



# IDeIAS

*Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Análise ao Exercício de Reconciliação do Segundo Relatório da ITIE em Moçambique 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 pela Ernst & Young Moçambique, sob solicitação do Comité de Coordenação (CC) 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 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 a Iniciativa. Este IDeIAS (n° 42) e o próximo (n° 43) são contribuições a 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 n° 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).

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

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.

inferior a carga da CMH. Esta carga fiscal irrisória, aplicada à 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 as 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.

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-ITIE. 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-ITIE, 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-ITIE.

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 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-ITIE, 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.

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 na 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 para cima 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-ITIE 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 IDelAs 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 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 economia e os moldes em que são feitas. O importante é desagregar o IPRC identificando os pagamentos indirectos.

3.Os dados de exportações do Banco de Moçambique estão em dólares americanos e a conversão aplicou a taxa de câmbios média de 31/12/2009 de 27.51 MZN/USD.

4.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.

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. 6.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.