



MONITORIA E FISCALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA

Alta Autoridade da Indústria Extractiva Deve Ser Independente

A Assembleia da República criou, através da Lei de Minas (20/2014, de 18 de Agosto) a Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE), uma entidade que deve ser estabelecida pelo Governo até finais de Agosto de 2015. Numa disposição atípica, a lei deixa para o Governo a definição do enquadramento legal, incluindo competências, composição e mecanismo de designação dos membros. Já passam 12 meses desde a aprovação da Lei e não se ouve nada sobre este assunto. Será a AAIE um potencial elefante branco?

Porquê Moçambique Precisa de Uma Alta Autoridade da Indústria Extractiva?

Moçambique tem enormes potencialidades em recursos minerais, o que tem atraído multinacionais mineiras e petrolíferas, algumas das quais já estão a operar no país, tendo efectuado descobertas de significativas reservas de gás natural, carvão mineral, entre outros recursos. As empresas investem muito dinheiro na prospecção dos recursos, por isso, o entendimento de que o sector extractivo é de alto risco. Por este risco, as empresas têm, também, expectativas de altas recompensas através de contratos altamente favoráveis e obrigações fiscais generosas.

É dado assente que contratos altamente favoráveis para as empresas multinacionais e obrigações fiscais generosas retardam significativamente a chegada de receita substancial para os cofres do Estado. Mas há outros factores que contribuem para tal: custos de capital e de exploração inflacionados, deficiente capacidade do Estado para monitorar a produção por parte

das multinacionais (quantidade e qualidade, incluindo preços de venda).

Então, a boa governação do sector extractivo – na perspectiva do Estado detentor dos recursos – pressupõe o reforço da capacidade institucional para, entre outros, reduzir os riscos que, em paralelo com os contratos altamente favoráveis e obrigações fiscais generosas, retardam a chegada de receita substancial para os cofres do Estado.

A Alta Autoridade da Indústria Extractiva é parte deste processo de criação de capacidade. Neste momento, a monitoria do sector mineiro é garantida pelo Instituto Nacional de Minas (INM)¹ e Inspeção Geral de Minas, e no sector de hidrocarbonetos pelo Instituto Nacional de Petróleos (INP) que, ao mesmo tempo, é a entidade reguladora. Para além de regular as operações petrolíferas e mineiras, propondo políticas, fazendo o licenciamento, avaliando e actualizando o potencial de recursos mineiros no país, entre outros, estas entidades fazem a monitoria e fiscalização da implementação dos projectos em sede dos contratos.

Ao longo dos últimos dois anos, o CIP publicou análises que mostram, de forma detalhada, os riscos, primeiro, da chegada demasiado tardia de substancial receita para o Estado e, segundo, de o país ter uma contribuição mínima da exploração dos recursos para o desenvolvimento. Eis alguns exemplos:

- A exploração de areias pesadas de Moma, em Nampula, é realizada pela Kenmare Moma Mining Limited que vende para a Kenmare Moma Processing Limitada que

extrai os seus derivados (ilmenite, zircão e rutilo) para vender. As duas empresas são subsidiárias do grupo Kenmare, baseado na Irlanda. A primeira está registada nas Maurícias, um paraíso fiscal. Mas as questões administrativas das duas empresas estão a cargo da Kenmare C.I Ltd, registada em Jersey, outro paraíso fiscal, para onde os lucros gerados em Moçambique são enviados.²

Caixa de texto 1: *O Caso da Tanzânia*⁵

Em 1997, o Governo da Tanzânia começou a reorganizar o sector mineiro de modo a atrair mais investimento estrangeiro, o que resultou num crescimento substancial das actividades de pesquisa e produção mineira, particularmente de ouro. Porém, havia uma preocupação generalizada de que o crescimento na mineração não estava a contribuir significativamente para as receitas do Estado. Alguns anos mais tarde, o Governo empreendeu uma grande revisão do sector mineiro e sua contribuição para a economia e concluiu que, em 2006, a exportação de recursos minerais foi de pouco mais de 1 bilião de dólares, mas haviam sido pagos ao Estado, em *royalties*, apenas, 26 milhões de dólares. Estas modestas receitas eram consequência, por um lado, em parte, das isenções fiscais e recuperação de custos de investimento e, por outro lado, havia suspeita de que tal resultava de uma estratégia agressiva de fuga ao fisco adoptada pelas empresas que nunca chegaram a pagar o imposto de rendimentos, alegadamente pelas sucessivas perdas registadas nas suas operações.

Um relatório ao parlamento indicou que as empresas mineiras tinham declarado perdas no valor de 1.045 milhões de dólares entre 1998 e 2005. Entretanto, conclusões preliminares de uma auditoria confidencial financiada pelo Governo tanzaniano, realizada a empresas mineiras que exploram ouro, mostrou que as empresas haviam inflacionado as perdas em mais de 502 milhões de dólares.

Na sequência disso, em 2009, o Governo formalizou os seus esforços de supervisão da colecta de receitas da exploração dos recursos minerais com o estabelecimento de uma autoridade semi-autónoma de auditoria da actividade mineira, a Agência de Auditoria Mineira da Tanzânia (TMAG, sigla inglesa). Esta entidade tem a missão de assegurar valores exactos do imposto de produção, fazer análise independente das quantidades e qualidade dos minerais produzidos e exportados através de uma monitoria no local da mina, análise independente de amostras dos minerais e uma monitoria regular dos preços de mercado.

A agência, igualmente, apoia as autoridades fiscais na determinação do imposto de renda através da verificação da autenticidade das receitas, investimentos e despesas reivindicados pelas empresas, analisando a legitimidade dos custos da companhia através de análises de custo-benefício e providenciando previsões de receitas futuras esperadas.

Desde a criação da agência, as receitas do sector mineiro têm crescido substancialmente. O pagamento dos *royalties* da exploração do ouro aumentou de 41 milhões de dólares, em 2010, para 57 milhões de dólares, em 2011. O pagamento do imposto de renda passou de 3.2 milhões de dólares, em 2009, para 14.9 milhões, em 2010, e 30.5 milhões, em 2011.

Contudo, os valores do imposto de renda podem ser superiores aos pagos, uma vez que a auditoria detectou discrepâncias que estão a ser investigadas.

- O gás natural de Pande-Temane, em Inhambane, é explorado pela companhia sul-africana Sasol Petroleum Temane, registada em Moçambique, que vende o recurso à Sasol Petroleum (empresa sul-africana) a um preço muito baixo. Ao longo de 10 anos de produção, enquanto o preço de gás no mercado internacional registava variações, o gás moçambicano era vendido ao mesmo preço durante o referido período. Portanto, enquanto a empresa sul-africana comprava a 1.44 dólares/gigajoul em Moçambique, vendia no exterior a 7.23 dólares/gigajoul.³
- A empresa Anadarko declarou aos seus accionistas, em Outubro de 2012, que havia realizado em Moçambique despesas de exploração num valor total de 700 milhões de dólares. Um ano depois (Setembro de 2013) a empresa referiu publicamente, repetidas vezes, que as suas despesas haviam totalizado 3 (três) mil milhões de dólares. Entretanto, informações prestadas aos accionistas referem que as operações globais da Anadarko (incluem Moçambique, Golfo do México, Serra Leoa, Quênia, Costa do Marfim e Nova Zelândia) totalizaram 1.3 mil milhões de dólares em 2013.⁴

Caixa de texto 2: *O Caso do Gana - Modelo de Monitoria Pública*

O Gana aprovou em 2011 a lei de Gestão das Receitas de Petróleo (Petroleum Revenue Management Act) que estabelece as linhas de orientação para a utilização das receitas geradas pela exploração de petróleo naquele país. E para garantir a implementação de tais princípios, a lei cria, na secção 51, o “Public Interest And Accountability Committee _ Comité de Interesse Público e Prestação de Contas” (PIAC) com o seguinte mandato:

- a. Monitoria e avaliação do cumprimento da lei pelo Governo e outras instituições relevantes na gestão e utilização das receitas do petróleo;
- b. Fornecimento duma plataforma para o debate público sobre as perspectivas de gastos das receitas petrolíferas em linha com as prioridades de desenvolvimento;
- c. Fornecimento de análises independentes da gestão e utilização das receitas.

No âmbito da análise independente, o PIAC deve, por lei, produzir relatórios semi-anuais e anuais entre 15 de Setembro e 15 de Março de cada ano, os quais, para além de relatar os factos constatados, devem apresentar recomendações para o melhoramento da gestão e utilização das receitas. Estes relatórios são submetidos ao parlamento e ao mesmo tempo ao Ministro das Finanças para agir no sentido de corrigir os problemas detectados. De referir que, enquanto o PIAC lida com questões de gestão e utilização das receitas, existe a Autoridade Tributária do Gana (Ghana Revenue Authority) e a Comissão de Petróleo (Petroleum Commission) que se encarregam de certificar se as empresas pagam o que devem pagar e de regular as operações petrolíferas, respectivamente.

O PIAC é um órgão estabelecido pelo Governo, mas independente. O órgão é composto por um total de 11⁶ pessoas provenientes de vários grupos da sociedade civil, representando trabalhadores (Sindicatos), sector privado (Câmaras de Comércio e Associações Industriais), *media* (Associação de Jornalistas), contabilistas, academias, grupos religiosos, incluindo organizações de base local. As instituições de pesquisa também estão integradas no PIAC e devem, no seu conjunto, eleger um membro para representá-las.

A lei que cria o PIAC estabelece quais são as 11 entidades que devem integrar este órgão e cada uma elege/indica o seu representante. Claramente, o Gana instituiu um mecanismo de monitoria/fiscalização público e não político. No cumprimento do seu mandato, o PIAC já produziu quatro relatórios anuais e três semi-anuais.

Actualmente, a empresa fala de custos na ordem de 5 mil milhões de dólares em Moçambique.

Entretanto, da parte do Governo não houve nenhuma acção sobre estes casos. A AAIE seria a entidade que, entre outras actividades, se ocuparia de realizar sindicância a estes projectos.

Experiências internacionais, particularmente da Tanzânia (*vide caixa de texto 1*) mostram que, por um lado, uma entidade como a AAIE pode ajudar o Governo a obter receitas devidas pela exploração dos recursos minerais, detectando as tentativas de evasão fiscal por parte das empresas, auxiliando a Autoridade Tributária, bem como pode ajudar a prevenir conflitos de interesse e corrupção por parte do poder público. Por outro lado, entidades como a AAIE podem ter um papel virado para a monitoria da utilização dos recursos provenientes da indústria extractiva, como ocorre no Gana (*vide caixa de texto 2*).

Os exemplos acima arrolados mostram que é importante e urgente o estabelecimento da AAIE, mas a sua relevância depende de melhor enquadramento legal, no sentido de conferir independência perante o poder público, quer em termos de competências, composição e mecanismo de designação dos seus membros, que deve ser baseada na competência profissional. A disposição actual da lei prevê que a AAIE preste contas ao Conselho de Ministros. Provavelmente o melhor seria dispor que a AAIE preste contas ao Parlamento, o que pressupõe revisão do número 1 do artigo 25 da Lei de Minas.

de Pande e Temane para África do Sul: Primeiros grandes projectos do sector extractivo frustram as expectativas dos moçambicanos, publicada pelo CIP em Outubro de 2013.

- 4 Publicação do CIP intitulada **Receitas da Bacia do Rovuma em Risco: Custos de Exploração inflacionados podem prejudicar as futuras receitas do Estado Moçambicano**, Junho de 2014.
- 5 Vide mais detalhes: CURTIS, Mark e LISSO, Tundu; GOLD OPPORTUNITY?:HOW TANZANIA IS FAILING TO BENEFIT FROM GOLD MINING, Second Edition; TMAA Annual Report 2010 e Report on Mineral Royalty forms and rates applicable in mining industry, December 2009.
- 6 Artigo 54 da Lei 815, pp 25

(Endnotes)

- 1 Criado pela nova lei de minas aprovada em Julho de 2014. O seu estatuto orgânico ainda não foi aprovado pelo Governo.
- 2 Relatório **Mineração Sem Desenvolvimento: O caso da mina de Moma, em Nampula, Moçambique**, produzido pelo CIP e Eurodad, em 2013 e que pode ser encontrado em: http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C277_Relat%C3%B3rio%20Kenmare%20Minas%20de%20Moma.pdf
- 3 Análise ao projecto de exploração de gás natural de Pande e Temane intitulada: **Exportação de Gás**

Boa Governação, Transparência e Integridade

FICHA TÉCNICA

Director: Adriano Nuvunga

Coordenadora do Pilar: Fátima Mimbire

Pesquisadores do CIP: Baltazar Fael; Borges Nhamire; Edson Cortez; Egídio Rego, Fátima Mimbire; Jorge Matine; Lázaro Mabunda; Stélio Bila

Assistente de Programas: Nélia Nhacume

Layout & Montagem: Nelton Gemo

Endereço: Bairro da Coop, Rua B, Número 79,
Maputo - Moçambique

Contactos:

Fax: 00 258 21 41 66 25

Tel: 00 258 21 41 66 16

Cel: (+258) 82 301 6391

Caixa Postal: 3266

E-mail: cip@cip.org.mz

Website: <http://www.cip.org.mz>

Parceiro
de assuntos
de género:



Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.



Department for
International
Development

Danida



Education for development



PROGRAMA DE APOIO PARA UMA
GOVERNANÇA INCLUSIVA E RESPONSÁVEL



SUÉCIA



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY



Reino dos Países Baixos