



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação - Transparência - Integridade



TRANSPARÊNCIA FISCAL EM TRANSIÇÃO

- Custos Recuperáveis, Assimetria de Informação e os
Limites do EITI no Projecto Mozambique LNG

MAPUTO, MARÇO DE 2026

ÍNDICE

Lista de Acrónimos e Abreviaturas.....	i
RESUMO	ii
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E NORMATIVO	2
2.1 A Economia Política dos Contratos de Partilha de Produção	2
2.2 O EITI como Mecanismo de Governação	2
2.3 O Requisito 5.3 e o Conflito com o Quadro Normativo Interno	3
3 O REGIME FISCAL DO PROJECTO MOZAMBIQUE LNG E O IMPACTO DA FORÇA MAIOR.....	4
3.1 Estrutura do Contrato de Área 1	4
3.2 O Impacto Fiscal da Força Maior	5
4 AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS COMO EVIDÊNCIA DO CONFLITO NORMATIVO	6
4.1 O Processo de Pedido de Informação	6
4.2 A Resposta da Autoridade Tributária: Uma Conflação Jurídica	6
4.3 A Resposta do MIREME: Reconhecimento com Adiamento.....	7
4.4 A Auditoria Independente como Janela de Oportunidade	7
5 CONCLUSÃO.....	8
5.1 RECOMENDAÇÕES	8
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	10

Lista de Acrónimos e Abreviaturas

Acrónimo	Significado
AT	Autoridade Tributária de Moçambique
CAPEX	Capital Expenditure (Despesa de Capital)
CIP	Centro de Integridade Pública
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative (Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas — ITIE em Português)
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GNL	Gás Natural Liquefeito
INP	Instituto Nacional de Petróleo
IPP	Imposto sobre a Produção Petrolífera (Royalty)
IRPC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
LNG	Liquefied Natural Gas (equivalente a GNL em inglês)
MEF/MF	Ministério da Economia e Finanças
MIREME	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
MSG	Grupo Multiparticipativo (Multi-Stakeholder Group)
MTPA	Milhões de Toneladas por Ano
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OPEX	Operational Expenditure (Despesa Operacional)
PSC	Production Sharing Contract (Contrato de Partilha de Produção)
RPCGE	Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado
TIA	Transparency International Australia
TCF	Trillion Cubic Feet (Biliões de Pés Cúbicos)
BCM	Billion Cubic Metres (Mil Milhões de Metros Cúbicos)

RESUMO

A reivindicação de custos adicionais superiores a USD 4,5 mil milhões pela TotalEnergies, no âmbito do reinício do Projecto Mozambique LNG, em Janeiro de 2026, após cinco anos de suspensão por força maior, coloca em evidência uma questão fiscal de consequências estruturais para as finanças públicas moçambicanas. O reconhecimento destes custos como recuperáveis condiciona directamente o calendário de partilha de lucros e a trajectória das receitas públicas provenientes da Bacia do Rovuma.

Este artigo examina, a partir da experiência de monitoria independente conduzida pelo Centro de Integridade Pública (CIP), o conflito entre o Requisito 5.3 do Padrão EITI 2023, que exige a divulgação dos pressupostos utilizados nas projecções de receitas públicas do sector extractivo, e o quadro normativo interno de confidencialidade fiscal.

A análise das respostas institucionais ao pedido de informação submetido pelo CIP evidencia que a Autoridade Tributária (AT) aplicou uma norma concebida para proteger dados de contribuintes individuais sobre informações de carácter macroeconómico e de política pública.

Esta norma constitui uma confluência jurídica (aplicação indevida de uma norma a uma situação diferente daquela para que foi concebida) que compromete o cumprimento substantivo dos compromissos EITI, assumidos voluntariamente por Moçambique. O artigo argumenta que este conflito não representa uma lacuna técnica mas antes uma colisão entre legislação interna soberana e compromisso internacional voluntário, cuja resolução exige reforma legislativa específica.

Conclui-se o artigo com recomendações para uma revisão legislativa específica ao sector extractivo, para o fortalecimento da capacidade técnica da sociedade civil e de outros actores e para a clarificação das obrigações de divulgação no quadro do Grupo Multiparticipativo (MSG).

Palavras-chave: *EITI; transparência fiscal; custos recuperáveis*

1 INTRODUÇÃO

No dia 29 de Janeiro de 2026, Patrick Pouyanné, presidente e CEO da TotalEnergies, reuniu-se em Afungi, distrito de Palma, província de Cabo Delgado, com o Presidente da República de Moçambique, Daniel Chapo. No encontro foi anunciado conjuntamente o reinício integral das actividades do Projecto Mozambique LNG, tanto *offshore* como *onshore*. O anúncio formalizou o levantamento da cláusula de força maior declarada em Abril de 2021 na sequência dos ataques de insurgentes em Cabo Delgado, encerrando um período de suspensão de quase cinco anos. Todavia, este anúncio levantou de imediato uma questão fiscal crítica. O levantamento da força maior não implica o reconhecimento automático dos custos reclamados durante a suspensão, cujos montantes e elegibilidade permanecem sujeitos a validação por auditoria independente (TotalEnergies, 2026; Resolução n.º 42/2025).

O Projecto Mozambique LNG representa um dos maiores investimentos em infraestrutura de gás natural liquefeito (GNL) em África, com capacidade de 13,12 milhões de toneladas por ano (MTPA), reservas estimadas em 1.840 bcm (65 TCF) no campo Golfinho-Atum. Está prevista para 2029a produção do primeiro LNG. Actualmente o progresso da construção situa-se em 40% (TotalEnergies, 2026; Instituto Nacional de Petróleo -INP, 2025). Os benefícios económicos projectados são significativos: criação de até 7.000 empregos directos durante a construção, contratos adjudicados a empresas moçambicanas, estimados em mais de USD 4 mil milhões, bem como receitas fiscais e de partilha de lucros esperadas ao longo de três décadas.

A retoma do projecto não resolve, antes amplifica, uma questão fiscal crítica que permanece não esclarecida. A TotalEnergies reclama custos adicionais superiores a USD 4,5 mil milhões incorridos durante o período de suspensão, incluindo custos de segurança, *standby*, manutenção e remobilização (MZNews, 2025). A validação destes custos como recuperáveis, nos termos do Contrato de Área 1, condiciona directamente o momento em que o Estado começará a receber receitas significativas de partilha de lucros, o mecanismo central de captura de valor público em contratos de partilha de produção (PSC).

É neste contexto que o Requisito 5.3 do Padrão EITI 2023 adquire relevância operacional directa. Este requisito exige que os países implementadores divulguem os pressupostos utilizados nas projecções de receitas públicas provenientes do sector extractivo, incluindo cronogramas de recuperação de custos, premissas de produção, hipóteses de preços internacionais e parâmetros fiscais aplicáveis (EITI International Secretariat, 2023).

Moçambique é membro da EITI desde 2009 e publicou doze relatórios de reconciliação até 2025¹. A adesão a esta iniciativa é voluntária mas vinculativa em termos de compromisso institucional. A implementação dos requisitos é condição de manutenção do estatuto de conformidade (EITI International Secretariat, 2023).

Este artigo tem por objectivo examinar o “conflito” entre esse compromisso normativo e o quadro interno de confidencialidade fiscal, à luz da experiência concreta de monitoria independente conduzida pelo Centro de Integridade Pública (CIP) no âmbito do projecto *“Strengthening Civil Society Oversight of Revenue Projections under EITI”*, financiado pela Transparency International Austrália (TIA) e pelo *Natural Resource Governance Institute* (NRGI). A análise das respostas institucionais constitui evidência primária original que fundamenta os argumentos desenvolvidos.

O artigo está organizado em seis secções. A secção 2 apresenta o enquadramento teórico e normativo. A secção 3 analisa o regime fiscal do projecto e o impacto da força maior nos mecanismos de recuperação de custos. A secção 4 examina as respostas institucionais como evidência do conflito normativo central. A secção 5 apresenta as conclusões. A secção 6 formula as recomendações.

¹Último relatório, produzido em 2025, é referente a dados de 2022.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO E NORMATIVO

2.1 A Economia Política dos Contratos de Partilha de Produção

Os contratos de partilha de produção (*Production Sharing Contracts*, PSC) são o instrumento dominante de regulação da relação fiscal entre Estados e empresas petrolíferas em países em desenvolvimento (Hogan & Goldsworthy, 2010). Ao contrário dos regimes de concessão clássica, nos PSC o Estado retém a propriedade dos recursos, enquanto a empresa contratante assume os riscos de exploração e desenvolvimento em troca do direito de recuperar os custos incorridos (*cost oil*) e de partilhar o lucro residual (*profit oil*) segundo escalões pré-definidos.

A arquitectura fiscal dos PSC cria, estruturalmente, uma assimetria de informação entre o Estado e a empresa. A empresa detém a informação completa sobre a natureza, oportunidade e montante dos custos incorridos, enquanto o Estado depende de mecanismos de auditoria, verificação e certificação para validar as reclamações de custos recuperáveis (Calder, 2014). Esta assimetria é amplificada quando, como no caso do Mozambique LNG, o projecto atravessa um período excepcional, como a força maior, durante o qual os mecanismos normais de supervisão podem ter sido parcialmente suspensos ou enfraquecidos.

Karl (1997), na sua análise seminal do "paradoxo da abundância", demonstrou que países dependentes de receitas de recursos naturais tendem a desenvolver padrões de governação caracterizados por baixa transparência, captura institucional e volatilidade orçamental. Moçambique não é imune a esta dinâmica. Estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial têm sistematicamente apontado para vulnerabilidades na gestão fiscal do sector extractivo, nomeadamente em matéria de estimativas de receitas, gestão de riscos fiscais e capacidade de auditoria independente (FMI, 2022; Banco Mundial, 2023).

Neste quadro, a capacidade da sociedade civil de exercer escrutínio independente sobre as negociações de custos e as projecções de receitas constitui, não apenas um imperativo de *accountability* democrática, mas um mecanismo de mitigação de riscos fiscais para o próprio Estado. A literatura sobre extractivismo e governação pública sublinha que a participação informada da sociedade civil reduz os custos de transacção da negociação e aumenta a probabilidade de acordos fiscais mais favoráveis ao interesse público (Rosenblum & Maples, 2009; Natural Resource Governance Institute, 2014).

2.2 O EITI como Mecanismo de Governação

A EITI, lançada em 2002 por iniciativa do Reino Unido e formalizada como padrão internacional em 2003, constitui o principal mecanismo multilateral de promoção da transparência no sector extractivo (EITI International Secretariat, 2023). O seu modelo assenta na reconciliação independente dos pagamentos declarados pelas empresas com os recebimentos declarados pelo Estado, publicados em relatórios anuais produzidos por um administrador Independente e supervisionados por um Grupo Multiparticipativo (MSG) que inclui representantes do governo, da indústria e da sociedade civil.

O Padrão EITI 2023, adoptado na Conferência Global da EITI em Dacar, Senegal (2023), representa uma expansão significativa do âmbito de divulgação exigida, reflectindo uma compreensão mais sofisticada das lacunas de informação que persistem nos países implementadores. O Requisito 5.3, especificamente, estabelece que os países devem divulgar os pressupostos utilizados pelo governo nas suas projecções de receitas públicas provenientes do sector extractivo, de modo a que as partes interessadas possam avaliar a plausibilidade dessas projecções e monitorar o seu cumprimento (EITI International Secretariat, 2023).

Esta evolução é teoricamente relevante. Move a EITI de um mecanismo de transparência retrospectiva (quanto foi pago e recebido) para um instrumento de transparência prospectiva e analítica, com que base e pressupostos se estima o que será recebido. Esta distinção é crucial no contexto do Mozambique LNG onde as receitas significativas para o Estado dependem de premissas que não são actualmente públicas, nomeadamente: cronograma de recuperação de custos, hipóteses de preços internacionais do GNL, taxas de produção e decline e parâmetros do Factor R de partilha de *profit oil*.

A literatura crítica sobre a EITI aponta para limitações estruturais do mecanismo. Sovacool et al. (2016) argumentam que a reconciliação de pagamentos, por si só, não aborda as questões mais substantivas de equidade fiscal, especificamente a adequação dos contratos e dos regimes de partilha. Acosta (2013) identificou a ausência

de teorias de mudança explícitas nas iniciativas de transparência extractiva, incluindo o EITI, argumentando que o processo de implementação carece de mecanismos que liguem a divulgação de informação a resultados concretos de governação, uma crítica que a experiência de vários países africanos subsequentemente confirmou (Corrigan, 2014; Sovacool et al., 2016). A experiência moçambicana com o Requisito 5.3 parece confirmar esta tensão. A existência de um compromisso normativo não garante, por si só, o acesso à informação necessária para o cumprimento substantivo desse compromisso.

2.3 O Requisito 5.3 e o Conflito com o Quadro Normativo Interno

O Requisito 5.3 do Padrão EITI 2023 não exige a divulgação de dados de contribuintes individuais, mas de pressupostos de política pública utilizados em projecções de receitas governamentais. Esta distinção é juridicamente fundamental. Os pressupostos de projecção, as taxas de produção esperadas, os preços de referência internacionais, o cronograma de recuperação de custos, os parâmetros contratuais de partilha de lucros são elementos de política fiscal e orçamental e não dados de natureza fiscal privada de sujeitos passivos.

A distinção entre informação de política pública e informação fiscalmente confidencial é reconhecida na doutrina de direito fiscal comparado, precisamente porque o sigilo fiscal foi concebido para proteger direitos individuais e não para blindar parâmetros de política pública de escrutínio democrático (Thuronyi, 2003; OCDE, 2010). A Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, de Moçambique, (Lei do Direito à Informação) consagra o princípio da transparência activa e o direito de acesso a informações de interesse público. O seu artigo 6 estabelece limites ao acesso, incluindo segredo de Estado, segredo de justiça e outros, mas os pressupostos de projecção de receitas públicas de um projecto extractivo não se enquadram em nenhuma dessas categorias de excepção.

Ademais, o artigo 3 da mesma Lei estabelece que o seu âmbito se aplica igualmente a entidades privadas que na sua actividade beneficiem de recursos públicos ou detenham informação de interesse público. O Projecto Mozambique LNG, cujo período contratual de 30 anos foi assegurado pelo Estado e cujas receitas determinarão a trajectória orçamental de Moçambique por três décadas, enquadra-se inequivocamente neste âmbito. Este argumento adicional reforça a base legal para o acesso à informação sobre os pressupostos de projecção de receitas e aprofunda a inconsistência da recusa. A própria lei de direito à informação abrange entidades nestas condições, o que torna a invocação exclusiva do sigilo fiscal ainda mais discutível.

É importante ser tecnicamente preciso sobre a natureza deste conflito. Não se trata de uma lacuna legislativa, a matéria está regulada. Trata-se de uma colisão entre legislação interna soberana, a Lei n.º 2/2006, de 22 de Março (Lei do Ordenamento Jurídico Tributário), que é uma lei especial e prevalece sobre a lei geral, e um compromisso internacional voluntariamente assumido cujas exigências a legislação interna actual não permite cumprir plenamente.

Em termos de hierarquia normativa, a lei interna prevalece no território nacional. Precisamente por isso, a solução não é ignorar o compromisso internacional, é reformar a lei interna para a tornar compatível com o compromisso, como aliás o próprio acto de adesão ao EITI exigia que Moçambique tivesse feito.

Países como o Gana, através da Petroleum Revenue Management Act (Act 815, 2011), e a Colômbia, através do Sistema General de Regalias, regulado pela Lei 2056 de 2020, criaram obrigações legais de publicação regular de receitas do sector extractivo que facilitam projecções independentes, que se mostram como exemplos de transparência fiscal extractiva em sentido lato. Uma solução mais directa para o conflito específico entre sigilo fiscal e divulgação de pressupostos de projecção, ao abrigo do EITI, permanece, tanto quanto a literatura disponível indica, um desafio não plenamente resolvido em nenhum país comparável, o que reforça a urgência de orientações específicas do Secretariado Internacional do EITI sobre esta matéria (NRGI, 2021; Ghana EITI, 2023).

Este conflito não é exclusivo de Moçambique. Estudos comparativos sobre a implementação do EITI em países africanos produtores de hidrocarbonetos - Gana, Tanzânia, Nigéria e Camarões - documentam casos em que normas domésticas de confidencialidade fiscal são invocadas para restringir a divulgação de informações exigidas pelo Padrão EITI (Lujala et al., 2017; Corrigan, 2014). O padrão é, portanto, documentado.

3 O REGIME FISCAL DO PROJECTO MOZAMBIQUE LNG E O IMPACTO DA FORÇA MAIOR

3.1 Estrutura do Contrato de Área 1

O Projecto Mozambique LNG opera sob um Contrato de Concessão de Pesquisa e Produção para a Área 1, Offshore, da Bacia do Rovuma, aprovado pelo Decreto n.º 67/2006, de 26 de Dezembro. Este contrato define um regime fiscal que combina vários instrumentos de captura de valor público cujos parâmetros principais são sistematizados na Tabela 1.

Tabela 1: Principais componentes do regime fiscal do Contrato Área 1

Componente Fiscal	Parâmetro	Fonte
Royalty (IPP)	2% da produção	Contrato Área 1, Art. 9
Limite de Cost Recovery	65% do petróleo disponível por período	Contrato Área 1, Art. 9.5
Participação ENH	15% (accionista)	Contrato Mozambique LNG
IRPC (taxa normal)	32%	Lei Fiscal Moçambicana
IRPC (reduzido - 1.ºs 8 anos)	24% (redução de 25%)	Contrato Área 1, Art. 11.4
Bónus - Início de Produção Comercial	USD 5 milhões (2029)	Contrato Área 1, Art. 12
Bónus - 20.000 BOE/dia	USD 10 milhões (est. 2030)	Contrato Área 1, Art. 12
Bónus - 50.000 BOE/dia	USD 20 milhões (est. 2031)	Contrato Área 1, Art. 12

Fontes: Contrato de Concessão Área 1, Decreto n.º 67/2006; Lei Fiscal Moçambicana.

O mecanismo de partilha de *profit oil* é regulado pelo Factor R (a razão entre as receitas acumuladas do projecto e os custos acumulados investidos) com escalões progressivos que determinam a proporção de *profit oil* atribuída ao Estado versus ao consórcio investidor.

Tabela 2: Escalões do Factor R para partilha de profit oil

Factor R	Estado (%)	Investidor (%)	Implicação
$R < 1$	10%	90%	Projecto ainda não recuperou custos
$1 \leq R < 2$	20%	80%	Recuperação parcial de custos
$2 \leq R < 3$	30%	70%	Recuperação substancial
$3 \leq R < 4$	50%	50%	Paridade
$R \geq 4$	60%	40%	Estado maioritário no profit oil

Fonte: Contrato Área 1.

Este mecanismo cria um incentivo estrutural directamente relevante para o debate actual. Quanto mais custos são reconhecidos como recuperáveis e, portanto, incluídos no denominador do Factor R, mais tempo o projecto permanece em escalões inferiores, onde a quota do Estado no *profit oil* é menor. Um aumento de USD 4,5 mil milhões no custo total reconhecido tem, portanto, implicações directas e mensuráveis no calendário e magnitude das receitas públicas.

3.2 O Impacto Fiscal da Força Maior

Para compreender as implicações fiscais da força maior é necessário caracterizar o estado do projecto antes e depois da suspensão. O Projecto Mozambique LNG declarou força maior em Abril de 2021, após os ataques a Palma. Nos termos da Resolução n.º 42/2025, de 19 de Novembro, o período de vigência de Desenvolvimento e Produção de 30 anos é assegurado pelo Estado, acomodando a suspensão, o que implica que o contrato se estende para além de 2052.

Os custos reportados ao abrigo do projecto até 31 de Dezembro de 2024 totalizam USD 13.673,35 milhões, dos quais USD 7.600,70 milhões foram objecto de auditoria no período 2015-2022, com uma taxa de aceitação de 96%, segundo o Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (RPCGE, 2024). A TotalEnergies reclama custos adicionais superiores a USD 4,5 mil milhões² incorridos durante a vigência da força maior, valor que, à data de redacção deste artigo, não está validado pela auditoria independente mandatada pela Resolução n.º 42/2025 de 19 de Novembro, e constitui uma reivindicação da empresa em negociação com o Governo (MZNews, 2025).

A distinção entre custo reivindicado e custo validado é analiticamente essencial. A análise de cenários que se apresenta, parte das premissas do modelo fiscal do Projecto Área 1, utilizando parâmetros contratuais verificáveis, e distingue três cenários para o preço internacional do GNL. Estes cenários são apresentados não como alternativas isoladas à questão da força maior, mas demonstram que, independentemente do ambiente de preços, o impacto dos custos reivindicados na posição do Factor R é determinante. Em nenhum dos cenários o Estado atinge escalões superiores de *profit oil* nos primeiros anos de produção se os USD 4,5 mil milhões forem reconhecidos:

Tabela 3: Cenários de preços do GNL e implicações para receitas do Estado.

Cenário ³	Preço (USD/MMBtu)	Fonte de Referência	Implicação para Receitas do Estado
Stress	USD 8,00	IEA WEO (2024)	Período de cost recovery muito prolongado, <i>profit oil</i> tardio, independentemente dos custos de força maior
Base	USD 12,00	OpenOil (2021)	Equilíbrio entre recuperação e receita partilhada. Custos de força maior atrasam chegada a escalões superiores do Factor R
Optimista	USD 16,00	Oxfam (2019)	Cost recovery mais acelerado, mas os USD 4,5 mil milhões adicionais continuam a retardar a progressão do Factor R

Fontes: IEA World Energy Outlook (2024); OpenOil (2021); Oxfam (2019).

O factor crítico é que, com um Custo de investimento (CAPEX) total estimado de USD 20.000 milhões (OpenOil, 2021) e um custo adicional reivindicado de USD 4,5 mil milhões, ainda pendente de validação, o Factor R do projecto permanecerá abaixo de 1 durante vários anos após o início de produção em 2029, independentemente do cenário de preços. No escalão ($R < 1$), o Estado recebe apenas 10% do *profit oil*. A progressão para escalões de partilha mais favoráveis ao Estado ($R \geq 2$ ou superior) depende directamente do custo total reconhecido como recuperável, o que confere uma importância fiscal extraordinária ao resultado da auditoria independente mandatada pela Resolução n.º 42/2025 de 19 de Novembro.

Esta análise, ainda que baseada em premissas públicas e verificáveis, sublinha precisamente a lacuna identificada pelo Requisito 5.3 do EITI. Sem divulgação dos pressupostos oficiais utilizados nas projecções governamentais, cronograma de *cost recovery*, hipóteses de preços, ritmo de produção, parâmetros do Factor R, a sociedade civil e o Parlamento não têm capacidade de avaliar de forma independente as projecções de receitas orçamentais associadas ao projecto, nem de monitorar o seu cumprimento ao longo do tempo.

²Cerca de 22,5% do investimento aprovado de USD 20 mil milhões

³Nota: Os cenários reflectem premissas analíticas, não projecções oficiais do Governo de Moçambique.

4 AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS COMO EVIDÊNCIA DO CONFLITO NORMATIVO

4.1 O Processo de Pedido de Informação

No âmbito do projecto do CIP foram submetidos três pedidos formais de informação a entidades competentes, com base na Lei n.º 34/2014 de 31 de Dezembro (Lei do Direito à Informação) e enquadrados pelas obrigações de divulgação do Requisito 5.3 do Padrão EITI 2023. A referida lei estabelece um prazo de 21 dias para resposta às solicitações de informação. Os pedidos foram dirigidos à TotalEnergies, à Autoridade Tributária de Moçambique (AT) e ao Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME). O CIP recebeu respostas formais escritas da AT e do MIREME, que constituem evidência primária analisada neste artigo.

Foi igualmente realizada uma mesa-redonda técnica, a 6 de Fevereiro de 2026, em Maputo, organizada pelo CIP em coordenação com a Coligação Cívica sobre a Indústria Extractiva e a Plataforma da Indústria Extractiva. O evento reuniu 14 participantes (12 representantes de OSC, 2 especialistas técnicos; 6 mulheres e 8 homens). Um dado processualmente relevante foi a ausência do Instituto Nacional de Petróleo (INP) e do consórcio do projecto, apesar de terem sido convidados. A ausência das entidades detentoras de informação técnica central compromete o alcance e qualidade do diálogo multiparticipativo preconizado pelo EITI.

4.2 A Resposta da Autoridade Tributária: Uma Conflação Jurídica

O CIP submeteu à AT, a 12 de Janeiro de 2026, um pedido de dados fiscais desagregados por tipo de incidência das receitas arrecadadas no sector do gás natural liquefeito para o período 2023-2025, acompanhado de pedido de informação metodológica sumária sobre critérios de apuramento, registo temporal e classificação das receitas, com fundamento no artigo 14.º da Lei n.º 34/2014 (CIP, 2026a).

A AT indeferiu o pedido, a 17 de Fevereiro de 2026, com base num despacho do presidente da Autoridade Tributária, datado de 5 de Fevereiro de 2026. Na sua justificação a AT invocou o dever de confidencialidade, estabelecido no artigo 75.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março (Lei do Ordenamento Jurídico Tributário), que determina que os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre dados recolhidos da situação tributária dos sujeitos passivos. A AT reconheceu o princípio de transparência activa consagrado na Lei de Direito à Informação mas considerou que o dever de confidencialidade prevaleceria (Autoridade Tributária de Moçambique, 2026).

Esta decisão, em nosso entendimento, constitui uma conflação jurídica identificável⁴. O artigo 75.º da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março, foi concebido para proteger a situação tributária dos sujeitos passivos, contribuintes individuais e colectivos de divulgações que possam lesar os seus direitos e interesses legítimos. O pedido do CIP solicitava receitas fiscais desagregadas por projecto e por tipo de incidência, bem como a metodologia para o seu apuramento, informação que, pela sua natureza, constitui um dado de política fiscal e orçamental sobre um projecto de interesse público nacional, e não um dado privado de sujeitos passivos, no sentido protegido pelo artigo 75.º da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março. A distinção relevante não é entre dados sectoriais e dados por projecto. É entre informação que serve o escrutínio democrático de receitas públicas e informação que expõe a situação tributária privada de um contribuinte. Esta distinção é reconhecida na doutrina fiscal comparada (Thuronyi, 2003; OCDE, 2010) e é precisamente a que o Requisito 5.3 do EITI pressupõe.

É importante reconhecer que a AT agiu em estrita conformidade com a Lei n.º 2/2006, de 22 de Março, em vigor, que, sendo lei especial em matéria tributária, prevalece sobre a lei geral de acesso à informação, em caso de conflito. A AT não violou nenhuma norma ao indeferir o pedido. Aplicou correctamente a hierarquia normativa vigente. O problema não está na conduta da AT, está no facto de Moçambique ao aderir voluntariamente ao EITI não ter promovido a necessária harmonização da sua legislação interna com os requisitos de divulgação que esse compromisso implica.

⁴Uma conflação jurídica ocorre quando se aplica uma norma legal a uma situação diferente daquela para a qual foi concebida. Neste caso, a lei de sigilo fiscal foi criada para proteger os dados privados dos contribuintes. Por exemplo, os impostos que uma empresa ou cidadão paga. O CIP não pediu esses dados privados, pediu informações sobre os pressupostos que o Governo usa para prever as receitas do Estado provenientes do gás. São duas coisas fundamentalmente diferentes, e tratá-las da mesma forma é o que o artigo identifica como conflação.

O conflito normativo identificado é, portanto, o seguinte: os relatórios EITI publicados (até ao 12º relatório) já incluem dados sobre pagamentos do sector extractivo reconciliados pelo Administrador Independente. Esses dados são públicos. A questão juridicamente pertinente que a decisão da AT levanta é: qual é a lógica que permite que dados de pagamentos sejam partilhados para efeitos do relatório EITI, que é um documento público, mas que pressupostos metodológicos de projecção de receitas não possam ser partilhados com a sociedade civil, a pedido fundamentado na Lei de Direito à Informação? A resposta aponta para um conflito normativo que precisa de ser resolvido através de reforma legislativa.

4.3 A Resposta do MIREME: Reconhecimento com Adiamento

O Ministério dos Recursos Minerais e Energia respondeu ao pedido de encontro técnico sobre o Requisito 5.3 do Padrão EITI, através da Nota n.º 35/MIREME/GM/06.4/2026, datada de 21 de Janeiro de 2026, assinada pelo ministro Estêvão Tomás Rafael Pale (MIREME, 2026). A resposta do MIREME é mais sofisticada em termos jurídicos e políticos. Reconhece expressamente a relevância da matéria e informa que, nos termos da Resolução n.º 42/2025, de 19 de Novembro, está em curso uma auditoria independente aos custos do projecto, incluindo os do período de força maior. Com base nisto, considera prematuro realizar um encontro especificamente centrado na análise de custos recuperáveis e respectivas projecções de receitas enquanto a auditoria não estiver concluída. Redirecciona ainda as questões de previsões de receitas para as "entidades responsáveis pela planificação e gestão das finanças públicas" (MIREME, 2026).

Esta posição é processualmente defensável. A Resolução n.º 42/2025, de 19 de Novembro, condiciona efectivamente a validação dos custos de força maior à conclusão da auditoria (Artigo 4.º). Contudo, cria um risco específico para a *accountability* fiscal. A auditoria não tem prazo definido publicado. O projecto retomou as actividades, independentemente da sua conclusão (Artigo 5.º da Resolução n.º 42/2025), e o diferimento indefinido do diálogo sobre pressupostos de projecção de receitas é precisamente o tipo de situação que o Requisito 5.3 procura evitar.

Simultaneamente, o MIREME não é a entidade primariamente responsável pelas projecções de receitas. Essa competência, como a própria carta indica, pertence ao Ministério das Finanças (MF). Esta clarificação de competências é útil mas também revela uma fragmentação institucional que pode dificultar o cumprimento do Requisito 5.3. Se as projecções de receitas são elaboradas pelo MF, mas os dados contratuais e de custo são geridos pelo MIREME e pelo INP, qual é o mecanismo de coordenação que permite a divulgação integrada dos pressupostos exigidos pelo EITI?

4.4 A Auditoria Independente como Janela de Oportunidade

A Resolução n.º 42/2025, de 19 de Novembro, do Conselho de Ministros, ao determinar a realização de uma auditoria independente aos custos do período de força maior cria paradoxalmente uma janela de oportunidade para o reforço da transparência fiscal. O Artigo 1.º da Resolução estabelece que a validação pelo Governo dos resultados da auditoria deve garantir "um processo transparente e imparcial", que as concessionárias têm direito ao contraditório, e que as despesas reclamadas devem estar associadas a contratos previamente aprovados pelo regulador das operações petrolíferas.

Para a sociedade civil, a questão relevante não é apenas o resultado da auditoria, quantos dos USD 4,5 mil milhões reivindicados serão validados, mas o processo pelo qual esse resultado é produzido e comunicado. Os termos de referência da auditoria, os critérios de elegibilidade dos custos, o calendário do processo e o mecanismo de divulgação dos resultados são informações que deveriam ser públicas, em cumprimento do Requisito 5.3. A sua opacidade actual é inconsistente com o compromisso EITI de Moçambique.

5. CONCLUSÃO

O reinício do Projecto Mozambique LNG em Janeiro de 2026 representa um momento de inflexão para as finanças públicas moçambicanas. A magnitude dos custos em disputa, superiores a USD 4,5 mil milhões, reivindicados pela TotalEnergies, a opacidade dos pressupostos utilizados nas projecções de receitas governamentais e as limitações demonstradas dos mecanismos actuais de acesso à informação configuram um cenário de risco fiscal para o Estado e de incapacidade de escrutínio independente para a sociedade civil e para o Parlamento.

A análise conduzida neste artigo demonstra que o conflito entre o Requisito 5.3 do Padrão EITI 2023 e o quadro normativo interno de confidencialidade fiscal não é uma questão técnica marginal. É uma questão de governação fiscal com consequências directas na qualidade do debate público sobre um projecto que determinará a trajetória orçamental de Moçambique nas próximas três décadas.

As respostas institucionais obtidas pelo CIP documentam empiricamente este conflito. A recusa da Autoridade Tributária, juridicamente correcta face à lei vigente mas reveladora de uma incompatibilidade entre a legislação interna e os compromissos EITI, e o reconhecimento com adiamento do MIREME, apoiado na auditoria em curso sem prazo definido, constituem evidência primária de que o quadro normativo actual não permite o cumprimento substantivo do Requisito 5.3.

Uma conclusão adicional, e igualmente importante, é que Moçambique adoptou um compromisso internacional, a adesão a EITI e ao seu Padrão 2023, sem promover a necessária harmonização da sua legislação interna. Moçambique não é o único país nesta situação. É documentado no Gana, Tanzânia, Nigéria e Camarões, entre outros. Constitui uma crítica legítima ao processo de adopção de modelos de governação internacional. A adesão formal sem reforma legislativa interna cria uma lacuna entre o compromisso assumido e a capacidade institucional de o cumprir, gerando expectativas que o quadro normativo vigente não tem condições de satisfazer.

O valor analítico deste estudo reside precisamente na sua base empírica. As respostas institucionais analisadas são evidência primária original, produzida no contexto de um projecto de monitoria civil activa, que permite nomear com precisão os mecanismos através dos quais a assimetria de informação é reproduzida e institucionalizada. Resolver esta assimetria, não através de retórica de transparência, mas através de mudança normativa e institucional verificável, é condição necessária para que os compromissos da EITI de Moçambique se traduzam em *accountability* fiscal real.

4.5 RECOMENDAÇÕES

R1: Revisão Legislativa Específica para o Sector Extractivo

O conflito normativo identificado exige intervenção legislativa. Propõe-se que o Parlamento moçambicano, através da 2.^a Comissão (Plano e Orçamento) e 5.^a Comissão (Agricultura, Economia e Ambiente) promova uma revisão da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março, ou a aprove uma legislação específica para o sector extractivo que: *i*) distinga claramente entre confidencialidade de dados individuais de contribuintes e obrigações de divulgação de pressupostos de projecções de receitas públicas do sector extractivo; *ii*) reconheça explicitamente as obrigações de divulgação decorrentes do Padrão EITI como fonte normativa com força suficiente para derrogar o sigilo fiscal, quando estão em causa pressupostos de política pública; e *iii*) estabeleça um mecanismo específico de publicação regular de receitas extractivas e dos respectivos pressupostos de projecção, tomando como referência as boas práticas do Gana (Petroleum Revenue Management Act, Act 815, 2011) e da Colômbia (Ley 2056 de 2020, Sistema General de Regalías).

Esta recomendação tem precedente na prática internacional. A evidência comparativa sobre implementação do EITI e transparência fiscal extractiva demonstra que a mera divulgação de informação não produz, por si só, melhores *outcomes* de governação. São necessários mecanismos legislativos específicos que tornem obrigatória a publicação de pressupostos de projecção, acompanhados de instrumentos de aplicação efectiva, incluindo sanções por incumprimento e supervisão independente (Lujala & Epremian, 2017; NRG, 2021). A experiência do Gana, com a Petroleum Revenue Management Act, (Act 815) e da Colômbia, com a Ley 2056 de 2020, ilustram como

a reforma legislativa sectorial pode criar uma arquitectura de transparência mais robusta do que a conformidade voluntária com o EITI.

R2: Recomendações ao Grupo Multiparticipativo EITI Moçambique

O MSG EITI Moçambique deveria adoptar as seguintes medidas: em primeiro lugar, solicitar formalmente ao Ministério das Finanças a elaboração e publicação de uma nota metodológica sobre os pressupostos utilizados nas projecções de receitas do sector LNG incorporadas no Orçamento do Estado, nomeadamente as premissas de produção, preços internacionais de referência, cronograma de recuperação de custos e parâmetros do Factor R. Esta nota constituiria o instrumento primário de cumprimento do Requisito 5.3 e deveria ser apresentada e discutida numa sessão técnica do MSG. Em segundo lugar, solicitar ao INP informação sobre os termos de referência da auditoria independente mandatada pela Resolução n.º 42/2025, de 19 de Novembro, incluindo o calendário previsto, os critérios de elegibilidade de custos aplicáveis e o mecanismo de divulgação dos resultados.

R3: Recomendações à Sociedade Civil

A sociedade civil deveria desenvolver um modelo de projecção de receitas próprio, baseado em dados públicos verificáveis, que lhe permita produzir cenários alternativos e avaliar a plausibilidade das projecções oficiais, mesmo na ausência de divulgação formal dos pressupostos governamentais. Esta abordagem é metodologicamente robusta. Tem sido adoptada por organizações como o NRGI e o OpenOil em contextos similares (OpenOil, 2021; NRGI, 2021) e é precisamente a resposta adequada à situação em que o acesso à informação oficial permanece limitado.

A sociedade civil, O Cip, deveria igualmente formalizar o conflito normativo identificado numa nota jurídica que possa ser submetida ao MSG, ao Parlamento e ao processo de revisão legislativa. A resposta da AT, embora constituindo uma recusa de acesso à informação, estabelece um registo oficial que documenta o conflito normativo e cria base processual para o *advocacy* legislativo.

R4: Recomendações ao Secretariado Internacional do EITI

A experiência moçambicana documenta um padrão recorrente, identificado também no Gana, na Tanzânia, na Nigéria e nos Camarões, em que a adopção do Padrão EITI 2023, com requisitos de transparência mais amplos, entra em conflito com quadros normativos internos em países implementadores que não foram actualizados para acomodar as novas exigências. O Secretariado Internacional do EITI deveria considerar a elaboração de orientações específicas sobre a relação entre o Requisito 5.3 e as normas nacionais de confidencialidade fiscal, incluindo exemplos de boas práticas de países que resolveram este conflito através de mecanismos legislativos ou administrativos específicos. Reconhecendo o princípio de soberania legislativa dos Estados, estas orientações teriam carácter de recomendação de boas práticas, sem força vinculativa, mas com impacto no processo de validação da conformidade EITI.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Mejía Acosta, A. (2013). The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources. *Development Policy Review*, 31(S1), s89–s105. <https://doi.org/10.1111/dpr.12021>
- Autoridade Tributária de Moçambique. (2026, 17 de Fevereiro). Nota n.º 08/AT/GAB-P.AT/UTIE/0015/2026 — Solicitação de dados fiscais para estudo sobre receitas do sector do gás natural [Carta de resposta ao CIP]. Gabinete do Presidente, Unidade de Tributação da Indústria Extractiva, Maputo.
- Banco Mundial. (2023). Mozambique economic update: Managing resource revenues for inclusive growth. World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/country/mozambique>
- Calder, J. (2014). Administering fiscal regimes for extractive industries: A handbook. International Monetary Fund.
- Centro de Integridade Pública [CIP]. (2026). Síntese técnica — Mesa-redonda: Custos recuperáveis e projecções de receitas no Projecto Mozambique LNG [Documento interno]. CIP, Maputo.
- Centro de Integridade Pública [CIP]. (2026a, 12 de Janeiro). Carta Ref. C.005/EC/2026 — Solicitação de dados fiscais para estudo sobre receitas do sector do gás natural [Carta à Autoridade Tributária]. CIP, Maputo.
- Centro de Integridade Pública [CIP]. (2026b). Mid-term progress report — Strengthening civil society oversight of revenue projections under EITI (Contract 7215312). CIP, Maputo.
- Corrigan, C. C. (2014). Breaking the resource curse: Transparency in the natural resource sector and the extractive industries transparency initiative. *Resources Policy*, 40, 17–30. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.10.003>
- Decreto n.º 67/2006, de 26 de Dezembro. Aprova o Contrato de Concessão de Pesquisa e Produção para a Área 1 Offshore da Bacia do Rovuma. Conselho de Ministros de Moçambique.
- EITI International Secretariat. (2023). The EITI standard 2023. Extractive Industries Transparency Initiative. <https://eiti.org/eiti-standard-2023>
- Fundo Monetário Internacional [FMI]. (2022). Mozambique: 2022 Article IV consultation — Press release; Staff report (Country Report No. 22/348). International Monetary Fund.
- Ghana Petroleum Revenue Management Act (Act 815). (2011). An Act to provide for the collection, allocation and management of petroleum revenue. Parliament of Ghana. <https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/acts/Petroleum-Revenue-Management-ACT-815.pdf>
- Ghana Extractive Industries Transparency Initiative [Ghana EITI]. (2023). Ghana EITI annual report 2022. Ghana EITI Secretariat. <https://gheiti.gov.gh>
- Hogan, L., & Goldsworthy, B. (2010). International mineral taxation: Experience and issues. In P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice* (pp. 122–162). Routledge.
- International Energy Agency [IEA]. (2024). World energy outlook 2024. IEA Publications. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2024>
- Karl, T. L. (1997). *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*. University of California Press.
- Lei n.º 2/2006, de 22 de Março. Lei do Ordenamento Jurídico Tributário. Assembleia da República de Moçambique. Boletim da República, I Série, n.º 12.
- Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro. Lei do Direito à Informação. Assembleia da República de Moçambique. Boletim da República, I Série, n.º 105.
- Ley 2056 de 2020. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>

- Lujala, P., & Epremian, L. (2017). Transparency and natural resource revenue management: Empowering the public with information? In A. Williams & P. Le Billon (Eds.), *Corruption, natural resources and development: From resource curse to political ecology* (pp. 58–68). Edward Elgar Publishing.
- Ministério dos Recursos Minerais e Energia [MIREME]. (2026, 21 de Janeiro). Nota n.º 35/MIREME/GM/06.4/2026 — Solicitação de encontro de trabalho, Requisito 5.3 do Padrão EITI [Carta de resposta ao CIP]. Gabinete do Ministro, Maputo.
- MZNews. (2025, 27 de Outubro). Área 1/Cabo Delgado: TotalEnergies exige reavaliação orçamental do projecto para cobrir custos da suspensão desde 2021. MZNews. <https://mznews.co.mz/totalenergies-exige-reavaliacao-orcamental-do-projecto-para-cobrir-custos-da-suspensao-desde-2021/>
- Natural Resource Governance Institute [NRGI]. (2014). The resource governance index: A measure of transparency and accountability in the oil, gas and mining sector. NRGI. <https://resourcegovernance.org>
- Natural Resource Governance Institute [NRGI]. (2021). The role of civil society in extractive revenue transparency: Lessons from sub-Saharan Africa. NRGI. <https://resourcegovernance.org>
- OCDE. (2010). Principles of good tax administration. OECD Centre for Tax Policy and Administration.
- OpenOil. (2021). Mozambique LNG Area 1: Financial model and fiscal analysis. OpenOil. <https://openoil.net>
- Oxfam. (2019). LNG revenues and Mozambique's development: What should we expect? Oxfam International. <https://www.oxfam.org>
- Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado [RPCGE]. (2024). Relatório sobre as receitas e pagamentos do sector extractivo 2023–2024. Governo de Moçambique, Maputo.
- Resolução n.º 5/2018, de 7 de Fevereiro. Aprova o Plano de Desenvolvimento do Campo Golfinho/Atum, Área 1 Offshore da Bacia do Rovuma. Conselho de Ministros de Moçambique.
- Resolução n.º 42/2025, de 19 de Novembro. Determina a realização de uma auditoria independente aos custos incorridos pelo Projecto de Gás Natural Liquefeito Golfinho/Atum durante o período da Força Maior. Conselho de Ministros de Moçambique. Boletim da República, I Série, n.º 222.
- Rosenblum, P., & Maples, S. (2009). *Contracts confidential: Ending secret deals in the extractive industries*. Revenue Watch Institute.
- Sovacool, B. K., Walter, G., Van de Graaf, T., & Andrews, N. (2016). Energy governance, transnational rules, and the resource curse: Exploring the effectiveness of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). *World Development*, 83, 179–192. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.01.021>
- Thuronyi, V. (2003). *Comparative tax law*. Kluwer Law International.
- TotalEnergies. (2026, 29 de Janeiro). Mozambique LNG announces the full restart of all its activities onshore and offshore in Mozambique [Press release]. TotalEnergies SE. <https://totalenergies.com>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação - Transparência - Integridade

**“SUPPORT FOR CITIZEN ENGAGEMENT FOR
ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY IN THE
EXTRACTIVE SECTOR”**

\