

Facilitando o Ambiente de Negócios para o Crescimento Económico (SPEED+)

Moçambique: Mesmo uma Lei de Terras Progressiva necessita de Revisão após a Experiência duma Geração.

De Ian Rose

Moçambique beneficia de um quadro legal de terras moderno respeitado internacionalmente que vem cumprindo eficazmente com os seus propósitos desde a sua promulgação em 1997. Nos últimos 21 anos a sociedade e a economia moçambicana evoluíram colocando novos desafios. Este é o momento apropriado para actualizar o quadro legal vigente para responder às necessidades actuais e futuras de Moçambique. Tanto nas zonas urbanas como nas zonas rurais, o acesso à terra pode ser facilitado através da promulgação de procedimentos simplificados e menos restritivos para a aquisição e transferência de Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), protegendo-se ao mesmo tempo, os direitos costumeiros consuetudinários comunitários e dos pequenos proprietários agricultores. O SPEED+ está a apoiar o governo de Moçambique na revisão e concepção de novos instrumentos legais para se possam atingir esses objectivos.

À medida que a procura ao acesso às terras agrícolas aumenta, seja por investidores nacionais, multinacionais ou apenas um produtor local que deseja aumentar o tamanho de sua exploração, a pressão pela clareza e transparência na gestão de terras também aumenta.

Ao se facilitar a transmissibilidade do DUAT, cria-se um mercado de direitos de uso da terra, não um mercado de terra propriamente dito, porque a terra como propriedade do Estado é um princípio que continua inquestionável. O resultado da facilitação será uma alocação mais eficiente de terras às pessoas e empresas com capital e capacidade de a torná-la mais produtiva. Com esta abordagem baseada no mercado, resolve-se também o problema premente actual da terra ociosa.

A privatização total da terra permanece um tema politicamente inaceitável, mas há outras questões como a transmissibilidade da terra nas zonas rurais que são abertamente discutidas na imprensa e em conferências importantes, incluso no Fórum Consultivo de Terras liderado pelo Governo em Novembro de 2017 e, mais recentemente, na 15ª Conferência Anual do Sector Privado (CASP) que teve lugar a 12 de Março de 2018.

A CASP, organizada pela Confederação das Associações Económicas (CTA), contou com a presença do Presidente Filipe Jacinto Nyusi, do Primeiro Ministro Carlos Agostinho do Rosário, do Ministro da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural Celso Correia e do

Ministro da Indústria e Comércio, Ragendra Berta de Sousa. O Presidente do CTA, Agostinho Vuma, expressou o seu apoio para flexibilizar as restrições à transmissibilidade do DUAT nas zonas rurais e a outros esforços para simplificar a administração da terra e torná-la mais eficiente e transparente. O Ministro do MITADER Celso Correia manifestou o seu apoio em se prosseguir gradualmente na direcção apoiada pela CTA, muito embora tenha advertido contra uma mudança demasiado rápida. O evento CASP, apoiado pelo SPEED+, ajudou a estimular o debate público e a clarificar posições.

Este é o momento certo para se abordar esta e outras insuficiências do quadro legal de terras, para se catalisar o investimento e aumentar a produtividade e a transparência na gestão da terra.

A comunidade de doadores está preparada para providenciar a assistência técnica necessária com base nas melhores práticas em contextos relevantes, e o Governo Moçambicano expressou o seu interesse em se engajar num processo de reforma participativo. O projecto SPEED+ (Facilitando o Ambiente de Negócios para o Crescimento Económico), implementado pela DAI e financiado pela Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA (USAID), está em diálogo com o Governo Moçambicano sobre a melhor forma de se apoiar as reformas, e com a Direcção Nacional de Terras (DINAT) que já concordou com várias recomendações já em debate.

Manter a Simplicidade

Sustentado por vários debates extensivos com as partes interessadas e análises económicas, o SPEED+ está a trabalhar na premissa de que o aumento da transparência e a simplificação dos procedimentos de aquisição e transferência do DUAT, vai resultar num volume maior de transacções e num número maior de transacções a serem feitas seguindo um processo de registo formal. Um ambiente mais fluido de transacções levará a uma alocação do DUAT mais orientada para o mercado, inserida num quadro legal mais efectivo, protegendo-se ao mesmo tempo os direitos dos mais vulneráveis. Por sua vez, uma alocação mais eficiente nos direitos de uso significa que a terra irá fluir para aquelas pessoas e empresas que tenham capacidade e capital para tornar a terra mais produtiva. O aumento deste investimento levará a uma maior produtividade e ao crescimento económico da agricultura, assim como dos outros sectores como a habitação ou indústria ligeira, que também necessitam dum acesso seguro à terra.

O Governo lançou em Fevereiro de 2018 uma Campanha Nacional de Fiscalização de Terras para revogar o DUAT das pessoas ou empresas que não estejam a utilizar produtivamente as áreas alocadas. Acreditamos que um quadro legal mais orientado para o mercado poderia atingir os mesmos resultados de forma mais eficiente e mais barata.

Tecnicamente falando, toda a terra em Moçambique é propriedade do Estado, tendo-lhe sido confiada a sua gestão em nome e para benefício do povo. Cidadãos nacionais, estrangeiros e empresas podem adquirir o DUAT de várias formas. O DUAT, que na sua essência são arrendamentos concedidos ou reconhecidos pelo estado, são atribuídos por períodos variáveis de tempo (a duração da validade de um DUAT depende de vários factores e pode

ser, em certas circunstâncias, de duração indeterminada). A posse técnica da terra pelo Estado não é uma restrição à garantia de posse ou a um mercado de terras mais fluido (ou ao aluguer de terras que é um equivalente funcional da posse). Pelo contrário, os constrangimentos surgem devido a restrições parciais de transferibilidade do DUAT e a ineficiências na administração da terra que levam a um título de posse fraco ou inseguro.

Nesse sentido Moçambique pode dar passos significativos no sentido de aumentar os investimentos na terra através duma revisão do quadro legal actual, mas sem afectar a premissa fundamental da Lei de Terras de 1997 de que a terra é propriedade inequívoca do Estado.

Mudar para Melhor

Ao se analisar o ambiente de políticas e para melhorar o investimento na terra, o SPEED+ apresenta recomendações à volta de quatro critérios propostos pelos investidores para se ter um acesso seguro à terra:

1. Certeza e Transparência;
2. Protecção do Investimento;
3. Consentimento e Participação da Comunidade;
4. Administração Sustentável da Terra.

Se as preocupações nessas áreas estiverem tratadas e resolvidas adequadamente, o investidor pode-se concentrar melhor no seu negócio que são as questões da procura e do mercado, da produção e, do fornecimento do produto ao mercado.

1. Certeza e Transparência

O investidor esforça-se por, na maior medida do possível, reduzir o risco desconhecido: as “regras do jogo” devem ser conhecidas por todos os intervenientes e aplicadas de forma consistente. As nossas recomendações para melhorar a certeza e a transparência resumem-se a:

- **Emitir normas técnicas oficiais de aquisição do DUAT, cobrindo tanto a regularização do título em massa com apoio do governo assim como as aplicações do DUAT individuais ou pelo sector privado.** As normas oficiais mais recentes que datam de 1989, estando obsoletas em muitos aspectos, o que leva inevitavelmente a uma inconsistência na forma como os serviços de cadastro são implementados em todo o país, o que resulta num risco ao investidor. As novas normas a serem propostas cobrem ambos os contextos urbano e rural e, esclarecem questões como os requisitos de precisão nos levantamentos, a elegibilidade para registo gratuito sob programas de regularização iniciados pelo estado, o uso apropriado de tecnologia espacial e, quando há ou não necessidade de marcos físicos (delimitadores de cimento caros).

- **Conceder acesso público online a instrumentos de planeamento do uso da terra e a dados cadastrais.** Preocupações com o direito à privacidade complicam a disseminação pública de dados cadastrais online. Uma abordagem possível poderia ser a autorizar um acesso seguro só para leitura, do registo digital das fronteiras geográficas de todos os DUAT, incluso os nomes dos seus titulares, mas sem acesso a qualquer outra informação pessoal. Uma abordagem mais cautelosa poderia ser a retenção de nomes (mas não a informação geográfica) de indivíduos privados, mas não de sociedades participadas. A transparência dos dados sobre os direitos da terra levaria logo a uma redução das vendas múltiplas (ou tentativas de venda) duma mesma propriedade.
- **Publicar Planos de Uso da Terra precisos.** Deveria ser feita uma análise do inventário actual para determinar quais os planos que estão actualizados. Os planos considerados úteis e relevantes deveriam ser georreferenciados com a precisão necessária e publicados online. Esta questão deveria ser menos controversa dado o interesse claro do Estado para a sua ampla disseminação e, a inexistência de informação ligada a questões de privacidade. Um melhor acesso aos planos vai reduzir surpresas indesejadas quando um comprador é informado que não pode implementar no local desejado um determinado projecto que tinha em mente.

2. Protecção do Investimento

Ao se investir na terra, os investidores potenciais precisam de ter confiança nas questões seguintes:

- Possibilidade, caso necessário, de recuperar os investimentos feitos, transaccionando as benfeitorias na terra (edifícios, infra-estrutura de irrigação, plantações e assim por diante). Em termos práticos, a sua capacidade de vender tais benfeitorias, isto é, a atractividade da transacção, depende da capacidade de transferir ao comprador o DUAT subjacente.
- Flexibilidade para transferir os direitos de uso de parte do DUAT concedido (isto é, sua capacidade de subdividir o DUAT).
- Flexibilidade para mudar o plano de exploração (na totalidade ou parcialmente), sem grandes receios de revogação do DUAT.
- Protecção contra a expropriação sem justa compensação.
- Clareza sobre as directrizes de compensação e de reassentamento dos ocupantes das terras para exploração e desenvolvimento.
- Capacidade de contestar actos arbitrários ou indiscutivelmente “errados” / “ilegais” atempadamente (em tribunal ou através de mecanismos alternativos de resolução de conflitos).

A restrição principal que abrange todas as questões acima referidas, é a actual restrição de transmissibilidade de direitos de uso e aproveitamento da terra nas zonas rurais. Nas

zonas rurais, a transmissibilidade é possível, mas está sujeita a um elevado grau de discricção pelo governo local. Em contraste, a transmissibilidade dos direitos de uso de aproveitamento da terra nas zonas urbanas é muito menos problemática, uma vez que o quadro legal faz a transferência automática do DUAT, ou seja, com discricionarietà mínima do governo, quando uma determinada benfeitoria é vendida.

Os investidores precisam de saber que, no caso de falta de capital a meio de um determinado projecto, as benfeitorias e DUATs podem ser transaccionadas para uma outra parte interessada. Existem muitos exemplos em Moçambique de benfeitorias “abandonadas” (que revertem para o estado se o DUAT for revogado), mas não está claro se elas teriam sido abandonadas se os procedimentos de transferência do DUAT (ou procedimentos de subdivisão do DUAT) nas zonas rurais fossem automáticos ou menos discricionários. O SPEED+ vai elaborar propostas para tornar a transmissibilidade de direitos sobre a terra rural mais semelhante aos da terra urbana.

As condições para a revogação do DUAT pelo estado é uma outra área que deve ser revista. Os titulares do DUAT correm o risco de perder os seus direitos de uso de aproveitamento da terra se violarem o seu plano de exploração. Mais uma vez, os critérios usados para determinar quando um titular do DUAT está ou não em violação variam de província para província, abrindo assim a oportunidade de busca de rendimentos impróprios resultantes do poder discricionário dos funcionários do estado. Embora o estado tenha certamente um interesse legítimo em como a terra está a ser usada, esses interesses podem ser assegurados na maioria dos casos dando maior atenção ao controle na aplicação dos planos de uso da terra do distrito. O SPEED+ vai propor uma clarificação de critérios da revogação do DUAT, bem como desenvolver regulamentos que sejam mais flexíveis.

3. *Consentimento e participação da comunidade*

Uma das questões críticas para os investidores terem uma maior confiança e segurança no acesso à terra, dando-se ao mesmo tempo uma maior protecção aos direitos das comunidades relativas à terra, continuam a ser os mecanismos usados para obter o consentimento por parte das comunidades. A Lei de Terras previa que os mecanismos de representação das comunidades locais relativa aos direitos à terra seriam definidos através da promulgação de instrumentos legais a regulamentar tais procedimentos. No entanto nenhuma dessas leis foi promulgada. Há algumas orientações referentes aos procedimentos para a realização de uma consulta comunitária no contexto da concessão do DUAT a um terceiro em terras que possam afectar ou envolvam terras comunitárias, e há também outras orientações relativas ao processo de delimitação da terra comunitária. Estritamente falando, estes são dois processos diferentes, mas na realidade eles ocorrem muitas vezes ao mesmo tempo e as diferentes orientações criam confusão e incertezas.

Os procedimentos de consulta à comunidade e de delimitação de terras comunitárias devem ser harmonizados, com procedimentos claros para que uma comunidade possa constituir uma entidade legal capaz, por exemplo, de abrir uma conta bancária e receber

fundos a que têm direito (seja pelos contractos com investidores externos, quer através das taxas percentuais de mineração, florestal ou relacionadas com o turismo a que têm direito de acordo com as leis específicas). Sabe-se que os bancos se recusam a abrir contas para as comunidades, insistindo que o quadro legal não está suficientemente explícito.

Acreditamos que as consultas devem ser de facto participativas que encorajem/estimulem a obtenção dum consentimento informado. Um consentimento informado e efectivo por parte da comunidade local, não é apenas para protecção das comunidades locais, ela também é uma protecção ao investidor que não quer ver o seu investimento inicial em tempo, dinheiro e esforço desperdiçado mais tarde quando, membros descontentes dessa comunidade, se opõem ao projecto e pressionam com sucesso os líderes comunitários ou o estado a cancelar o contracto alegando que a consulta foi deficitária ou insuficiente. Em resumo, um consentimento incompleto ou precipitado pelas comunidades ou em negociações unilaterais, podem resultar mais tarde numa oposição ao investimento pelas comunidades locais. O SPEED+ está a rever a legislação pertinente para garantir uma protecção dos direitos das comunidades com uma abordagem que não intimide os investidores, pelo contrário, que atraia os investidores que desejam desenvolver negócios num ambiente mais bem definido, previsível e transparente.

4. Administração Sustentável da Terra

Para Moçambique atrair mais investimento na terra, o país tem de adoptar um sistema de administração da terra sustentável que garante a manutenção da base de dados do cadastro digital e com capacidade de contratação e de capacitação do seu pessoal ao nível dos serviços cadastrais distritais, provinciais e nacionais. Se por um lado estes serviços ainda têm uma capacidade muito limitada em recursos humanos e financeiros para uma prestação adequada de serviços de administração de terras, por outro lado, a procura destes serviços vai aumentando como resultado por exemplo do programa “Terra Segura” com um número cada vez maior de DUATs a entrar no sistema formal e também, à medida que os investidores estrangeiros continuam a procurar oportunidades de investimento em Moçambique.

No entanto, a formalização dos direitos à terra aumenta também a oportunidade de recolha de maiores receitas. O aumento dos impostos e das taxas na terra é uma fonte natural de fundos para ajudar a sustentar os serviços de administração de terras de Moçambique, e ao mesmo tempo, desencorajando a ocupação ociosa da terra. Assim, também se recomendam acções no sentido de: (a) aumentar as taxas de recolha; e (b) aumentar as taxas fiscais sobre a terra, usando uma base de avaliação mais proporcional aos valores “reais” ou mais orientada para o mercado.

O quadro legal de Moçambique já isenta uma grande maioria das parcelas do imposto sobre a terra pois elas se enquadram ou na categoria de “uso familiar” ou porque os titulares do DUAT são comunidades locais ou membros de comunidades locais. Como um primeiro passo, Moçambique iria beneficiar se adoptasse uma definição mais clara das categorias isentas para que possa limitar a isenção às famílias que praticam uma agricultura

de subsistência e aos pobres nas zonas urbanas. Embora uma filosofia de isenções fiscais generosa tenha sido concebida com o intuito de garantir um acesso universal à terra para o seu uso produtivo, o impacto das isenções fiscais parece obter um resultado oposto ou indesejado, que é a falta de um desincentivo à terra ociosa. É claro que se deve dar a devida atenção para evitar um outro extremo do problema, com impostos excessivamente onerosos que levem as transacções de volta para a esfera informal, impondo ao mesmo tempo barreiras inapropriadas às famílias e populações mais vulneráveis.

Quando é o tempo certo?

A actual administração governamental, logo após as eleições gerais de 2014, definiu a posse segura da terra como uma das suas prioridades. Em Abril de 2015, o próprio Presidente Nyusi lançou o programa Terra Segura, com a meta de emitir 5 milhões de títulos de DUAT em cinco anos. Embora tal per si não demonstre uma vontade política para a reforma legal, o programa abre uma janela e oportunidade para iniciar uma agenda de reforma do sector de terras que possa ajudar a simplificar a estrutura legal actual e, facilitar aquisições e transferências mais fluidas do DUAT de terras rurais.

Para além disso, os objectivos da Terra Segura dão um peso crítico ao argumento para a manutenção dum cadastro digital estável e confiável. O registo de 5 milhões de DUATs será irrelevante se não estiver associado a um cadastro que a informação é actualizada, como sejam nos casos de mudanças dos titulares do DUAT por morte, casamento, divórcio, transferência, expiração, revogação ou outras modificações. O advento da Terra Segura realça a necessidade de se adoptarem medidas para manter a integridade do banco de dados dum cadastro digital, bem como fundamenta a necessidade de reformas relativas à base tributária fundiária, uma vez que o enorme influxo de títulos formais no sistema cadastral vai exigir um muito maior volume e nível de serviços.

A afirmação que explicita a vontade política de reforma foi feita pelo Ministro da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Celso Correia, em Novembro de 2017 no Fórum Nacional de Terras, que o encerrou com um compromisso formal de se fazer uma revisão pontual da Lei de Terras, deixando no entanto a questão da privatização da terra claramente fora de questão.

Ao nível da DINAT, a abertura à reforma mostra uma mistura dum cautela relativamente aos doadores, com preparativos internos para se considerar uma vasta gama de reformas, incluindo não só alterações aos instrumentos regulamentares, mas também alterações à Lei da Terra em si. De facto, a DINAT preparou uma lista de aproximadamente 40 instrumentos legais que necessitam de revisão (ou, em alguns casos, criação). Embora esta seja uma lista ambiciosa, ela reflecte certamente o reconhecimento por parte da DINAT da necessidade de reforma.

Aos níveis mais baixos da burocracia encontra-se uma atitude mista previsível de abertura e resistência à mudança. Nas visitas feitas pelo projecto aos Serviços de Cadastro, encontramos alguns directores comprometidos com a integridade do novo banco digital de dados e outros mantendo os procedimentos baseados no papel, talvez optando intencionalmente pela

opacidade em contraste a uma maior transparência. Contudo, assuntos que anteriormente eram tabus como a venda (não apenas “transferência”) do DUAT, são hoje abertamente defendidos por alguns professores universitários. A existência de um mercado informal de terras rurais é agora amplamente reconhecida, havendo um entendimento cada vez mais crescente de que trazer as transacções informais para o sector formal vai aumentar as receitas fiscais e tributárias ao estado, para além de proporcionar uma maior segurança aos pequenos agricultores que desejam consolidar e fazer crescer os seus negócios. A procura de títulos formais de posse de terra nas comunidades e nos pequenos produtores têm também estado a aumentar à medida que os investidores externos insistem em títulos formais (ou pelo menos alguma garantia de direitos à terra) nos seus programas de fomento.

Apesar de parecer haver um consenso sobre a necessidade da reforma, há ainda alguns focos de resistência que são esperados. Por exemplo, a redução da discricção processual (e a simplificação do processo correspondente) irá reduzir as oportunidades de busca de renda ilícitas desfrutadas por alguns funcionários nos serviços de cadastro. Para além disso, é ainda amplamente comentado que há elementos da elite política que preferem uma falta de transparência nas transacções de terras para que os negócios possam favorecer essas elites com acordos em sigilo que de outra forma não iriam sobreviver num escrutínio público. Contudo, a maior parte dos investidores, e em particular os investidores estrangeiros, insistem numa maior transparência como pré-condição para a expansão das oportunidades em todas as províncias.

[Ian Rose](#), advogado especializado em posse da terra, direitos de propriedade e acesso à justiça, liderou projectos de longo prazo em Cabo Verde, Colômbia, Líbano e Moçambique.