

O Estado da luta contra fluxos financeiros ilícitos na Indústria Extractiva em Moçambique

- Em Moçambique, como em muitos outros países em desenvolvimento, os fluxos financeiros ilícitos (IFFs, na sigla inglesa) constituem um dos maiores desafios para garantir que os recursos provenientes da indústria extractiva contribuam de forma justa e efectiva para o desenvolvimento. Estes fluxos representam a saída indevida de capitais que poderiam ser aplicados em áreas estratégicas como a redução da pobreza, a criação de emprego e a promoção de um crescimento económico inclusivo e sustentável.





“

O governo tem adoptado algumas medidas de resposta, mas continua evidente a necessidade de um quadro institucional mais forte, transparente e eficaz para reduzir estas práticas e assegurar que a riqueza mineral do país beneficie a sociedade no seu conjunto. A discussão do tema, portanto, continua no topo da agenda no que concerne à exploração de recursos naturais e justiça fiscal.

”

Embara a mensuração da dimensão exacta dos IFFs no sector extractivo moçambicano ainda persista como um desafio, frequentemente se identifica como um sector propício para práticas fiscais abusivas, desde a manipulação de preços de transferência até à erosão da base tributária. O governo tem adoptado algumas medidas de resposta, mas continua evidente a necessidade de um quadro institucional mais forte, transparente e eficaz para reduzir estas práticas e assegurar que a riqueza mineral do país beneficie a sociedade no seu conjunto. A discussão do tema, portanto, continua no topo da agenda no que concerne à exploração de recursos naturais e justiça fiscal.

Este texto apresenta as principais incidências da

conferência sobre fluxos financeiros ilícitos na indústria extractiva em Moçambique, realizada em julho pelo CDD, em parceria com a Tax Justice Network Africa (TJNA). A conferência tinha como objectivo promover uma discussão baseada em evidências sobre os IFFs na indústria extractiva em Moçambique. Usando como base os resultados de um estudo produzido sobre a matéria pelo CDD, a sessão analisou as principais fontes e dinâmicas dos IFFs nos sectores mineiro e de hidrocarbonetos, avaliando a preparação legal, regulatória e institucional do país para enfrentar este fenómeno. A sessão promoveu igualmente uma reflexão sobre recomendações de políticas para reforçar a mobilização de recursos internos e reforçar a governação no sector extractivo.

“Os IFFs no sector extractivo desencadeiam um ciclo vicioso de empobrecimento” – Michael Sambo

Lançando as notas iniciais para a reflexão, Michael Sambo, economista e docente universitário, começou por sublinhar a pertinência de se discutir os fluxos financeiros ilícitos no sector extractivo num país que, nos últimos anos, viu este sector assumir um peso crescente na sua economia. Como uma das premissas para a discussão, deixou claro que o problema dos fluxos ilícitos não era apenas técnico ou económico, mas uma questão estrutural que afectava directamente a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento.

O orador destacou que o sector extractivo tinha registado uma transformação notável: em 2011 representava apenas 1,8% do PIB, mas em 2022 já contribuía com 10,6%, um crescimento quase seis vezes superior. Sublinhou, no entanto, que este dinamismo tinha dupla face: “Este crescimento rápido apresenta tanto oportunidades quanto desafios para a governação fiscal e a transparência em Moçambique.” Se, por um lado, o país passou a contar com carvão, gás natural e rubis como pilares das exportações, por outro, abriu-se espaço para práticas ilegais e esquemas que minam a arrecadação de receitas.

Sambo identificou quatro mecanismos centrais através dos quais se manifestam os fluxos financeiros ilícitos: evasão fiscal, subfacturação de exportações, manipulação abusiva de preços de transferência e corrupção. “Estes mecanismos frequentemente ocorrem em combinação, criando redes complexas



de evasão fiscal e drenagem de recursos que poderiam servir ao país”, advertiu. Referiu ainda que, de acordo com estimativas do Banco Africano de Desenvolvimento, Moçambique perdia anualmente 1,3 mil milhões de dólares devido a estas práticas, valor que permitiria financiar infraestruturas e serviços públicos como saúde e educação.

Os exemplos são vários. No carvão de Tete, entre 2016 e 2018, registaram-se práticas sistemáticas de subfacturação nas exportações para a Ásia, atra-

vés de intermediários *offshore*. Nos rubis de Montepuez, estudos do Centro de Integridade Pública revelaram esquemas sofisticados de manipulação dos preços declarados, com perdas anuais de cerca de 200 milhões de dólares para o erário público. Também evocou o escândalo das dívidas ocultas, não directamente ligado à exploração mineira, mas ilustrativo de como contratos ligados ao gás foram usados para justificar empréstimos ilegítimos, demonstrando a vulnerabilidade institucional do país. “Quando recursos são desviados através de práticas como subfacturação ou *transfer pricing* abusivo, a base tributária nacional é directamente afectada”, alertou, frisando que isso reduzia a capacidade do Estado de financiar serviços essenciais e perpetuava um ciclo de empobrecimento.

Apesar das reformas legais empreendidas desde 2014, como a revisão da lei das minas e da lei dos petróleos, a introdução de regimes fiscais específicos e mais recentemente os requisitos de divulgação de beneficiários efectivos, o economista destacou as fragilidades persistentes. Entre elas, a capacidade institucional deficitária para a correcta valoração das exportações e fiscalização do sector.

Reflectindo sobre as experiências internacionais, Sambo destacou o caso do Gana que implementou com sucesso um registo de beneficiários efectivos que aumentou significativamente a transparência e que poderia servir de modelo para Moçambique, sobretudo após a recente revisão do Código Comercial. Destacou também o portal de contratos públicos no Chile, que disponibiliza *online* todos os acordos do sector, e as auditorias cidadãs na Norue-

ga, embora estas últimas sejam de difícil replicação imediata no contexto nacional. Sublinhou ainda o papel da Iniciativa para a Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI) de que Moçambique é membro desde 2009, como plataforma útil, mas ainda subaproveitada.

Encerrando a sua intervenção, Michael Sambo defendeu que o combate aos fluxos financeiros ilícitos exigia um processo articulado e multifacetado. Propôs reformas legislativas mais robustas, incluindo uma lei de valoração mineral, a revisão da legislação anticorrupção com foco no sector extractivo e uma lei de preços de transferência alinhada aos padrões internacionais. Recomendou igualmente a criação de um comité *multistakeholder* de coordenação, a formação de novos auditores especializados e o uso de tecnologias digitais, como plataformas de *e-reporting* e sistemas automatizados de alerta. Sublinhou também a importância da cooperação internacional, sobretudo no âmbito da SADC e do Fórum das Administrações Tributárias Africanas (ATAF), para reforçar capacidades fiscais e aduaneiras.

Para Sambo, os fluxos financeiros ilícitos no sector extractivo desencadeiam um ciclo vicioso de empobrecimento, que mina a soberania fiscal e aumenta a dependência externa. “Apenas através de reformas estruturais, capacitação técnica e maior firmeza política será possível inverter este quadro e transformar a riqueza mineral em desenvolvimento inclusivo”, afirmou. Lançou também um repto para que Moçambique avance com coragem e determinação no combate a este fenómeno.

“Apenas através de reformas estruturais, capacitação técnica e maior firmeza política será possível inverter este quadro e transformar a riqueza mineral em desenvolvimento inclusivo”, afirmou. Lançou também um repto para que Moçambique avance com coragem e determinação no combate a este fenómeno.

“O trabalho está a ser feito, mas os desafios também são grandes”, Kátia Murgy – Coordenadora da Unidade de Tributação da Indústria Extractiva na Autoridade Tributária de Moçambique

Na sua intervenção, Kátia Murgy começou por reconhecer a pertinência do tema e fez questão de situar o papel da Autoridade Tributária (AT) no quadro mais amplo do combate aos fluxos financeiros ilícitos. “A AT tem uma componente neste processo, mas se o trabalho não for feito em conjunto, não funciona”, afirmou, lembrando que a responsabilidade não recaía apenas sobre a administração tributária, mas devendo envolver igualmente o Ministério dos Recursos Minerais, o Instituto Nacional de Minas e o Instituto Nacional de Petróleos.

Explicou que, no âmbito das suas atribuições, a AT era responsável pela execução da política tributária e aduaneira, prevenindo e reprimindo a fraude. Para reforçar a actuação neste domínio, foi criada uma equipa conjunta que inclui o Ministério das Finanças e o Ministério dos Recursos Minerais. Um dos resultados mais relevantes desse trabalho, segundo Murgy, foi a introdução, em Agosto de 2023, do Boletim Mensal de Preços de Referência de Minerais. Este instrumento, aprovado por diploma ministerial, visa padronizar os preços de referência usados para efeitos de tributação, combatendo a subfaturação e garantindo maior justiça fiscal. “O boletim promove uma tributação responsável, justa e transparente, alinhada aos preços de mercado internacional”, explicou, sublinhando que logo no primeiro ano a medida tinha permitido um incremento de 200% nas receitas provenientes do imposto sobre a produção mineira.

O processo, no entanto, não foi isento de resistências. “Com a introdução deste boletim, tivemos muitas guerras com as empresas. Estamos a travar até hoje, com processos em tribunal”, revelou. Ainda assim, reiterou que a AT mantinha firmeza na aplicação dos preços estabelecidos, recorrendo a fontes internacionais, como a Bloomberg, para garantir maior rigor.

A oradora abordou também os desafios relacionados com os preços de transferência, regulados desde 2017. Reconheceu as limitações actuais: falta de comparáveis fiáveis, dificuldades de valoração de certas *commodities*, ausência de documentação de suporte e complexidades ligadas a serviços intra-grupo. Neste domínio, apontou como priorida-



de a revisão do regulamento vigente para melhor acomodar as especificidades do sector extractivo. Referiu que a AT tem investido na capacitação dos seus técnicos, em estreita colaboração com a ATAF, e destacou a realização de fóruns anuais de diálogo com as empresas, onde peritos internacionais apresentam recomendações que são incorporadas gradualmente.

No que diz respeito às perspectivas futuras, Murgy destacou a modernização dos sistemas informáticos como um dos pilares estratégicos da instituição. “Queremos um sistema de cadastro e cobrança mais robusto, integrado e funcional, que permita o cruzamento de informação não só dentro da administração tributária, mas também com outros órgãos do Estado”, afirmou. Acrescentou que a AT pretendia continuar a expandir e melhorar o Boletim de Preços de Referência, incorporando novos minerais e ajustando metodologias em diálogo com a Câmara de Minas e outros *stakeholders*. Também se debruçou sobre outras questões que, embora estejam fora da competência directa da AT, como o caso da testagem laboratorial da qualidade dos minerais, emergem como factores críticos na repressão de abusos fiscais.

Ao longo da sua intervenção, Murgy procurou esclarecer os limites do mandato da instituição. “A AT só tem a responsabilidade de cobrar impostos. Não tem competência sobre o destino das receitas”, observou, afastando responsabilidades sobre a forma como os recursos arrecadados são posteriormente aplicados pelo Estado. Reconheceu também as limitações operacionais impostas pela porosidade das fronteiras e pela sofisticação dos esquemas de contrabando, nomeadamente no caso do ouro e dos rubis, mas fez questão de frisar que existia presença de pessoal da AT tanto nas minas como nos pontos de exportação.

Dando exemplo dos rubis, fez uma distinção clara entre o contrabando, altamente vulnerável devido à pequena dimensão das pedras, e as operações formais conduzidas por empresas que realizam lei-

ções internacionais sob supervisão directa da AT. “Nós acompanhamos o leilão onde quer que seja feito e conseguimos assegurar que o imposto é corrigido em função do valor apurado”, explicou.

Concluindo a sua intervenção, reconheceu que os desafios permaneciam significativos, desde litígios com multinacionais sobre preços de referência até limitações na fiscalização de grandes operações transfronteiriças. Mas reafirmou a determinação da Autoridade Tributária em reforçar os mecanismos de monitoria, análise de risco e auditoria para assegurar o cumprimento das regras fiscais e aduaneiras. “O trabalho está a ser feito, mas os desafios também são grandes. Cabe-nos melhorar continuamente e garantir que a riqueza mineral do país se traduza efectivamente em receitas para o Estado”, afirmou.

“O trabalho está a ser feito, mas os desafios também são grandes. Cabe-nos melhorar continuamente e garantir que a riqueza mineral do país se traduza efectivamente em receitas para o Estado”, afirmou.

Dependência de dados corporativos, evasão fiscal, opacidade da propriedade beneficiária e fragilidades institucionais: Os grandes desafios da governação extractiva em Moçambique – Fátima Mimbire, Coligação da Sociedade Civil para a Indústria Extractiva

Na sua intervenção, Fátima Mimbire, da Coligação da Sociedade Civil para a Indústria Extractiva, chamou a atenção para uma fragilidade considerada crítica: a dependência do Estado em relação às informações fornecidas pelas próprias empresas. “Muitas vezes quem declara a qualidade do recurso é a empresa. Eu não sei até que ponto temos capacidade para avaliar e confirmar se a qualidade declarada corresponde efectivamente à encontrada”, questionou. Para Mimbire, esta lacuna compromete a capacidade do país em assegurar que os preços aplicados reflectem a realidade do mercado, sobretudo em sectores como o carvão e as areias pesadas.

Outro ponto sublinhado foi o do financiamento dos projectos. Para além da subfacturação ou da manipulação de preços de transferência, Mimbire explicou que os mecanismos de financiamento também favoreciam fluxos ilícitos, sobretudo quando se recorre a empresas correlacionadas que impõem taxas de juro elevadas e fora do padrão do mercado. “Às vezes vão-se buscar financiamentos junto de empresas correlacionadas numa estrutura de taxas de juro que, se tivesse ido buscar dentro de um sistema normal, seriam mais baixas”, observou, defendendo que este campo merece maior escrutínio.

A oradora deteve-se ainda na questão do beneficiário efectivo, defendendo que Moçambique precisa de alargar a análise para além da estrutura empresarial. “Nós olhamos só para quem é dono da empresa, mas não vamos até ao indivíduo final. E é aí que muitas vezes está o problema”, afirmou. Sublinhou que, a nível internacional, já existia uma preocupação crescente em identificar o beneficiário último para evitar que os mesmos indivíduos utilizassem diferentes veículos empresariais e redes de lobby para influenciar políticas e favorecer interesses privados.

Para exemplificar, referiu-se ao caso paradigmático do projecto Coral Sul, em que estruturas criadas em paraísos fiscais revelaram a vulnerabilidade do país. Para ela, a proliferação de veículos empresa-



riais, registados em jurisdições como Dubai, ilustra o risco de o Estado perder controlo sobre as cadeias de propriedade e de transacção. “Eu não sei até que ponto nós temos controlo deste tipo de entidades, e se já houve uma análise de risco séria sobre elas”, afirmou.

Entre as fragilidades destacadas, Mimbire apontou os acordos de venda e os acordos de dupla tributação como espaços privilegiados para práticas abusivas. Recordou a transacção de 2017 em que a Anadarko vendeu 25% da sua participação à Exxon-Mobil, operação que, devido ao acordo de dupla tributação com a Itália, fez o Estado moçambicano perder cerca de 400 milhões de dólares em receitas potenciais. “Temos que tomar a sério esta questão dos acordos de dupla tributação, porque as empresas usam estas facilidades tanto para fugir ao fisco nos países desenvolvidos como aqui”, advertiu.

A activista mencionou igualmente o decreto-lei de 2014 para os megaprojectos de gás, que contém, na sua avaliação, lacunas significativas. Uma delas é a permissão para que dividendos e lucros sejam depositados em contas *offshore*, reduzindo drasticamente a capacidade de fiscalização do Estado.

“Imaginemos que constatamos uma sobrefacturação e precisamos corrigir. Vamos corrigir onde, se o grande bolo está lá fora?”, questionou, duvidando da real capacidade do Banco de Moçambique de fiscalizar contas externas.

Mimbire levantou também preocupações quanto à evasão fiscal no sector do gás natural, apontando a fragilidade do mecanismo de certificação de custos. Explicou que as empresas apresentavam planos de custos e recuperação que, se não forem certificados em cinco anos, são automaticamente validados. “Se a empresa tiver inflacionado um bilião, e esse custo não for certificado, ele é considerado tacitamente recuperável”, alertou, denunciando a vulnerabilidade institucional do Instituto Nacional de Petróleos, que deixou de ser regulador e supervisor para assumir funções de licenciamento e promoção. Referiu ainda que a Alta Autoridade da Indústria Extractiva prevista em lei nunca chegou a ser implementada, o que, segundo ela, agrava o problema.

De acordo com análises realizadas pela socieda-

de civil, há pelo menos sete biliões de dólares de investimentos, efectuados entre 2007 e 2013, que não foram certificados. “Se no meio desses valores houver custos inflacionados, perderemos receitas significativas no futuro, e isso pode comprometer o tão esperado *boom* do gás”, advertiu.

Concluindo a sua intervenção, Mimbire voltou a insistir na importância de fortalecer a legislação sobre beneficiários efectivos e de dotar o país de maior capacidade de inteligência financeira. Para ela, conhecer quem são os indivíduos que se escondem por detrás das empresas é fundamental para evitar que árbitros e jogadores sejam as mesmas pessoas, numa dinâmica em que decisores políticos também se tornam empresários. “Se sabemos quem é quem no sector, podemos encontrar onde está o circuito do *lobby* e cortar as ligações que comprometem o interesse público”, afirmou, deixando um alerta claro: sem estas medidas, Moçambique corre o risco de ver a sua riqueza mineral transformada em mais uma oportunidade perdida.

“

“Se sabemos quem é quem no sector, podemos encontrar onde está o circuito do lobby e cortar as ligações que comprometem o interesse público”, afirmou, deixando um alerta claro: sem estas medidas, Moçambique corre o risco de ver a sua riqueza mineral transformada em mais uma oportunidade perdida.

”



Construindo uma sociedade democrática que promove, protege e respeita os Direitos Humanos.

Building a democratic society that promotes, protects, respect human rights & transform people's lives.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Direitos Humanos
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Autor: Gabriel Manguele
Layout: CDD

Contacto:
Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
Telefone: +258 21 085 797

 CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

