessário evitar acordos de dupla tributação que provoquem drenagem de recursos fiscais do país e ganhar alianças internacionais para combater os paraísos fiscais.

Numa conferência em Londres, organizada pelo DFID<sup>2</sup>, o Primeiro-Ministro Britânico, Gordon Brown, enfatizou a necessidade de reter uma cada vez maior proporção da riqueza gerada nas economias em vias desenvolvimento nessas mesmas



economias, gerando dinâmicas de acumulação e reduzindo a dependência externa. É preciso saber aproveitar este *momentum* na economia e na política internacional a favor das economias mais atrasadas.

Finalmente, também não basta adotar legislação fiscal menos generosa e mais rigorosa apenas para os novos projectos. É necessário renegociar os contratos com os projectos já estabelecidos. Segundo dados do Banco de Moçambique (2008), em 2007 os mega projectos realizaram um repatriamento líquido de US\$ 280 milhões. Combinado com outros custos de investimento, o impacto dos mega projectos na balança rendimento foi negativa (-US\$ 590 milhões). Efeitos desta natureza e magnitude podem ser evitados com a renegociação dos acordos fiscais com os grandes projectos, abrindo o caminho para que as indústrias de recursos naturais contribuam, de facto, para o desenvolvimento nacional.

### **Referências**

- Addison, T. (org.). (2003). *From conflict to recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press
- Banco de Moçambique. (2008). *Relatório Anual*. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2009). Recursos naturais, meio ambiente e crescimento económico sustentável em Moçambique. DP nº 06, IESE.
- Castel-Branco, C. (2008a). Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), Maputo 27 e 28 de Novembro de 2008.
- Castel-Branco, C. (2008b). Eliminating aid dependency and poverty through development of broad based and diversified productive and trade capacities. Comunicação apresentada no Trade and Development Board da UNCTAD, Genebra 18 de Setembro de 2008.
- Castel-Branco, C. (2008c). As consequências directas das crises no panorama nacional Moçambicano. Comunicação apresentada na IV Conferência Económica do Millennium Bim “Os efeitos das 3 crises – financeira, produtos alimentares e petróleo - sobre as economias de África e de Moçambique em particular”. 4 de Dezembro. Maputo.
- Castel-Branco, C. (2004a). What is the experience and impact of South African trade and investment on growth and development of host economies? A view from Mozambique. HSRC Conference on “Stability, poverty reduction and South African Trade and Investment in Southern Africa”, 29-30 March. Pretoria.
- Castel-Branco, C. (2004b). Business and productive capacity development in economic growth and industrialization: the case of Mozambique. Discussion paper.

- Castel-Branco, C. (2002a). An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique Unpublished PhD Thesis. Univ. of London.
- Castel-Branco, C. (2002b). Economic linkages between Mozambique and South Africa (mimeo).
- Castel-Branco, C. (2002c). Mega projectos e estratégia de desenvolvimento (mimeo).
- Castel-Branco, C. & Cavadias, E.. (2009). O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique. Comunicação apresentada no II seminário nacional sobre execução da política fiscal e aduaneira, organizado pela Autoridade Tributária de Moçambique (Maputo, 06-07 de Março)
- Castel-Branco, C. & Goldin, N. (2003). Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy. Report to Mozal: Maputo Março).
- Cramer, C. (1999). Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts. *World Development* 22(7), pp. 1247-66. Hewitt, T., H. Johnson and D. Wield (eds.). 1992. *Industrialization and Development*. Oxford. Univ. Press and The Open University: Oxford.
- Hidalgo, C.A., et al. (2007). *The product space conditions the development of Nations. Science, Vol. 317*. pp. 482-7.
- Ollivier, T., et al. (2009). Natural resources, environment, and sustainable growth in Mozambique. (Report and Appendices). CERNA: Paris.
- Smith, P. (1992). *Industrialization and Environment*. In Hewitt, Johnson and Wield (eds.).
- Virtanen, P. & Ehrenpreis, D. (2007). Growth, poverty and inequality in Mozambique. International Poverty Centre: Country Study nº 10.
- Wuyts, M. (2003). The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction. In Addison (ed.). 2003.

# IDeIAS Nº11 – RECURSOS NATURAIS, MEIO AMBIENTE E CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL<sup>1</sup>

Carlos Nuno Castel-Branco

## *Contribuição do estudo de Ollivier et al.*

O relatório de Ollivier *et al.* desenvolve e testa uma metodologia para medição do impacto ambiental e da exploração dos recursos naturais na sustentabilidade do crescimento em Moçambique. O estudo conclui que o padrão de desenvolvimento em Moçambique é insustentável, que é necessário aumentar a contribuição positiva do capital humano e do capital físico produzido e diminuir a contribuição negativa da extração dos recursos naturais e da poluição. Para isso, o estudo sugere a necessidade de cobrar impostos e outras taxas sobre os recursos naturais para promover o desenvolvimento e diversificação da infra-estrutura e do capital humano. O estudo levanta uma série de questões vitais. Primeira, sustentabilidade do desenvolvimento sustentável é definida temporal e intergeracionalmente: em que medida é que estamos a garantir para as gerações vindouras capacidades, opções e oportunidades de desenvolvimento melhores e maiores que as que hoje temos? Segunda, o estudo questiona quem deve financiar os custos dessa sustentabilidade: nós, as futuras gerações, ou deverá o custo ser partilhado? Terceira, define o que é que “custa” gerar desenvolvimento sustentável – investimento em capital físico e em capacidades humanas e institucionais, bem como a gestão racional e equilibrada do meio ambiente, ou capital natural.

O estudo introduz o conceito de “taxa de poupança sustentável líquida” para medir desenvolvimento sustentável intergeracional. Poupança é usada como indicador de potencial de crescimento e de sustentabilidade, sendo positivamente relacionada com a expansão de capacidade (física e humana) e negativamente relacionada com a extração de recursos naturais (por não serem renováveis) e

---

1 O presente IDeIAS é um resumo do Discussion Paper nº 6, 2009, do IESE, com o mesmo título e do mesmo autor.

poluição (que prejudica as capacidades, opções e oportunidades para o futuro). Cobrança de receitas (fiscais e *royalties*) sobre os recursos naturais, para financiar a expansão de capacidade física e humana e diversificar a economia, pode minimizar o efeito negativo da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Quantificando o grau de sustentabilidade do actual padrão de crescimento (com ênfase nos recursos naturais e poluição), o relatório contribui para cinco objectivos: (i) avalia o grau de sustentabilidade do padrão de crescimento do ponto de vista do custo social da redução líquida do capital natural e da poluição e conclui que o padrão de crescimento em Moçambique tem sido insustentável dada a taxa de poupança sustentável líquida negativa de -14,1%; (ii) contribui para o desenvolvimento de metodologias de medição de sustentabilidade; (iii) consciencializa a sociedade sobre a necessidade de incluir a dimensão intergeracional e os seus custos nas estratégias de desenvolvimento; (iv) chama a atenção para vulnerabilidades específicas do padrão de crescimento (choques climáticos, erosão ambiental e poluição, exploração desregrada de recursos naturais renováveis e não renováveis, a fraca rede sanitária e de infra-estruturas, o capital humano, entre outros), e os custos que estas vulnerabilidades representam para a economia e para as famílias; (v) prioriza a necessidade de assegurar a substituição entre diferentes formas de capital e de geração de riqueza (por exemplo, usando as rendas dos recursos naturais para incrementar o capital físico e a capacidade humana e institucional, e proteger o meio ambiente).

O relatório de Ollivier *et al.* vem adicionar informação crítica a outras abordagens sobre a insustentabilidade dos padrões de crescimento em Moçambique. Estas outras abordagens mencionam a excessiva especialização da base produtiva num pequeno leque de actividades primárias, a excessiva concentração dos centros de acumulação derivada dessa especialização, e a excessiva dependência de fluxos externos de capital derivada tanto da especialização da base produtiva como da concentração dos centros de acumulação, como determinantes da insustentabilidade, volatilidade e descontinuidade dos padrões de crescimento e desenvolvimento económico e social em Moçambique. Este estudo adiciona, de forma mais explícita, a dimensão temporal intergeracional.

### ***Análise crítica ao estudo de Ollivier et al.***

Diferentemente de Aquiles, o estudo de Ollivier *et al.* tem dois calcanhares vulneráveis: a sua metodologia e a sua base de informação.

O principal problema do estudo é a opção pela construção de uma “função de sustentabilidade” inspirada nas funções de produção neoclássicas. Esta metodologia pressupõe que o produto final (neste caso, o grau de sustentabilidade) resulta dos contributos dos factores individuais que compõem a função [capital físico, capital

natural (extracção de recursos renováveis e não-renováveis) e capital humano (educação e poluição)]. As contribuições individuais dos factores dependem do seu impacto individual marginal (o que na função de produção neoclássica é a produtividade marginal do factor). Este impacto é associado com o peso percentual de cada factor na formação do produto e na taxa de variação do output dada a variação de cada factor individual, *ceteris paribus*.

Logo, a análise realizada com tal modelo tende a ser fragmentada, estática, simplista e desenraizada do contexto social e ambiental mais amplo em que as relações entre os factores ocorrem. Fragmentada, porque trata de cada um dos factores como se, além de um rácio quantitativo dado pela natureza, não existisse nenhuma relação mútua entre eles (social, técnica ou ambiental) e como se a variação de qualquer um dos factores não implicasse variações nos outros. Isto é, cada factor opera independentemente dos outros. Assim, o impacto de cada factor pode ser medido desde que se assuma o pressuposto de que o resto permanece igual (*ceteris paribus*). Estática, por causa do pressuposto de *ceteris paribus* e porque a estrutura da relação quantitativa entre cada um dos factores e o produto e entre os factores, eles próprios, é dada. Simplista, porque a valorização de cada factor depende da monetarização do factor em relações formais de mercado. Desenraizada do contexto social e ambiental, porque se presume que este contexto não influa na análise de nenhum modo – a análise é, no fim, o resultado *neutro* da arrumação e da correlação entre dados estatísticos e não entre dinâmicas sociais, ambientais e técnicas.

Por exemplo, os cálculos feitos pelo modelo mostram que o impacto do desflorestamento (-0,4%) no nível de poupança sustentável líquida (-14,1%) é muito pequeno (menos de 3% da taxa calculada de poupança), porque a taxa agregada de desflorestamento, segundo dados oficiais, é pequena. Ainda que se aceitem os dados oficiais (apesar de não terem informação sobre *logging* ilegal), o impacto global do desflorestamento inclui efeitos directos (desaparecimento de árvores) e indirectos (redução da biodiversidade, aumento da frequência, intensidade e vulnerabilidade de cheias e secas, poluição e redução da qualidade do ar e da água, desaparecimento de incubadoras de vida animal, desaparecimento de fontes de rendimento relacionadas com a pesca, turismo, madeiras preciosas e outras, etc.). A existência de impactos indirectos, a jusante e montante da acção de desflorestamento, faz com que o impacto total do desflorestamento seja substancialmente maior que o directo. Logo, o desflorestamento pode ter impactos significativos ao longo de toda a função de sustentabilidade, uma vez que pode afectar a poupança bruta e a depreciação de capital físico, a erosão dos solos, a poluição atmosférica e da água, os choques relacionados com cheias e secas, etc. Se a relação entre desflorestamento e cada um destes outros factores do modelo fosse medida, o desflorestamento ficaria um dos factores mais importantes em vez de um dos menos importantes. Portanto, assumindo *ceteris*

paribus o modelo é “obrigado” a simplificar a dinâmica das relações entre factores ao ponto de tornar as previsões e a análise de políticas num exercício irrelevante.

Outro exemplo, do “capital intangível” (residual que inclui tudo o que não é nem capital físico nem capital natural) somente o “capital humano” é discutido. Este, por sua vez, é reduzido a educação (investimento operacional em educação) e sanidade (poluição do ar e da água). Será que a riqueza relacionada com as pessoas se limita às suas capacidades funcionais – quanto podem trabalhar saudavelmente, e quão saudáveis e treinadas têm que ser para poderem trabalhar? Não terão, estas pessoas, motivações e interesses, não farão elas parte de grupos sociais que interagem, com maior ou menor tensão e conflito? Não serão o ambiente e *ethos* sociais importantes na formação das capacidades, motivações e reacções das pessoas? Não serão aspectos factores determinantes das dinâmicas do “capital físico”, “capital natural”, “capital humano” e “substituição” entre estes “capitais”? Como será possível entender as pessoas e suas capacidades quando as fragmentamos em componentes discretas (quantidade de educação formal, quantidade de poluição no ar que respiram, quantidade de água potável a que têm acesso), como se as pessoas e o seu ambiente social fossem não mais do que uma combinação técnica e neutra desses factores discretos?

Poderá capacidade humana ser medida ou derivada directamente do investimento operacional em educação? Quão eficaz é o sistema de financiamento da educação a transformar unidades monetárias de financiamento em quantidades de educação *per capita*? O que são “quantidades de educação”? Qual é o conteúdo da educação e até que ponto esse conteúdo se relaciona com os desafios, interesses, motivações e pressões que as pessoas enfrentam no seu ambiente social, incluindo a relação social e técnica entre as pessoas e o capital físico, natural e institucional? Qual é a qualidade da educação, a sua eficácia em fazer-se absorver e os *standards* do conhecimento que fornece para ser absorvido? Qual é o aproveitamento que as pessoas e a sociedade fazem da educação, isto é, como e quanto é que conseguem usar o que aprendem através da educação? Até que ponto é que as capacidades das pessoas estão relacionadas com a educação formal, ou em que medida é que essas capacidades resultam do conhecimento e aprendizagem tácitos, associados com experiência e experimentação, cultura, valores, história, organização social e poder (Polanyi, 1966; Lam, 2004)? Em outras palavras, o que é educação e para que serve? (Fine, 2001; Fine and Rose, 2001).

Em consequência, o primeiro aspecto a rever neste estudo é o modelo utilizado na análise. Para fazer esta revisão, será necessário reformular o objectivo analítico do estudo: em vez de tentar medir o impacto isolado de cada factor, o modelo deve permitir analisar as relações dinâmicas entre factores em contextos sociais, institucionais e ambientais específicos, e equacionar essas relações dinâmicas dentro dos processos de acumulação e desenvolvimento em Moçambique.

Pode ser argumentado que esta revisão do modelo e dos objectivos da análise reduzirá a precisão da previsão e a solidez da informação para análise de política. Este argumento é apenas ilusório. A previsão feita com o modelo não é rigorosa porque este é assente na análise fragmentada e estática de uma dinâmica. Por outro lado, o modelo não dá informação substancial que permita sustentar análise de política, pois apenas ilustra, como resultado de uma dada arrumação de informação estatística, os factores de maior e menor impacto directo, *ceteris paribus*. Não são analisadas as razões dessa hierarquia de factores e do seu impacto, nem as relações entre factores e entre impactos. O pressuposto *ceteris paribus* não opera na prática, pelo que um modelo que o requeira não é adequado para avaliar e desenvolver políticas. Finalmente, um modelo que analise uma relação dinâmica entre factores (ou *momentum* de uma relação) com precisão produzirá resultados menos precisos na análise estática de cada factor individual (ou posição de cada factor), e vice-versa (Heisenberg, 1983; Rosenblum and Kuttner, 2008). Se o problema em questão for de natureza dinâmica (crescimento, desenvolvimento, taxa de substituição ou de transformação estrutural, sustentabilidade, relações intergeracionais, etc.) ao longo do tempo, é preferível melhorar a qualidade da análise do *momentum* do que tentar, simplista e artificialmente, ser preciso na medição da posição.

No fim, é necessário reconhecer que a questão ambiental é parte integrante da economia política do desenvolvimento e, portanto, das tensões, conflitos e dinâmicas de acumulação e reprodução económica e social. Estudar a questão ambiental fora deste contexto de tensão, conflito e dinâmica económica e social conduz à esterilização e irrelevância da análise (Smith, 1992).

O outro grande problema deste estudo é a fraqueza da sua base de informação. A poupança e o capital físico nacionais podem ser derivados dos agregados macroeconómicos, mas esta derivação dá pouca informação sobre a composição real desse capital físico.

Por que é que *energia* não constitui factor de análise no estudo? Não será a procura de energia um factor determinante no desflorestamento, erosão dos solos, extracção de recursos naturais, poluição do solo e da água, formação do capital físico, construção de relações de poder que influem no modo de vida e nas oportunidades e desafios para o desenvolvimento humano?

A informação sobre florestas, erosão do solo e pescas é fraca e baseada em dados oficiais de limitada cobertura, apesar de haver informação sobre *logging* ilegal e outras formas mais informais e artesanais de exploração florestal que indicam a sua crescente importância. “Florestas” não podem apenas ser avaliadas em termos agregados. Que tipo de florestas desaparece mais facilmente e porquê e qual é o impacto local e global (destruição da biodiversidade, alterações climáticas, aumento do risco de cheias e secas, etc.) desse desflorestamento? O que está a acontecer com as madeiras preciosas? Que informação existe sobre os impactos indirectos do

desflorestamento? Como o estudo fragmenta a análise por factor, informação sobre ligações e interacções entre variáveis é nula. Assim, por exemplo, existe informação sobre desflorestamento, poluição, cheias e secas, mas não existe nenhuma informação sobre a relação entre desflorestamento e a poluição, cheias e secas, nem sobre o que influencia essa relação.

É possível fazer três argumentos defensivos sobre o problema da informação. *Primeiro: só é possível trabalhar com a informação disponível.* Claro! Mas isso não quer dizer que não seja possível apanhar mais informação. Além disso, a escolha de informação é determinada pelo modelo; se a pergunta sobre a interacção entre variáveis não for colocada, a informação sobre esta relação não vai ser obtida nem vai ser considerada relevante. Se não se interrogar a forma e o modo de satisfação das necessidades materiais das pessoas (por exemplo, em energia e alimentos), não será possível entender a interacção entre as pessoas e os processos sociais, tecnológicos e ambientais. *Segundo: na ausência de informação, é possível fazer análise de sensibilidade para testar os limites das conclusões do estudo, pelo que informação adicional não é absolutamente necessária.* Claro! No entanto, se o problema não for de quantidade e incerteza de informação, mas for do tipo de informação e a forma como a informação é usada, análise de sensibilidade em si não adianta nada, nem tem sentido. Por exemplo, segundo os dados do relatório, a duplicação da taxa de desflorestamento aumentaria o impacto deste factor na taxa de poupança de -0,4% para -0,8%, insignificante para mudar a taxa de poupança sustentável. Será que a análise do problema de desflorestamento se limita à quantidade e precisão da informação sobre desflorestamento? Onde está a informação sobre os impactos indirectos, ou seja, sobre as ligações com poluição, renda, educação, cheias e secas, etc? Onde está a informação sobre a relação entre o modo de satisfação das necessidades materiais das pessoas (por exemplo, acesso a energia e alimentos) e o desflorestamento? Este tipo de problema não se resolve com análise de sensibilidade. *Terceiro: dado que a taxa de poupança sustentável é muito negativa (14,1%), seriam necessárias correcções muito grandes (e improváveis) na informação para provocar impactos significativos no resultado final.* A duplicação da taxa de desflorestamento reduziria a taxa de poupança de -14,1% para -14,5%. A duplicação da poupança bruta nacional (de 2,1% para 4,2%), manteria a taxa de poupança altamente negativa, em -12%. Portanto, o grau de erro (ou de correcção) de informação requerido para provocar um impacto substancial na análise é tão elevado que é improvável. Neste argumento há dois problemas críticos. Erros medianos acumulados em todos os factores do modelo podem alterar os resultados sem requerer um nível de erro improvável. Os impactos indirectos (por exemplo, das florestas nas cheias e nas secas) podem provocar mudanças substanciais nos resultados finais sem requer graus de erro improváveis.



Reformular os objectivos do estudo, prestar mais atenção ao trabalho já feito localmente (tanto analítico como de produção de informação) e fazer melhor investigação (mais profunda e com melhor inserção nas dinâmicas sociais, económicas e ambientais nacionais e locais) seriam contributos importantes para tornar este estudo mais credível, respeitável e útil.

### **Referências**

- Castel-Branco, C.. (2009). Recursos naturais, meio ambiente e crescimento sustentável em Moçambique: crítica metodológica ao relatório de T. Ollivier, D. Rojat, C. Bernardac e P.-N. Gieraud. Discussion Paper nº 6 (IESE).
- Fine, B. (2001). The Social capital of the World Bank. In Fine, Lapavitsas and Pincus (orgs). 2001.
- Fine, B. & Rose, P. (2001). Education and the post-Washington Consensus. In Fine, Lapavitsas and Pincus (eds). 2001.
- Fine, B., Lapavitsas, C. & Pincus, J. (orgs). (2001). *Development Policy in the Twenty First Century: Beyond the post – Washington Consensus*. Routledge: London and New York.
- Heisenberg, W. (1983). *Quantum Theory and Measurement*. English translation by J. A. Wheeler and H. Zurek. Princeton Univ. Press: Princeton.
- Hewitt, T., Johnson, H. & Wield, D. (orgs). (1992). *Industrialization and Development*. Oxford: Oxford University Press in association with The Open University.
- Lam, A. (2004). Tacit Knowledge, Organization Learning and Societal Institutions: an Integrated Framework. *Organizational Studies* 21 (3): pp. 487-513.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Gloucester, Mass.: Doubleday & Co.
- Ollivier, T., D. Rojat. C. Bernardac & P.-N. Gieraud. (2009). Natural resources, environment and sustainable growth in Mozambique (principal report and annexes). Paris: CERNA.
- Roseblum, Bruce and Fred Kuttner. 2008. *Quantum Enigma: Physics Encounters Consciousness*. Oxford Univ. Press: Oxford.
- Smith, P. (1992). *Industrialization and Environment*. In Hewitt, Johnson and Wield (orgs.). 1992.



# IDeIAS Nº14 – TERRA, DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO E PROJECTOS DE EXPLORAÇÃO MINEIRA

Virgílio Cambaza

O preâmbulo da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro) estabelece que “a terra é um meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social e por isso, o seu uso e aproveitamento tornam-se um direito de todo o povo moçambicano”.

O mesmo preâmbulo refere que a Lei procura adequar-se “ao desafio para o desenvolvimento que o país enfrenta e à nova conjuntura política, económica e social e conferir garantia de acesso e segurança de posse da terra, tanto aos camponeses moçambicanos, como aos investidores nacionais e estrangeiros”.

A fim de acomodar os interesses acima expostos, particularmente dos camponeses moçambicanos, a Lei tornou-se aberta à aplicação de normas e práticas costumeiras desde que as mesmas não contrariem a Constituição (nos seus artºs 12 e 24).

Os camponeses moçambicanos são agrupados numa categoria que a própria Lei designa por “comunidades locais”. Com efeito, no seu artº 1, a Lei indica que as comunidades locais são “agrupamentos de famílias e indivíduos, vivendo nos limites de uma circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visam a salvaguarda de interesses comuns, através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”.

A ligação e a articulação das comunidades locais com as instituições políticas nacionais são asseguradas através de órgãos que indistintamente têm a designação de autoridade tradicional (artº 118 da Constituição da República) e de autoridades comunitárias (Dec. do Conselho de Ministros nº 15/2000, que aprova as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias). O surgimento destas autoridades obedece a formas de legitimação tradicional (sucessão linhageira ou carismática – conferida em função do poder económico e de alguma outra notoriedade, no campo profissional, artístico, desportivo,

religioso, entre outros). O reconhecimento das autoridades tradicionais condu-las a uma posição jurídica ecléctica por se tornarem representativas e agentes de interesses contrapostos. Por um lado, são mandatárias, representando interesses das comunidades locais. Por outro lado, são responsáveis pela articulação dos interesses do Estado junto das comunidades locais. Com estas características, estas autoridades locais ficam obrigadas à realização de um leque de actividades referidas no artº. 4 do Dec. nº 15/2000.

José (2007) e Nielsen (2007) revelam que, em consequência da posição ecléctica que assumem e dos interesses próprios que procuram satisfazer, as autoridades comunitárias são obrigadas a desenvolverem habilidades e formas de acção que lhes permitam representar interesses contrapostos.

Dados os conflitos de interesses sobre a terra, emergentes de situações da tensão entre as comunidades locais e os titulares de direitos de exploração mineira, tanto o Estado (que pretende defender camponeses e priorizar a exploração mineira) como as autoridades comunitárias (mandatárias das comunidades mas igualmente representantes dos interesses e objectivos do Estado) ficam numa situação no mínimo desconfortável e contraditória.

Neste contexto, o artº 43 da Lei de Minas (Lei 14/2002, de 26 de Junho) define que: (i) o uso e ocupação da terra necessária para a realização de actividade mineira é regulada pelas disposições sobre o uso e aproveitamento da terra constantes da Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, sem prejuízo das disposições dos dois números seguintes; (ii) o uso da terra para operações minerais tem prioridade sobre outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo às operações mineiras seja superior; (iii) os títulos de uso e aproveitamento da terra obtidos nos termos da Lei de Terras e a licença ambiental que são atribuídas com o fim de exploração mineira ao abrigo de uma concessão mineira ou certificado, têm um período de validade e dimensão consistentes com o definido na concessão mineira ou certificado mineiro e são automaticamente renovadas quando estes títulos forem renovados; e, (iv) no caso de uma área designada de senha mineira ser declarada ou ser emitida uma concessão mineira ou certificado mineiro, sobre terra sujeita a direitos de uso e aproveitamento da terra, esses direitos anteriormente existentes são considerados extintos após o pagamento de uma indemnização justa e razoável ao titular dos direitos anteriores, pelo Estado, no caso de uma área de senha mineira, e pelo titular do direito mineiro, no caso de concessão mineira ou certificado mineiro.

Nos casos em que o Estado considere o benefício económico e social relativo às operações mineiras superior aos interesses das comunidades instaladas nas zonas de interesse mineiro, essas comunidades ficam obrigadas ao dever de ceder a sua posição jurídica a favor dos titulares dos projectos mineiros, por os seus DUAT se considerarem extintos, ainda que tal facto só possa ter lugar, após o pagamento

de uma indemnização, por parte do Estado ou dos titulares das licenças de exploração, consoante se trate de título de senha mineira, de concessão mineira ou de certificado mineiro.

O projecto da construção de 700 casas para as famílias que serão deslocadas de Moatize no âmbito da instalação do megaprojecto da exploração do carvão enquadra-se na aplicação deste dispositivo legal. As mesmas fontes indicam que, além das casas, a cada família serão atribuídos cerca de dois hectares de terras para a agricultura. No entanto, as mesmas fontes não nos fornecem indicações sobre a aptidão das áreas distribuídas, nem sobre a capacidade de os beneficiários aproveitarem as referidas áreas, sobre a sua localização relativamente a mercados de bens de consumo, factores de produção e produtos agrícolas, acesso a serviços agrícolas, acesso a infra-estruturas produtivas e sociais, acesso a água e energia, etc. Também não é dada informação sobre como é que as famílias deslocadas vão subsistir no período interino até às primeiras colheitas, nem sobre o que é que as famílias perdem com a deslocação (isto é, sobre o custo de oportunidade, para as famílias, desta deslocação).

Além dos benefícios atrás referidos, a legislação mineira prevê outros benefícios relacionados com a implantação de projectos mineiros. O artº 28 do Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira, por exemplo, estabelece o seguinte: “No Orçamento do Estado é fixada uma percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos mineiros, em função das receitas previstas e relativas a actividade mineira”.

Um outro benefício a referir é o da responsabilidade social corporativa das empresas, em resultado ao apelo do Estado, para que as mesmas deixem obras como a construção de escolas, centros de saúde, fontes de água, a favor das comunidades.

A estratégia actual do Governo de conceder grandes benefícios fiscais às empresas mineiras, como forma de as atrair a implantarem-se no território nacional, tem tido como uma das contrapartidas o apelo à já referida responsabilidade social corporativa, no sentido de realizarem obras de natureza social que beneficiem as populações. Estudos têm revelado que a despeito do valor social que as obras erguidas têm representado para as populações, não deixa de ser saliente o aspecto marginal das verbas que têm sido alocadas para os empreendimentos, quando comparadas aos fabulosos lucros que as empresas têm feito com as suas actividades em Moçambique. Por exemplo, a Mozal representa um projecto no valor de 2,4 mil milhões de USD e contribui com 5 milhões de USD anuais para obras sociais; a Sasol, avaliada em 1,2 mil milhões de USD, contribui com 5 milhões de USD anuais; o projecto do carvão de Moatize, 1,6 mil milhões de USD, contribui com apenas 6,5 milhões de USD anuais (Castel-Branco e Cavadias, 2009). Em 2007,

o saldo comercial de dois megaprojectos, Mozal e Sasol, atingiu 1,27 mil milhões de USD (Castel-Branco, 2009a), mas a sua contribuição conjunta para projectos sociais foi de apenas 10 milhões de USD (menos de 1% do saldo comercial destes dois projectos). Mais grave, desse saldo comercial apenas 386 milhões de USD foram retidos na economia (salários, outros custos operacionais, reinvestimentos marginais, taxas fiscais marginais), significando que cerca de 879 milhões de USD foram transferidos do País (repatriamento de lucros, outros custos do investimento, transferências salariais, etc.) (Castel-Branco, 2009a). Quer dizer, o valor destas transferências é quase 88 vezes mais alto que o contributo destes projectos em forma de benefícios sociais comunitários.

Portanto, o Estado parece adoptar uma estratégia pública defensiva para obtenção de rendas mínimas das empresas mineiras para compensar a sociedade pelas externalidades negativas da indústria extractiva nomeadamente: deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, vulnerabilidade e volatilidade macroeconómica (Castel-Branco, 2009b). Da análise, ressalta igualmente a falta de transparência quanto à definição dos montantes destinados ao cumprimento tanto das obrigações resultantes da imposição legal, do artº 28, acima descrito (sobre a percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades), quanto da responsabilidade social corporativa.

O dispositivo legal em referência não permite às comunidades conhecerem qual é a percentagem legal que lhes deve ser alocada pois esta informação é omissa na Lei. Por outro lado, ainda não existem mecanismos que permitam verificar o volume de receitas arrecadadas pelo Estado sobre o qual deve recair a percentagem destinada às comunidades. Portanto, ainda não estão desenvolvidos mecanismos que, no mínimo, permitam às comunidades fazerem valer o princípio defendido pela Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), que exige aos governos que “Publiquem o que ganham” e às empresas que “Publiquem o que pagam e o que deveriam pagar dados os seus lucros”.

O mesmo dir-se-á em relação aos recursos financeiros postos à disposição pelas empresas mineiras, destinados ao financiamento das suas responsabilidades sociais. A alocação destes recursos não deve transparecer obra de caridade e de visibilidade ao nível das comunidades à volta das empresas. A proporção da riqueza gerada pelas empresas mineiras, deve permitir que estas, na realização das suas responsabilidades sociais corporativas contribuam para o desenvolvimento efectivo, aplicando nas províncias, distritos e outras comunidades adjacentes àquelas onde tais recursos se situam e são explorados.

A análise indica que o Governo deveria rever a legislação mineira e de incentivos fiscais e outros postos à disposição da indústria extractiva, de modo a enquadrar

os benefícios (fiscais e de responsabilidade social) dentro de uma estratégia de desenvolvimento efectivo, em que o princípio da justa retribuição da riqueza gerada fosse garantido, bem como fosse promovida a diversificação da base produtiva e comercial da economia (Sociedade Civil, 2008; Castel-Branco, 2008).

### **Referências**

- Banco de Moçambique. (2008). *Relatório Anual de 2007*. Maputo.
- Cambaza, V. (2009). A lei de terras, das minas e sistemas de direitos consuetudinários. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009. Maputo. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP12\\_2009\\_Cambaza.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP12_2009_Cambaza.pdf).
- Castel-Branco, C. (2008). Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), 27 e 28 de Novembro de 2008. Maputo. [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega\\_Projectos\\_ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf).
- Castel-Branco, C. (2009a). O Complexo extractivo-energético e as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009. Maputo. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/CP16\\_2009\\_CastelBranco.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP16_2009_CastelBranco.pdf).
- Castel-Branco, C. (2009b). Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários. IDEIAS nº 10, IESE. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias\\_10.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_10.pdf).
- Castel-Branco, C. & Cavadias, E. (2009). O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique. Comunicação apresentada no II Seminário sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira, 6 e 7 de Março de 2009. Maputo. [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/MegaFiscalidade\\_ATM\\_Final.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/MegaFiscalidade_ATM_Final.pdf).
- Constituição da República de Moçambique. (2004). Imprensa Nacional. Maputo.
- Governo de Moçambique. Lei nº 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras). Maputo.
- Governo de Moçambique. Lei nº 14/2002, de 26 de Junho (Lei de Minas). Maputo.
- Governo de Moçambique. Decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro (aprova o Regulamento da Lei de Terras). Maputo.
- Governo de Moçambique. Decreto nº 15/2000, de 20 de Junho (aprova a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias). Maputo.
- Governo de Moçambique. Decreto nº 5/2008, de 9 de Abril (aprova o Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira). Maputo.
- José, A. (2007). Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique. In Kyed et al. (organizadores).
- Kyed, Helene et al. (orgs). (2007). *O reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da participação pública*. Maputo: Ministério da Justiça..

Nielsen, M. (2007). Shifting registers of leadership: an ethnographic critique of the unequivocal legitimization of community authorities. In Kyed et al. (orgs).  
Sociedade Civil. (2008). Mensagem das Organizações da Sociedade Civil Moçambicana ao Seminário sobre ITIE em Moçambique. 23 de Outubro.



# **IDeIAS Nº42 – ANÁLISE AO EXERCÍCIO DE RECONCILIAÇÃO DO SEGUNDO RELATÓRIO DA ITIE EM MOÇAMBIQUE**

Rogério Ossemane

## ***Introdução***

No âmbito da implementação da Iniciativa de Transparência na Industria Extractiva em Moçambique (ITIEM), foi oficialmente lançado recentemente o segundo relatório da ITIEM. Este relatório foi produzido pela Ernst & Young Moçambique, sob solicitação do Comité de Coordenação (CC) da ITIEM. Em resposta aos requisitos da Iniciativa a nível internacional, o relatório contém informação sobre os pagamentos feitos pelas empresas dos sectores mineiro e de hidrocarbonetos, reconciliados (verificados) com a informação sobre recebimentos por parte do governo. Em adição a esta informação, o CC-ITIEM decidiu incluir no segundo relatório a análise de obstáculos legais à implementação da Iniciativa e uma pesquisa sobre a transparência do regime fiscal.

Depois de concluído o relatório, segue-se o trabalho de disseminação e análise crítica do mesmo pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), trabalho este que é igualmente um dos critérios para a completa adesão do país à Iniciativa. Este IDeIAS (nº 42) e o próximo (nº 43) são contribuições à disseminação e debate da informação fornecida pelo relatório, fazendo uma avaliação do seu conteúdo. O presente IDeIAS aborda o exercício de reconciliação dos pagamentos e recebimentos efectuados no sector extractivo. O IDeIAS nº 43 irá abordar a análise de obstáculos legais à implementação da ITIEM, a pesquisa sobre a transparência do regime fiscal e as recomendações, e incluirá uma análise aos passos seguintes rumo à completa adesão do país à ITIE.

## ***Pagamentos e recebimentos: o que nos dizem os números?***

O relatório cobre os pagamentos e recebimentos feitos no ano de 2009, e a informação encontra-se desagregada por empresa e por categoria de pagamento. O relatório

decidiu incluir todas as empresas do sector de hidrocarbonetos registadas no país em 2009. Para o sector mineiro, as empresas foram seleccionadas de acordo com dois critérios principais: terem contabilidade organizada e terem realizado pagamentos no montante mínimo de 500 mil meticais. De uma lista inicial de 265 empresas titulares de direitos mineiros, 105 tinham efectuado pagamentos em 2009. Foram encontradas um total de 36 empresas (24 do sector mineiro e 12 do sector de hidrocarbonetos) que respondiam aos critérios de selecção definidos. Destas 36 empresas, 5 foram excluídas por não terem respondido ao questionário do relatório.

Os pagamentos considerados dizem respeito às seguintes categorias: Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), Imposto sobre a Superfície, impostos sobre a produção, fundo de capacitação institucional, fundo para os projectos sociais, dividendos pagos ao Estado e licenças ambientais.

O relatório expande a sua cobertura, em relação ao anterior, em termos de empresas e pagamentos abrangidos, em resposta às pressões que OSC filiadas ao G20 e à Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais vinham fazendo e que foram posteriormente confirmadas como fundamentais pelo CC da Iniciativa a nível internacional antes de serem adoptadas pelo CC-ITIEM. A maior abrangência do relatório e a apresentação organizada e detalhada da informação de reconciliação de pagamentos e recebimentos (desagregação do IRPC, identificação da natureza dos erros de reporte e respectivos ajustamentos por empresa) representam uma importante evolução qualitativa do presente relatório em relação ao anterior.

Os dados do relatório revelam que, em 2009, os pagamentos provenientes das empresas cobertas pelo relatório totalizaram 1.073.190.170 meticais<sup>1</sup>. O exercício de reconciliação revelou que deste montante o governo não foi capaz de justificar cerca de 3.043.762 meticais (0,28%), e as empresas não foram capazes de mostrar que pagaram cerca de 3.668.983 meticais (0,34%)<sup>2</sup>.

O valor total de pagamentos do sector representa 2,3% do total das receitas do Estado em 2009.

Desperta atenção o facto de o relatório mostrar que dois terços dos pagamentos feitos foram descontados dos rendimentos de outras entidades e não das empresas do sector extractivo. Cerca de 25% foi descontado dos salários dos trabalhadores e cerca de 42% foi descontado das receitas de empresas que prestam serviços às empresas do sector (retenções na fonte).

---

1 O relatório apresenta dois totais diferentes, um referente ao que as empresas reportaram como tendo pago e outro referente ao que o governo reportou como tendo recebido. Isto resulta de erros de reporte de vária natureza conforme explicitado no relatório. Qual é então o valor correcto (ou mais próximo do valor correcto) dos pagamentos feitos pelo sector? Assumindo que todos pagamentos ou recebimentos reportados foram devidamente justificados, quando os valores declarados pelo governo e pelas empresas são diferentes aquele que for superior é o valor correcto (ou, no mínimo, mais próximo do correcto). Assim, o valor de 1.073.190.170 de meticais que o artigo considera foi obtido somando todos os valores declarados que fossem ou iguais ou superiores aos declarados pela contraparte.

2 Por lapso, o relatório de reconciliação apresenta, na sua página 47, valores diferentes destes.

A contribuição fiscal directa das empresas extractivas é irrisória (equivalente a menos de 1% da receita do Estado) e em grande medida explicada pelo excesso de benefícios fiscais concedidos. Muitas vezes é argumentado que esta fraca contribuição deriva do facto de as empresas ainda estarem em fase inicial de exploração e, como tal, não terem rendimentos significativos. Embora isto possa ser verdade para algumas empresas, não o é para todas.

A título de exemplo, analisemos o caso da empresa SASOL Petroleum Temane (SPT) que evidencia a falácia deste argumento e a dimensão do problema. Os pagamentos directos da SPT em dinheiro (excluindo impostos pagos pelos trabalhadores e por empresas prestadoras de serviços) totalizaram, em 2009, menos de um 1% do valor das exportações de gás e condensado do país. De imposto sobre os lucros da empresa (IRPC), a SPT pagou 100.000 meticais (curiosamente, o mesmo valor reportado no primeiro relatório da ITIEM referente a pagamentos feitos em 2008) o que equivale a 380 vezes menos do que o valor que a contraparte moçambicana no projecto, a Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH), pagou de IRPC. Tendo em conta que a CMH detém 25% do projecto e a SPT 70%, significa que a carga fiscal do IRPC para a SPT é cerca de 1.000 vezes inferior à carga da CMH. Esta carga fiscal irrisória, aplicada a uma empresa que pelo menos quatro anos depois de ter começado a produzir já gerava lucros, evidencia o mau negócio que o governo fez com esta empresa em representação dos cidadãos do país<sup>3</sup>.

Além de pequeno, o total de pagamentos do sector está sobreavaliado. Com efeito, para o caso da empresa Cimentos de Moçambique (CM), que desenvolve actividades de natureza extractiva (extracção de calcário) e não extractiva (produção de cimento), o relatório não exclui os pagamentos referentes às actividades não extractivas. Isto é particularmente relevante porque a CM aparece como a segunda maior contribuinte do sector de mineração com uma contribuição superior a 20% da contribuição total do sector. Este aspecto é extremamente relevante no presente relatório uma vez que pode adulterar significativamente o resultado das discrepâncias totais encontradas, conforme exposto a seguir.

A CM é a empresa cuja diferença negativa<sup>4</sup> é maior (o governo reporta ter recebido mais do que a empresa diz ter pago). Esta diferença elimina completamente das discrepâncias totais as situações em que o governo é incapaz de reportar todos os pagamentos que as empresas do sector mineiro declararam e reduz em mais de 70% o somatório total das discrepâncias verificadas em todo o sector extractivo.

<sup>3</sup> Os dados de exportações do Banco de Moçambique estão em dólares americanos. Na conversão foi aplicada a taxa de câmbios média de 31/12/2009 de 27.51 MZN/USD

<sup>4</sup> O relatório atribui o sinal matemático negativo às diferenças em que o Estado reporta recebimentos superiores aos pagamentos da empresa e sinal positivo às situações inversas.

Curiosamente, o maior montante “desaparecido” das contas do Estado (a maior diferença em que o governo reporta menos do que o que a empresa declara ter pago) refere-se aos pagamentos de uma empresa pública, a ENH, EP. Esta diferença, 1,5 milhões de meticais, representa mais de metade do montante total que o governo não conseguiu reportar e cerca de 6,5% dos pagamentos totais declarados pela ENH, EP.

Os aspectos expostos nos dois parágrafos anteriores revelam a importância de duas propostas avançadas por membros do CC-ITIEM. A primeira é que o nível de significância das discrepâncias (nível que justifique trabalho adicional para justificar esta diferença) deve ser definido também ao nível da empresa. Ou seja, aplicando, por exemplo, a mesma percentagem do nível geral de significância de 3% definido pelo CC-ITIEM, se o Estado não fosse capaz de reportar acima de 3% dos pagamentos declarados por cada empresa o trabalho de reconciliação deveria prosseguir. Esta proposta ainda não foi acolhida pelo CC-ITIEM.

A segunda proposta é que o relatório deve apresentar separadamente os somatórios das diferenças positivas e das diferenças negativas, bem como o nível de significância das discrepâncias aplicado sobre cada um destes totais. A soma algébrica de todas as diferenças (positivas e negativas) não tem significado útil. Um exemplo hipotético ajuda a ilustrar o problema.

Suponhamos que o relatório cobre duas empresas A e B. A empresa A pagou 100 milhões de meticais, os quais o governo não reportou. Por sua vez, o governo reportou que a empresa B pagou 100 milhões de meticais, mas esta empresa perdeu os justificativos deste pagamento e, como tal, não o reportou. De acordo com a prática de somar todas as discrepâncias negativas e positivas, a discrepância total seria zero. No entanto, isto não significa que não tenha havido dinheiro “desaparecido” das contas do Estado. A proposta de apresentar os somatórios separadamente foi acolhida pelo CC-ITIEM, mas o valor que está oficial e amplamente publicitado sobre a discrepância continua a basear-se na soma algébrica das diferenças, que não tem significado útil.

Os dados desagregados por empresas levantam a hipótese de as diferenças encontradas estarem subestimadas. Com efeito, o relatório mostra que tanto as empresas como o governo têm dificuldades de reportar correctamente as suas contas. Se olharmos para o sector mineiro, somente para duas das 20 empresas (10%), as suas contas conferem com as do governo. Em 12 situações as empresas reportaram a menos e em 8 reportaram a mais<sup>5</sup>. Estas evidentes dificuldades em reportar valores correctos não nos dão garantias de que a parte que reporta valores superiores não incorreu igualmente em erro de omissão. Uma omissão deste tipo dificilmente seria identificada ao longo da produção do relatório porque o trabalho de reconciliação não inclui uma pesquisa adicional para verificar a existência de pagamentos não declarados por nenhuma das partes.

---

5 O reconciliador confirma que os dados reportados estão devidamente justificados por documentação de suporte válida, portanto, quem reporta um valor inferior incorre em erro.

Outro exemplo hipotético pode ajudar a ilustrar o problema. Suponhamos que uma empresa pagou 100 milhões de meticais de IRPC mas apenas reportou um pagamento de 50 milhões de meticais, enquanto o governo, por sua vez, reporta ter recebido apenas 25 milhões de meticais. Em que é que consiste o trabalho de reconciliação? Em verificar a validade dos justificativos apresentados por ambas partes e solicitar à parte que reporta a menos (neste exemplo, o governo) que apresente justificativos para a diferença de 25 milhões. Não fez parte da reconciliação a pesquisa da documentação da empresa para verificar se não ficou nenhum pagamento por reportar com referência ao imposto em causa. Os dados do exercício de reconciliação sugerem igualmente a presença deste problema. Em nenhuma situação a entidade que havia declarado mais do que a contraparte fez ajustamentos em alta que aumentassem essa diferença<sup>6</sup>.

Finalmente, é recomendável que todas instituições do Estado incluam documentos de suporte da informação fornecida nos formulários de reporte. No relatório, a Direcção Geral de Impostos (que reporta a maior parte dos valores) apresentou suportes e o Instituto Nacional de Petróleos e o Instituto de Gestão das Participações do Estado forneceram a informação apenas por via do preenchimento dos formulários.

## ***Conclusão***

O exercício de reconciliação de pagamentos e recebimentos do segundo relatório da ITIE mostra uma evolução qualitativa importante ligada à expansão da sua cobertura e discriminação da informação. O exercício de reconciliação permite identificar (ou evidenciar) um dos problemas com a gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento que são os benefícios fiscais excessivos concedidos a algumas empresas que reduzem a possibilidade de maior retenção e distribuição da riqueza gerada no país.

No entanto, algumas melhorias ainda são necessárias e podem servir de lição para o próximo relatório – infelizmente a maneira como o CC-ITIEM conduziu a realização do relatório, não concedendo espaço suficiente para que as contribuições ao relatório fossem feitas antes da sua publicação, impossibilitou que algumas destas melhorias fossem incorporadas no presente relatório (veja o IDeIAs nº 43 para mais detalhes). Os aspectos mais importantes são: separar pagamentos referentes a actividades não extractivas no relatório, perante divergência de valores reportados opinar sobre qual deles se aproxima mais do valor correcto, aplicar o nível de significância das discrepâncias ao total dos somatórios positivos

---

<sup>6</sup> O reconciliador não tem a obrigação de fazer este exercício a não ser que tal seja solicitado e que os termos para sua efectivação sejam acordados. A complexidade deste exercício, tempo e os custos necessários torna esta solicitação num assunto delicado, mas fundamental para maior precisão dos valores reportados.

e negativos separadamente e por empresas (não apenas ao total de pagamentos do sector), e garantir que todas as empresas reportam os seus pagamentos. É recomendável que o exercício de reconciliação continue a incluir o IRPS e as retenções na fonte. Esta informação é útil para avaliar as contribuições totais do sector extractivo para a economia e os moldes em que são feitas. O importante é desagregar o IPRC identificando os pagamentos indirectos.

# **IDeIAS Nº43 – ITIEM: ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS LEGAIS, TRANSPARÊNCIA DO REGIME FISCAL E COMPLETA ADEÇÃO À ITIE**

Rogério Ossemane

## ***Introdução***

No âmbito da implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM), foi oficialmente lançado recentemente o segundo relatório da ITIEM. Este relatório foi produzido por uma firma independente, a Ernst & Young Moçambique, sob solicitação do Comité de Coordenação (CC) da ITIEM. Em resposta aos requisitos da Iniciativa a nível internacional, o relatório contém informação sobre os pagamentos feitos pelas empresas dos sectores mineiro e de hidrocarbonetos reconciliadas (verificadas) com a informação sobre recebimentos por parte do governo. Em adição à esta informação, o CC-ITIEM decidiu incluir como parte do segundo relatório a análise de obstáculos legais à implementação da iniciativa e uma pesquisa sobre transparência do regime fiscal.

Depois de concluído o relatório segue-se o trabalho de disseminação e análise crítica do mesmo pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), trabalho este que é igualmente um dos critérios para a completa adesão do país a Iniciativa. Este IDeIAS (nº 43) e o anterior (nº 42) são contribuições para a disseminação e debate da informação fornecida pelo relatório, fazendo uma avaliação das suas componentes principais. Depois do IDeIAS nº 42 ter abordado o exercício de reconciliação dos pagamentos e recebimentos efectuados no sector extractivo, o presente texto irá abordar a análise de obstáculos legais à implementação da ITIEM, a pesquisa sobre a transparência do regime fiscal e as recomendações. Este texto faz, igualmente, uma breve análise aos passos seguintes rumo à completa adesão do país à ITIE.

## *Transparência do regime fiscal*

Os dados do exercício de reconciliação do segundo relatório mostram claramente o fraco contributo do sector extractivo para as receitas do Estado, em grande parte como consequência dos incentivos fiscais concedidos a algumas empresas (ver IDeIAS nº 42). Por isso, a transparência do regime fiscal de todas as empresas que operam no sector é muito importante para a boa governação ao longo de toda a cadeia do sector extractivo e, por conseguinte, para tradução da riqueza do sub-solo em ganhos económicos e sociais para o país.

O relatório inclui uma pesquisa junto das empresas seleccionadas para o exercício de reconciliação sobre a sua disponibilidade de tornarem público o seu regime fiscal. Os resultados indicaram que seis empresas responderam favoravelmente, sete negativamente e dez não se pronunciaram. É preciso felicitar as empresas que ao responderem positivamente dão mostras de estarem de facto comprometidas com princípios de transparência e de boa gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento do país.

A atitude das empresas que optaram por manter a informação sobre o regime fiscal escondida do cidadão é lamentável e preocupante. É triste verificar que empresas que tentam fazer passar uma imagem de cometimento com princípios de transparência e boa gestão a nível internacional, mostram que do discurso pouco passam quando solicitadas a implementar boas práticas de transparência. No entanto, mais lamentável ainda é a atitude do governo no CC-ITIEM que desde logo se empenhou mais em encontrar obstáculos do que soluções para a realização desta pesquisa sobre o regime fiscal. Esta atitude do governo, para além de poder ter influenciado tanto as respostas negativas como o silêncio por parte das empresas, culminou na realização de uma pesquisa sem qualidade.

Logo que algumas OSC apresentaram ao CC-ITIEM a proposta de inclusão do regime fiscal das empresas no relatório, a oposição surgiu sob diversos argumentos: que não era altura para fazer adições à ITIE básica (restrita a reconciliação e publicação de pagamentos e recebimentos do sector extractivo), que a pesquisa iria atrasar o processo, entre outros. Nas discussões havidas ficou claro que a materialização de uma pesquisa era possível sem trazer constrangimentos de tempo ou de outra espécie ao processo de produção do segundo relatório<sup>1</sup>.

Infelizmente, mesmo depois de reafirmada a decisão do CC-ITIEM de realizar a pesquisa novos obstáculos foram criados para a sua efectivação (é preciso notar que decisões do CC-ITIEM nem sempre reúnem consenso). Com efeito, o questionário

---

<sup>1</sup> Mais detalhes sobre os obstáculos criados em relação a realização desta pesquisa podem ser encontrados na carta que as OSC membros do G20 e da Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais enviaram ao CC-ITIEM em protesto contra a maneira como o assunto estava a ser tratado. Consulte igualmente o CIP newsletter nº 13.



inicialmente proposto por dois membros do CC-ITIE, o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e o Centro de Integridade Pública (CIP), foi rejeitado sob alegação de que o mesmo era longo. Neste questionário, se a empresa gozasse de um regime fiscal especial teria de responder a 5 perguntas (4 das quais no formato “sim ou não”) e os proponentes do questionário acordaram em eliminar uma das perguntas, reduzindo, portanto para 4 questões (3 das quais em formato “sim ou não”). Para os casos em que a empresa não gozasse de regime especial teria de responder a apenas 2 perguntas em formato “sim ou não”. No final, o questionário seguiu com apenas uma pergunta: “Se a empresa tiver celebrado um contrato com o Estado Moçambicano no qual se prevê um regime especial ou tiver algum documento que lhe assegure algum regime fiscal especial, nomeadamente, termos de autorização de projecto de investimento, estaria disposta a revelar este regime fiscal especial no próximo relatório de reconciliação?”

Existem vários problemas com os moldes como a pesquisa foi feita e como a pergunta é colocada. Primeiro, apesar de a decisão de realizar a pesquisa ter sido comunicada ao reconciliador ainda em Dezembro de 2011, só em 27.02.2012 o questionário foi enviado às empresas. Segundo, a pergunta dirige-se apenas às empresas que gozam de um regime especial. Logo, para o caso das empresas que não responderam ao questionário não é possível saber se estas não o fizeram porque não quiseram ou porque o seu regime fiscal não é especial. Terceiro, a pergunta não procura razões para intenção de manutenção do sigilo o que não permite analisar opções para contornar o problema<sup>2</sup>.

Por último, depois de concluída a pesquisa, o governo bloqueou a publicação da informação desagregada por empresa, impedindo que se revelasse quais as empresas que responderam afirmativamente (o que permitiria solicitar ao governo autorização para a publicação do seu regime fiscal), negativamente ou não responderam (o que permitiria fazer trabalho de sensibilização junto dessas empresas). Se a pesquisa coloca a questão “...estaria disposta a revelar o regime fiscal especial no próximo relatório de reconciliação”, mas não revela quem são as empresas que estão dispostas, como então é possível que essa informação seja publicada?!

É lamentável que este tipo de atitude aconteça, pois prejudica todos esforços do país de se tornar pleno cumpridor da ITIE. O que aconteceu com esta pesquisa vai certamente afectar negativamente a qualidade do relatório, bem como a ideia de que o CC-ITIE oferece um espaço para diálogo democrático e construtivo em prol da transparência no sector extractivo.

---

2 O relatório mostra que 8 empresas declararam não ter regime especial. No entanto, o questionário não pede esta informação e, portanto, nada garante que as empresas que não responderam não o fizeram por não gozarem de um regime especial.

## ***Obstáculos legais à implementação da ITIEM***

Um dos critérios para completa adesão à ITIE é a análise dos eventuais obstáculos legais à implementação da iniciativa para os poder remover.

No relatório, a análise destes obstáculos tem duas limitações principais. Primeira, a empresa de reconciliação não teve acesso aos contratos das empresas para verificar se existem cláusulas de confidencialidade que protejam a empresa de divulgar informação requerida pela ITIE. Adicionalmente, o número um do artigo 75 da lei geral tributária, de 2 de Março de 2006, exige o sigilo da situação tributária de natureza pessoal do sujeito passivo (da empresa, no caso da ITIE) a não ser para fins de aplicação dos tributos (de acordo com o número 2 do mesmo artigo). O número 4 do mesmo artigo apresenta situações em que o dever de sigilo cessa. Especificamente, a alínea a) desse artigo apresenta o caso em que o sujeito passivo autoriza a revelação da sua situação tributária.

Comummente, é argumentado que o facto de as empresas disponibilizarem informação voluntariamente é sinal que não existem obstáculos à implementação da ITIEM. Mas este argumento não é satisfatório e não responde às preocupações com a sustentabilidade da ITIEM. Ou seja, não é pelo facto de as empresas terem disponibilizado informação voluntariamente até ao momento, que significa que sempre o farão. Portanto, é preciso dar à ITIEM sustentabilidade legal, isto é, fazer a revisão da legislação e outras normas impossibilitando que a qualquer momento determinada empresa (ou governo) possa recorrer à legislação para evitar fornecer a informação.

Segundo, o relatório não faz referência à inexistência de um quadro legal regulador do conflito de interesses no Estado. Isto é particularmente relevante se atendermos ao facto de que, de acordo um artigo de Milton Machel publicado no CIP newsletter nº 13, o coordenador da ITIEM e muitos dos restantes quadros seniores do MIREM têm interesses empresariais no sector extractivo. Desta forma, não é possível garantir que a representação do Governo no CC-ITIEM seja norteadada pelo princípio de servir o bem público, em vez de pelos interesses empresariais individuais de cada um dos seus representantes. Isto pode desvirtuar todo o sentido de equilíbrio que se pretende para o CC-TIEM ao ser idealmente composto por 4 representantes de cada uma das partes (governo, empresas e sociedade civil). Este tipo de situações deve ser acautelado sob pena de poder comprometer todo o processo de completa adesão do país à iniciativa.

## ***Recomendações***

A discussão feita neste artigo (e no IDeIAS nº 42) suporta, adiciona e contradiz algumas das recomendações do relatório. O artigo suporta as recomendações de que:

- (i) todas as instituições do governo que reportam recebimentos deveriam apresentar

documentos de suporte da informação fornecida nos formulários de reporte; (ii) seja conduzida uma revisão do quadro jurídico, regulador ou outras normas que confirmem sustento legal à ITIEM. Adiciona, como recomendações: (i) separar pagamentos provenientes de actividades extractivas dos provenientes de actividades não extractivas; (ii) na presença de divergência de valores reportados opinar sobre qual deles se aproxima mais do valor correcto; (iii) aplicar o nível de significância das discrepâncias ao total das diferenças positivas e negativas separadamente e por empresa; (iv) garantir que todas as empresas reportam os seus pagamentos; e (v) divulgar a informação do inquérito sobre o regime fiscal desagregada por empresa. Contrariamente ao relatório, este artigo considera que o IRPS e as retenções na fonte, que não são pagamentos directos das empresas, devem continuar a fazer parte dos relatórios. Esta informação permite avaliar as contribuições totais do sector extractivo para economia e os moldes em que são feitas. O importante é manter o procedimento correcto adoptado no presente relatório de desagregar o IPRC identificando os pagamentos indirectos.

### ***Passos para a completa adesão***

A produção do 2º relatório é uma das condições necessárias para o país ser considerado pleno cumpridor das regras de transparência da ITIE. A decisão será tomada pelo CC internacional da ITIE informada por uma avaliação a ser feita pelo secretariado internacional da ITIE ou por uma equipe independente de validação. O CC-ITIEM pretende submeter uma solicitação para ser avaliado antecipadamente podendo tornar-se pleno cumpridor antes da data limite de Fevereiro de 2013 concedida ao país<sup>3</sup>. Esta intenção de acelerar a avaliação e a possibilidade de ser declarado pleno cumpridor da ITIE antes da data limite eventualmente explica parte dos procedimentos incorrectos adoptados na produção do relatório e, como tal, perigosos para o alcance do objectivo de completa adesão.

O grande constrangimento imposto pela pressa de submeter o relatório foi o tempo disponibilizado para as OSC (e não só) fazerem comentários às versões *draft* do relatório – o que por si só, é um importante indicador de qualidade do processo. Segundo, fez com que contribuições que poderiam melhorar o relatório não fossem feitas a tempo de serem incluídas no mesmo.

A 1ª versão do relatório foi submetida ao CC-ITIEM apenas um dia útil antes da sua apresentação e discussão no CC-ITIEM. Desta forma, não foi possível nem os representantes da SC no CC-ITIEM lerem com cuidado o relatório e muito menos possível aos membros do G20 e da Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais (PSCRN) apresentarem as suas contribuições e dúvidas a serem canalizadas ao CC-ITIEM através dos seus representantes. Apesar de o G20 e da PSCRN terem

3 Jornal Savana de 6 de Abril de 2012. Pág. 5

alertado sobre este aspecto por escrito, a versão *draft* seguinte foi submetida apenas 3 dias antes do encontro para sua discussão no CC-ITIEM, repetindo-se as mesmas dificuldades. No final, foi realizada a cerimónia de lançamento do relatório no dia 30.03.2012 sem partilha da versão final do relatório.

Infelizmente, estes aspectos levantam receios sobre as verdadeiras motivações para o governo ter aderido à iniciativa. Terá sido para tornar o sector mais transparente envolvendo mais a SC na monitoria e decisões de gestão dos recursos ou simplesmente para obter o selo de governo transparente? Ao comprometer o espaço de discussão e a qualidade do relatório na pressa de obter o estatuto de país pleno cumpridor estes receios agudizam-se. Esperemos que os atropelos verificados (perfeitamente evitáveis) não tenham sido suficientes para comprometer a completa adesão do país. Mais importante do que ser validado antecipadamente é continuar a produzir relatórios (o 3º deve ser publicado até final deste ano) melhorando a implementação da ITIEM. A melhoria da qualidade dos relatórios, o reforço do diálogo e participação efectiva, crítica e construtiva, certamente garantirão ao país o estatuto de pleno cumpridor da ITIE (antecipadamente ou em 2013, pouco importa).