



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

ITIEM—Análise dos Obstáculos legais, Transparência do Regime Fiscal e Completa Adesão 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 (n° 43) e o anterior (n° 42) são contribuições para a disseminação e debate da informação fornecida pelo relatório, fazendo uma avaliação das suas componentes principais. Depois do IDeIAS n° 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.

2. 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 n° 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 cometidas 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 quando solicitadas a implementar boas práticas de transparência mostram que do discurso pouco passam. 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.¹

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 inicialmente proposto por dois membros do CC-ITIEM, 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.²

Finalmente, depois de concluída a pesquisa, o

1. 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 n° 13.
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.

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-ITIEM oferece um espaço para diálogo democrático e construtivo em prol da transparência no sector extractivo.

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 as preocupações com a sustentabilidade da ITIEM. Ou seja, não é pelo facto das 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 norteada 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 confirmam 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.³ 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 do G20 e da PSCRN terem 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).