

Gestão do Sector Extrativo

Processo de licenciamento apresenta sérios riscos de corrupção

Pagamento de impostos das empresas está aquém do devido – de acordo com dados do 7º Relatório da EITI

Contexto

Moçambique acaba de publicar o 7º relatório de Reconciliação da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (EITI, sigla inglesa) que cobre os anos de 2015 e 2016, abrangendo 83 empresas em 2015 (das quais 60 mineiras e 23 petrolíferas) e 80 empresas em 2016 (55 mineiras 25 petrolíferas).

O relatório, que pela primeira vez analisa, com alguma profundidade, o processo de licenciamento no sector mineiro (minerais e hidrocarbonetos), aponta fragilidades que propiciam a corrupção, prejudicando o Estado moçambicano.

O 7º relatório mostra, ainda, que a gestão do sector extractivo não é adequada, pelo que o Estado moçambicano pode estar a perder receitas significativas decorrentes desta situação. Igualmente, o documento revela a forma inconsistente como as mais-valias são tributadas em Moçambique, não obstante todas as iniciativas legislativas tendentes a clarificar este processo.

De acordo com os dados do relatório, as receitas da indústria extractiva totalizaram 13 mil milhões de meticais em 2015, correspondendo a 8% das receitas globais do Estado¹. Em 2016, as receitas da indústria extractiva foram duas vezes mais baixas que o ano anterior, apresentando um total de 6,3 mil milhões de dólares, representando 4% do total das receitas globais do Estado. Este decréscimo deve-se ao facto de em 2016 não ter havido colecta de imposto sobre mais-valias (IRPC) registado, imposto esse que representou cerca de 33% das receitas cobradas na indústria extractiva em 2015.

¹ Entretanto, o Relatório de Execução do Orçamento do Estado de 2016 fala de 6% (5,513%), correspondente a 8,595 milhões de dólares em termos nominais.

1. Riscos de corrupção no processo de licenciamento

A Deloitte, empresa contratada pelo Comité de Coordenação da EITI-Moçambique² para realizar de forma independente o 7º relatório, referiu no documento que o regime jurídico do processo de licenciamento mineiro carece de melhorias em duas componentes essenciais, designadamente: na licitação e na fiscalização. Primeiro, segundo os artigos 3 e 21 do Regulamento da Lei de Minas (Decreto 31/2015), o Ministro dos Recursos Mineiros e Energia detém competência para a atribuição de licenças mineiras mediante pedido ou por concurso público. Nesta segunda modalidade (concurso público), o Anexo 10 do Regulamento da Lei de Minas fixa critérios de adjudicação do operador mineiro, porém, dando cobertura a um poder discricionário que permite ao Ministro dos Recursos Minerais e Energia definir critérios específicos através de um Diploma Ministerial ou por mero despacho.

Nessa perspectiva, sublinha o documento, a inexistência de critérios de adjudicação legalmente plasmados na Lei de Minas não permite que haja transparência no processo de licenciamento, pois este poder discricionário atribuído ao Ministro abre espaço ao favoritismo/clientelismo no processo de atribuição das licenças. De resto, o Ministro é uma figura de confiança política, havendo uma grande possibilidade deste ficar refém de influências de natureza política.

O papel da entidade reguladora no processo de licenciamento é limitado apenas a receber, preparar, organizar e analisar os processos relativos a atribuição de licenças de prospecção e pesquisa, concessões mineiras e concessões de água mineral, respeitando o princípio de prioridade de submissão e considerando a proposta que oferece melhores condições, vantagens e ganhos para o Estado moçambicano como proprietário dos recursos minerais (Artigo 9 da Lei n.º 20/2014). No final, o processo deve ser aprovado pelo Ministro que superintende a área das minas, podendo fazer uso do seu poder discricionário.

O processo de licenciamento mineiro, mediante pedidos, é caracterizado por enormes atrasos, dado que os processos devem passar por diferentes estágios e níveis para pareceres técnicos e aprovações. Esta demora resulta, muitas vezes, do facto de os funcionários do cadastro mineiro terem dificuldades na interpretação da lei que está em constantes mudanças (nos últimos 19 anos foram aprovados mais de 30 instrumentos legais no sector mineiro).

As componentes fiscalização ou monitoria e aplicação da lei (law enforcement) continuam a representar um desafio, uma vez que a capacidade reguladora não é proporcional à velocidade e à escala do crescimento da indústria extractivas em Moçambique.

² Órgão implementador da EITI em Moçambique que é presidido pelo Ministro dos Recursos Minerais e integra representantes do Governo (MIREME, MEF, MITADER), Sociedade Civil e Empresas.

Perdas para o estado decorrente da má-gestão

1. Um sector desorganizado, gerando perdas para o Estado

As receitas que o Governo declara ter recebido poderiam ser superiores, se não fosse a desorganização que se verifica no sector. O problema começa mesmo no processo de licenciamento.

De acordo com o 7º relatório, os documentos de suporte apresentados por algumas empresas³ para a justificação dos pagamentos não apresentam o Número de Identificação Tributária (NUIT) correspondente. Os NUIT evidenciados são os das instituições que colectam impostos e taxas (Direcções Provinciais de Recursos Minerais e Energia – DIPREME – e Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural – MITADER) ao invés de ser o NUIT do contribuinte. Nessa perspectiva, os impostos são pagos em nome das “DIPREMEs”.

A desorganização do sector estende-se até à forma como o MIREME e os DIPREME se relacionam com as empresas. Durante a recolha de dados para a produção do 7º relatório, a Deloitte teve imensas dificuldades de fazer a reconciliação da informação, devido à falta de contacto de algumas empresas. De notar que o contacto das empresas é importante, pois pode existir a necessidade de notificar uma empresa por várias razões, por exemplo, para recolha de informação (como é o caso) ou por incumprimento de obrigações.

Algumas razões apresentadas para a falta de contacto têm a ver com o facto de estarem em processo de encerramento de escritórios em Moçambique pelo que não se conseguiu efectuar qualquer contacto com as mesmas. Esta justificação foi particularmente apresentada em relação à Petronas.

A justificação de que não se conseguem encontrar as empresas por estarem em fase de encerramento não colhe.

2. Inconsistências na tributação das mais-valias

Moçambique está prenhe de casos de especulação e açambarcamento de licenças. Estas situações decorrem das fragilidades institucionais. Por exemplo, em 2013, a empresa Videocom Hydrocarbons Holding Ld (Videocom Mozambique) vendeu a totalidade da sua participação na área 1 da Bacia do Rovuma a uma empresa afiliada, Videocom Mauritius Energy Limited. No ano seguinte, a mesma empresa vendeu 10% da sua participação ao consórcio indiano ONGC Videsh Limited (OVL).

A primeira transacção (2013) esteve avaliada em 2,1 mil milhões de dólares, tendo resultado em mais-valias no valor de 224.1 milhões de dólares, efectivamente pagas. Já a segunda (2014) custou 2,64 mil milhões de dólares, tendo a empresa vendedora pago ao Estado apenas 3 (três) milhões de dólares em imposto de mais-valias.

³ O relatório não cita exactamente que empresas apresentaram NUIT de entidades públicas.

Operação	Ano	Vendedor	Comprador	Valor da Venda (USD)	Imposto de mais-valias (USD)
Venda de 100% de participação na Bacia do Rovuma Área 1	2013	Videocom Hydrocarbon Holdings Ltd (Videocom Mozambique)	Videocom Mauritius Energy Ltd.	2,149 Milhões	224,1 Milhões
Venda de 10% da Participação na Bacia do Rovuma-Área 1	2014	Videocom Mauritius Energy Ltd.	Consórcio Indiano ONGC Videsh Limited (OVL)	2,64 Mil Milhões	3 Milhões

Fonte: Adaptação da autora na base de informação publicada no 6º relatório EITI (2015)

As nuances da tributação dos impostos resultantes da alienação de interesses participativos nos projectos de exploração mineira em Moçambique envolvem a utilização de critérios diferentes para cada caso, com explicações pouco convincentes, com tratamentos diferenciados, sendo permitido a alguns o pagamento das inerentes mais-valias após a aprovação da transacção de alienação dos interesses participativos e a outros antecipadamente.

Desde 2013, o CIP tem estado a chamar atenção para as inconsistências na tributação das mais-valias. Uma resposta para inverter esta situação veio em 2017, da AR, com a revisão da lei fiscal das operações petrolíferas e mineiras, ao estipular-se apenas a tributação de mais-valias em 32%, sem nenhuma ressalvas. Entretanto, ainda falta clarificar que o imposto é pago depois da autorização do Governo e conclusão da transacção entre as partes.

3. Impostos aquém do devido

Na base da informação apresentada pelo relatório, o CIP fez alguns cálculos focados no imposto de produção que mostram que as receitas pagas pelas empresas estão aquém do devido.

O relatório apresenta dados de produção e exportação de 10 empresas, das quais 9 mineiras e uma petrolífera (a Sasol). Trata-se da Highland African Mining Company, Kenmare, Montepuez Rubi Mining e Vale Moçambique.

2015						
Empresa	Recurso	UM	Volume de Produção	Produção (valor)	Volume (Exportação)	Exportação (valor)
Highland African Mining Company	Morganite	Kg	2,049	512,282*	2,049	512,282*
	Tantalite	Kg	8,769,082	438,454*	8,769,082	438,454*
Kenmare	Ilmenite	Ton	763,477		800,806	109,422,929*
	Zircão	Ton	56,344		52,018	39,876,220*
	Rutilo	Ton	5,981		4,734	2,281,177*
Montepuez Ruby Mining	Rubi	Ton	1,624,648	4,032,829,830		
Vale Moçambique	Carvão	Ton	4,958,967	12,218,752,468 ¹	3,706,253	114,575,800
2016						
Highland African Mining Company	Morganite	Kg	381	152,508*	329	123,028*
	Tantalite	Kg	56,971	1,381,517*	15,086	454,139*
Kenmare ²	Ilmenite	Ton	800,806	109,422,929*	931,345	101,205,231*
	Zircão	Ton	52,018	39,876,220*	65,455	37,091,983*
	Rutilo	Ton	4,734	2,281,177*	6,999	3,000,766*
Montepuez Rubi Mining	Rubi	Ton				
Vale Moçambique	Carvão	Ton	5,562,598	31,591,870,025	8,751,893	43,920,518,000

Fonte: 7º Relatório EITI, 2018

*Valorizado em dólares norte-americanos

Com base nestes dados, constata-se que as empresas estão a pagar muito abaixo do que deveriam pagar em imposto de produção. A Kenmare pagou nos anos de 2015 e 2016 apenas quase metade do valor que deveria pagar. A Vale em 2016 pagou 35 vezes abaixo do que deveria pagar.

Enquanto isso, há discrepâncias intrigantes entre o que o Governo e as empresas declaram como imposto de produção pago ao Estado em 2015. No caso da Highland African Mining Company, o Estado declara 11,120,112 meticais, enquanto a empresa fala de 1,570,423 meticais. Cálculos efectuados pelo CIP mostram que o imposto devido seria de 1,369,059.84 meticais⁴.

⁴ A taxa de câmbio utilizada para os cálculos foi de 48 meticais/dólar norte-americanos, que é a taxa registada a 31 de Dezembro de 2015, segundo o Banco Central.

Tabela: Comparação do valor do Imposto de produção (MZN)

Empresa	2015			2016		
	Declarado (MZN)	Devido	Diferença	Declarado	Devido	Diferença
Vale	207,654,100	366,562,574.04	(158,908,474.04)	375,116,771	947,756,100.75	(572,639,329)
Kenmare	114,941,128	433,142,767.3	(318,201,639.3)	150,858,584	659,374,418.1	(508,515,874.1)
Highland African Mining Company	11,120,112 ³	2,738,119.68	8,381,992.32	a)	6,673,008.75	-
	1,570,423 ⁴		(1,167,696.68)			
Sasol Petroleum Temane??	137,557,701	a)	-	535,328,434.49	15,771,258.84 ⁵	...

a) O sétimo relatório não apresenta dados

4. INP gere inadequadamente os pagamentos das empresas

O Instituto Nacional de Petróleos (INP), entidade reguladora do sector petrolífero, recebe cerca de cinco (5) milhões de dólares⁵ por ano em contribuições feitas pelas empresas em projectos sociais, capacitação institucional e contribuição institucional. Estas contribuições são efectuadas à luz dos contratos de concessão. A ENH também recebe uma parcela desses valores. (vide detalhes na tabela)

Tabela - Contribuições não-fiscais anuais das empresas petrolíferas

Empresas	Valor pago por tipo de contribuição (USD)			Institucionais
	Fundo de Capacitação Institucional	Fundo de Projectos Sociais	Contribuições	
Anadarko	1,000,000.00	1,000,000.00	2,000,000.00	
Eni	500,000.00 ⁶	250,000.00	1,000,000.00	
Petronas	350,000.00 ⁷	100,000.00	1,000,000.00	
Statoil	450,000.00 ⁸	-	1,000,000.00	
Sasol	≥US\$150,000.00 ⁹	-	≥US\$150,000.00	

Fonte: Construção CIP

⁵ Antes da saída da Petronas e da Statoil o valor total ascendia os 7 milhões por ano

O contrato refere que a ENI paga US\$200.000,00 durante a fase de pesquisa e US\$300.000,00 na fase de desenvolvimento e produção, totalizando US\$500.000,00 por ano para capacitação institucional.

Na fase de pesquisa a empresa paga US\$150.000,00 e na fase de desenvolvimento e produção US\$ 200.000,00 por ano.

Na fase de pesquisa a empresa para US\$250.000,00 e na fase de desenvolvimento e produção US\$200.000,00 por ano.

Durante os primeiros 15 anos, a contar da data de entrada em vigor do contrato, a empresa deve pagar pelo menos US\$100.000,00 em apoio institucional e pelo menos US\$100.000,00 em programas de formação (capacitação institucional). Durante os quinze anos subsequentes ao início de desenvolvimento do campo e período de produção, a empresa deve pagar no mínimo US\$50.000,00 em apoio institucional e igual valor em programas de formação. Estes valores são canalizados à ENH.

O relatório mostra que apenas a Sasol e a Anadarko fizeram as suas contribuições, conforme acordado nos contratos, nos anos 2015 e 2016. Enquanto isso, em relação à Eni, inexplicavelmente, não há registos de que tenham feito tais pagamentos e muito menos se explica a razão para tal. De notar que, anualmente, a Eni deve pagar 1,4 milhão de dólares.

Nos anos 2015 e 2016, a Anadarko fez contribuições para apoio institucional no valor de 4 milhões de dólares, mas não se sabe para onde estes recursos foram canalizadas.

Sobre a contribuição para despesas sociais, o INP declarou ter recebido 93.5 milhões de meticais, entretanto, apenas 11.9 milhões foram efectivamente utilizados. Enquanto isso, no que concerne às contribuições institucionais, uma parte foi para o treinamento, mas para a parte remanescente não há explicação de como é utilizada. Em 2016, de um total de 131.6 milhões de meticais, foram utilizados 91,6 milhões.⁶

A informação sobre a utilização dos recursos canalizados ao INP é opaca e incompleta, não permitindo medir o impacto dos mesmos. Por exemplo, não há dados sobre quantas pessoas foram capacitadas e em que áreas, nem se explica como foram utilizados os valores remanescentes. Igualmente, a informação revela que a perspectiva de alocação destes fundos não é investir em questões substanciais que ajudem a melhorar a capacidade institucional do INP, permitindo que cumpra cabalmente a sua missão.

5. Falta fiscalização adequada das receitas alocadas às comunidades

Desde o ano de 2013 o Governo moçambicano, por via do Orçamento do Estado, tem feito canalizações às comunidades das zonas onde a exploração dos recursos minerais tem estado a acontecer. Coincidentemente e sem explicar, o Governo determinou desde o início a taxa de 2,75%⁷, deduzido do imposto de produção.

Este processo foi marcado por vários problemas, entre os quais, falta de utilização dos montantes alocados por atrasos na canalização pelo Governo, desvio de aplicação por falta de clareza da sua finalidade, falta de envolvimento das comunidades na decisão sobre a sua execução e utilização indevida, sendo muitas vezes usados em despesas já financiadas com outros fundos para os justificar.

A consequência da situação acima descrita é a falta de impacto destas alocações no desenvolvimento das comunidades, o objectivo por detrás de tal canalização.

Este problema resulta do facto de se fazer a alocação dos recursos e basear-se, apenas, nos reportes do Ministério da Economia e Finanças sobre os valores canalizados. O que acontece depois, concretamente, se o valor é ou não adequadamente utilizado, nenhuma entidade pública se interessa em escrutinar. Os relatórios sobre estas alocações são tratados como uma parte separada do relatório da execução orçamental dos distritos e províncias das comunidades beneficiárias.

O Tribunal Administrativo (TA), entidade auditora das contas públicas, no seu relatório e parecer à Conta Geral do Estado, limita-se a reproduzir a tabela e informação trazida pelo Ministério da Economia e Finanças, não procurando aprofundar se os recursos que chegaram ao distrito foram depois utilizados para financiar actividades em benefício da comunidade, detalhando, inclusive, o processo de gestão.

⁶ Detalhes na tabela da página 132 do 7º relatório.

⁷ Esta percentagem não é fixa, uma vez que o Governo deve, anualmente, determinar a percentagem na Lei do Orçamento do Estado.

Conclusões e recomendações

O sétimo relatório apresenta progressos do ponto de vista de tratamento e inclusão da informação, não obstante ainda faltarem detalhes importantes por incluir, nomeadamente: transparência dos contratos, relacionamento entre o Estado e as empresas do sector, desagregação de dados, reconciliação de discrepâncias e das receitas canalizadas às comunidades, disclosure das receitas de transporte e da gestão das receitas, bem como actualização sobre os progressos relativamente ao *Beneficial Ownership*.

O documento mostra que as receitas provenientes da exploração de recursos minerais tendem a crescer, mas também dá algumas pistas de que as empresas não estão a pagar o que deveriam efectivamente pagar. O imposto de produção, que pode ser calculado na conjugação dos dados sobre as quantidades produzidas, exportadas e os preços de algumas empresas, mostra que os valores estão muito abaixo do devido.

O baixo pagamento de impostos está intrinsecamente ligado à falta de organização do sector mineiro, por um lado, que não permite a recolha de informação completa e atempadamente. Por outro lado, devido à falta de capacidade do próprio Estado de fazer auditoria, fazendo-se valer da informação providenciada pelas empresas.

Nas poucas oportunidades que o Estado tem de captar receitas extraordinárias, por via da tributação das mais-valias resultantes da alienação de parte e/ou da totalidade de direitos mineiros e/ou petrolíferos, o Governo aplicou critérios inconsistentes que prejudicam o Estado. Para resolver este problema, a Assembleia da República fez uma revisão dos termos em que se tributam as mais-valias, sendo que os 32% passam a incidir-se directamente sobre o ganho, não deixando de ser tomados em consideração outros factores, como encargos e tempo de posse da licença.

A forma como os projectos são aprovados, sendo que a nível do sector mineiro, onde os concursos são lançados em circunstâncias especiais, e, por isso, o ministro têm excessivo poder discricionário, faz com que a selecção das empresas não seja propriamente baseada nos critérios de capacidade técnico-financeira. Para contornar esta situação, que prejudica o Estado, retardando a capacidade de geração de receitas, algumas recomendações importantes:

1. Reduzir o poder discricionário do Ministro dos Recursos Minerais, criando-se condições para que a aprovação de licenças seja feita com base em critérios publicamente conhecidos e com envolvimento de comissões técnicas especializadas, que neste momento não estão previstas na legislação.
2. Rever o processo de licenciamento mineiro, através da adopção de mecanismos que permitam fazer o acompanhamento em tempo recorde do processo, bem como colocar no domínio público os aspectos da avaliação considerados na aprovação de uma licença, bem como
3. De igual modo, considerar o estabelecimento de um sistema de revisão externa independente do licenciamento como uma medida para responsabilizar os funcionários do cadastro mineiro pelas suas decisões.
4. Dotar, aos órgãos de regulação de capacidade técnica e financeira para regular e monitorar o sector, bem como melhorar a coordenação institucional.

5. Cobrir as lacunas de informação prevalecentes no 7º relatório, cumprindo integralmente o padrão de 2016.

(Footnotes)

1 Estes valores são problemáticos e devem ser clarificados pela Deloitte ou pela empresa Vale, porque a exportação representa 74% da produção, mas o valor exportado é só de 0,9%.

2 Nota-se que há problemas nos dados apresentados no relatório, que precisam ser esclarecidos, particularmente no que refere ao ilmenite e ao zircão, em que o volume exportado é superior à produção (o que pode acontecer se houver quantidade armazenada, por exemplo, por falta de capacidade para escoar ou mercado para vender), mas o valor exportado é inferior ao valor da produção.

3 Declarado pelo Governo.

4 Declarado pela empresa.

5 Esta cifra está inexplicavelmente muito abaixo do declarado.

6 O contrato refere que a ENI paga US\$200.000,00 durante a fase de pesquisa e US\$300.000,00 na fase de desenvolvimento e produção, totalizando US\$500.000,00 por ano para capacitação institucional.

7 Na fase de pesquisa a empresa paga US\$150.000,00 e na fase de desenvolvimento e produção US\$ 200.000,00 por ano.

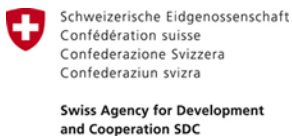
8 Na fase de pesquisa a empresa para US\$250.000,00 e na fase de desenvolvimento e produção US\$200.000,00 por ano.

9 Durante os primeiros 15 anos, a contar da data de entrada em vigor do contrato, a empresa deve pagar pelo menos US\$100.000,00 em apoio institucional e pelo menos US\$100.000,00 em programas de formação (capacitação institucional). Durante os quinze anos subsequentes ao início de desenvolvimento do campo e período de produção, a empresa deve pagar no mínimo US\$50.000,00 em apoio institucional e igual valor em programas de formação. Estes valores são canalizados à ENH.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Reino dos Países Baixos

Canada
Embaixada do Canadá



Norwegian Embassy

Informação Editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Fátima Mimbire

Equipa técnica: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Celeste Filipe, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine, Stélio Bila

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerchild, nº 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391

@CIP.Mozambique @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique