



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

INDÚSTRIA EXTRACTIVA

Edição Nº 6 - 23 de Maio de 2022 - Distribuição Gratuita

Transferências de 2,75% às Comunidades

- Não há critérios objectivos na seleção das comunidades a abranger e na fixação da taxa

Por: Rui Mate

1. Introdução

A transferência de uma parte das receitas da extração mineira e petrolífera foi materializada pela primeira vez em 2013, através da Lei do Orçamento do Estado, Lei 01/2013 de 7 de Janeiro, que definiu a percentagem de 2,75% como sendo a porção da receita de projectos do sector mineiro e petrolífero a ser alocada para programas de desenvolvimento nas comunidades onde estes são implantados. No entanto, tanto os critérios para a definição da percentagem dos 2,75% como o critério da selecção das comunidades abrangidas nunca foi do domínio público.

A título de exemplo, em 2013, aquando do início da materialização tanto da preconizada Lei de Minas como da Lei de Petróleos sobre as transferências de parte das receitas da extração de recursos às comunidades, foram abrangidas apenas 7 comunidades de 4 distritos das províncias de Nampula (1), Tete (4) e Inhambane (2). No entanto, o distrito de Gilé na província da Zambézia não foi abrangido apesar da mineradora Highland African Mining Company operar naquele ponto do província e, pelo menos desde 2008, paga o imposto de produção ao Estado

O facto acima exposto revela uma falta de definição de critérios para a selecção das comunidades beneficiárias uma vez que nem todos os distritos que hospedam empreendimentos se beneficiam desta medida, como também não existe um fundamento lógico para a definição tanto da percentagem de 2,75% como do uso do imposto de produção como base de cálculo dos 2,75%.

Já que passam 10 anos desde o início das transferências às comunidades e várias recomendações foram apresentadas ao Governo e à Assembleia da República, o presente texto apresenta as principais questões que o CIP julga que já deveriam ter sido clarificadas para garantir maior transparência na gestão dos 2,75%.

2. Os critérios estabelecidos para gestão da transferências às comunidades devem ser mais transparentes

O modelo de transferências de receita às comunidades que hospedam projectos de extração de recursos minerais e hidrocarbonetos está em vigor em Moçambique há mais de 10 anos. No entanto, observa-se que tanto a Lei de Minas (artigo 20) como a Lei de Petróleos (artigo 48) não estabelecem qualquer percentagem e nem a base de incidência do total a ser transferido às comunidades, remetendo para esse efeito à Lei do Orçamento do Estado. A fixação da percentagem de 2,75% iniciou com a Lei do Orçamento de 2013 e até hoje nunca foi alterada.

A gestão das transferências é regulada pela circular 01/MPD-MF/2013 que essencialmente estabelece três aspectos, a saber: i) os critérios para a alocação dos recursos; ii) a natureza de projectos elegíveis; e iii) o quadro institucional de governação e de tomada de decisão sobre os projectos prioritários e a alocação das receitas transferidas para comunidades.

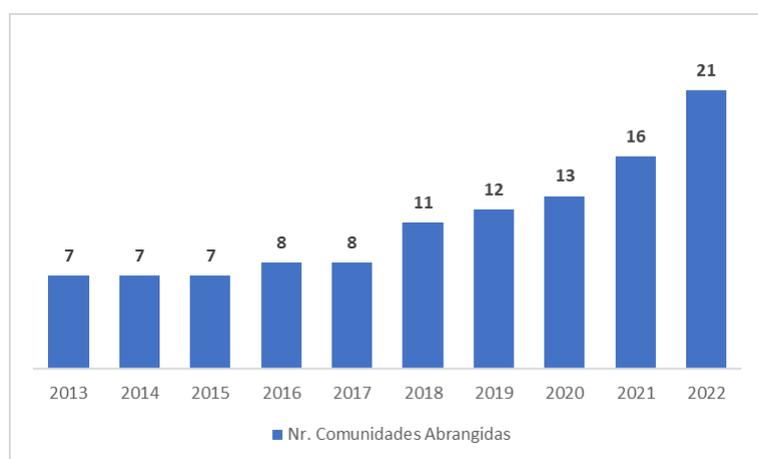
* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: rui.mate@cipmoz.org

Tanto a lei como o modelo estabelecido por esta circular deixam de lado, dentre outros aspectos essenciais para a promoção da transparência: i) os critérios de selecção das comunidades abrangidas; ii) os critérios de definição da percentagem de 2,75%; e iii) os critérios para a identificação do tipo de impostos e de taxas sobre as quais incide a percentagem a ser partilhada com as comunidades locais.

2.1 Não há critérios claros na escolha das comunidades para o início do benefício dos 2,75%

Entre 2013 e 2022 o número de comunidades abrangidas pelas transferências dos 2,75% aumentou de 7 para 21. Partindo de uma situação em que eram abrangidas 7 comunidades: de 4 distritos das províncias de Nampula (1), Tete (4) e Inhambane (2) para uma abrangência de 21 comunidades de 17 distritos: da província de Cabo Delgado (4), Nampula (2), Tete (7), Zambézia (4), Manica (3), Inhambane (2) e Maputo (2), conforme se pode ver no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1: Número de comunidades abrangidas por ano para se beneficiar dos 2,75% (2013-2022)



| Comunidades | Início das Transferências |
|-----------------------|---------------------------|
| Namanhumbir | 2016 |
| Balama | 2021 |
| Metoro | 2022 |
| Mueda | 2022 |
| Topuito | 2013 |
| Angoche | 2021 |
| Cateme | 2013 |
| Bairro 25 de Setembro | 2013 |
| Chipanga II | 2013 |
| Benga | 2013 |
| Kachembe | 2019 |
| Tsangano | 2022 |
| Chipembere | 2022 |
| Pebane | 2021 |
| Mitange | 2018 |
| Micaune | 2020 |
| Alto Molocue | 2022 |
| Penhalonga | 2018 |
| Manica | 2018 |
| Machipanda | 2021 |
| Pande | 2013 |
| Maimelane | 2013 |
| Boane | 2021 |
| Namaacha | 2021 |

Fonte: CGE, (2013-2021) e PESOE 2022

Segundo o que se pode perceber pelos documentos orçamentais consultados, não há uma indicação clara, por parte do Governo, sobre as circunstâncias e as condições que determinam o início das transferências dos 2,75% para as comunidades. Este é um indício da falta de critérios objectivos para o efeito o que sugere que a determinação pode depender fundamentalmente da vontade do Ministério da Economia e Finanças (MEF). O problema é que diante deste figurino, a decisão sobre que comunidades se beneficiam ou não dos 2,75% pode estar dependente de decisões e de agendas políticas.

Em alguns anos, mesmo depois do início das transferências, não são verificadas transferências, para determinadas comunidades hospedeiras de projectos extractivos e não é apresentada uma explicação para este procedimento. Veja-se o exemplo da comunidade de Manica, distrito de Manica, província de Manica, que começou a se beneficiar das transferências em 2018, tendo recebido até 2020. Em 2021 não recebeu e não há uma explicação. No PESOE de 2022 está previsto o valor de 500 milhões de meticais, mas também sem nenhuma definição de critérios. O outro exemplo é de da comunidade de Kachembe, distrito de Marara na província de Tete, que se beneficiou dos valores em 2019 e 2020 e depois nunca mais recebeu nada.

A falta de critérios publicamente conhecidos, para a inclusão ou exclusão das comunidades nas transferências, pode constituir elemento de revolta popular pelo sentimento de exclusão na partilha de benefícios dos recursos explorados, uma vez que a exploração mineira ocorre em quase todo o território nacional. A título de exemplo o CIP recebeu o seguinte pedido na sua linha de denúncia:

“Boa tarde CIP, por favor estou a pedir o CIP investigar para onde vai o valor social da mina de exploração de areia vermelha em Guava nas terras do Melholamente no Distrito de Marracuene. Este valor social devia beneficiar a comunidade, como melhorar as vias de acesso ao longa da Mina e mais...” Denunciante anónimo na linha de denúncia do CIP

A preocupação colocada pelo cidadão moçambicano demonstra desconfiança em relação à transparência na gestão dos 2,75% e aos benefícios da exploração de recursos minerais devido a falta de transparência.

Portanto, a questão que o Governo deve responder é a seguinte: quais são os critérios para se definir se uma determinada comunidade, num determinado ano, irá ou não beneficiar das transferências dos 2,75%?

2.2 Critérios de fixação da taxa e base de transferência das receitas

A Lei de Minas e a Lei de Petróleo são omissas em relação ao tipo de impostos e de taxas sobre as quais incide a percentagem a ser partilhada com as comunidades locais. No entanto, a Lei Orçamental de 2013 estabeleceu que do imposto de produção mineira e petrolífera, 2,75% seriam canalizados às comunidades e as leis subsequentes reproduziram-na. Deste modo, ficou definido o imposto sobre a produção como sendo a única fonte de receitas do sector de minas e de petróleos a partir da qual é descontada a receita partilhada com as comunidades, fixada desde então em 2,75%.

Ainda que se pressuponha que a percentagem definida e a base de incidência não representem nenhuma anormalidade, não há clareza sobre a existência de um estudo do Governo 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 afectadas¹.

É expectável que, depois de mais de 10 anos, haja alguma explicação pública sobre os critérios tanto para a definição e manutenção da taxa de 2,75% como para a limitação do imposto de produção como base de incidência.

A falta de inclusão na determinação do valor a transferir às comunidades, da parte do imposto de produção paga em espécie que poderia merecer um tratamento diferenciado, é outro aspecto que deve merecer atenção especial urgente, conforme apontado no estudo do CIP sobre o modelo de gestão das receitas transferidas às comunidades de 2020².

Em 2017, por exemplo, 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 a produção (EITI, 2020). Este gás é, em geral, vendido para residências e para indústrias transformadoras, fundamentalmente ligadas à produção de energia. No entanto, 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 locais³.

3. Conclusão e recomendações

O CIP tem conhecimento e participou no seminário de discussão da proposta de revisão da Circular 01/MPD-MF/2013, que regulamenta a gestão das transferências às comunidades. Com vista a contribuir para que o novo documento regulador da gestão das transferências traga maior transparência e possa traduzir-se em benefícios reais às comunidades hospedeiras de projectos extractivos, recomenda-se de forma geral que o MEF:

- a) *indique os critérios de selecção das comunidades abrangidas;*
- b) *indique os critérios de fixação da taxa 2,75% bem como os critérios da fixação da base de incidência;*
- c) *indique o tratamento dado ao imposto de produção pago em espécie, no âmbito das transferências às comunidades; e*
- d) *inclua no novo modelo uma percentagem que seja direccionada às restantes comunidades que não possuem explorações, por forma a reduzir as disparidades que podem surgir devido à abundância de recursos em determinadas comunidades em detrimento de outras*

4. Documentos Consultados

- CIP, (2020), Modelo Actual de Transferências para as Comunidades pode Gerar Desigualdades Económicas e Sociais – A Taxa de Transferências Deve Ser Revista de 2,75% para 5,75% disponível no site <https://www.cipmoz.org/pt/2020/09/06/modelo-actual-de-transferencia-dos-275-para-as-comunidades-pode-gerar-desigualdades-economicas-e-socias/> consultado no dia 19/05/2022 as 10H
- ITIE, (2011), 1º Relatório da Iniciativa de Transparência na Industria Extrativa
- ITIE, (2020), 8º Relatório da Iniciativa de Transparência na Industria Extrativa
- Lei 20/2014 de 18 de Agosto, Lei de Minas
- Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, Lei de Petróleos
- MEF, (2014-2021), Conta Geral do Estado (2013-2020)
- MEF, (2022), Plano Economico e Social e Orçamento do Estado (2022)

1 <https://www.cipmoz.org/pt/2020/09/06/modelo-actual-de-transferencia-dos-275-para-as-comunidades-pode-gerar-desigualdades-economicas-e-socias/>

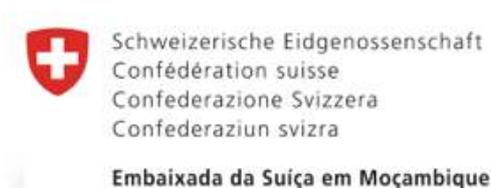
2 *idem*

3 <https://www.cipmoz.org/pt/2020/09/06/modelo-actual-de-transferencia-dos-275-para-as-comunidades-pode-gerar-desigualdades-economicas-e-socias/>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Department
for International
Development

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autores: Rui Mate

Revisão de pares: Estrela Charles, Gift Essinalo, Aldemiro Bande, Egas Jossai e Stélio Bila.

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