

A REGULAÇÃO DO SECTOR EXTRACTIVO É QUASE INEXISTENTE EM MOCAMBIQUE

- É urgente o estabelecimento da Alta Autoridade da Indústria Extractiva

Contexto

Desde 2015, o Tribunal Administrativo (TA) tem estado a chamar à atenção para o facto das entidades competentes, nomeadamente o Instituto Nacional de Petróleos (INP) e a Autoridade Tributária de Moçambique (AT), não estarem a certificar os custos incorridos e declarados pelas multinacionais Anadarko e ENI, de modo a permitir que os mesmos sejam recuperados de acordo com as suas garantias sem, no entanto, prejudicar o Estado.

O relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2017, que está a ser objecto de análise e discussão na Assembleia da República (AR), veio enfatizar os mesmos desafios relativamente ao subsector de minerais sólidos. O TA refere que:

- (i) A digitalização dos processos e documentos relativos aos títulos mineiros, na medida em que existem processos antigos cuja inserção no sistema “Landfolio”¹, versão 6.0, está condicionada à contratação de uma empresa para o efeito, por forma a manter a base de dados actualizada;
- (ii) Relativamente à especificação do produto e ao preço do carvão declarado pelos operadores nos respectivos relatórios de actividades, verifica-se que prevalece a falta de clarificação do mecanismo adoptado pelo Instituto Nacional de Minas (INAMI) para a certificação da conformidade dos referidos elementos. Os preços e as especificações do minério influenciam o cálculo do imposto a ser entregue ao Estado moçambicano na forma de Royalties.
- (iii) A monitoria das actividades dos operadores não contempla, ainda, o acompanhamento das que foram desenvolvidas no local da operação, com base num sistema de controlo da evolução das escavações das minas com captação de imagens via satélite. A utilização destes mecanismos é uma prática de controlo geralmente adoptada pelas entidades reguladoras do sector da mineração.
- (iv) O INAMI continua não dispondo de informação completa sobre as actividades dos titulares mineiros.

¹ Sistema informático de licenciamento, que se encontra em funcionamento no INAMI e em todas as DIPREME. É suportado pelo portal: [http://portals.flexicadastre.com/Mozambique/pt\(en\)](http://portals.flexicadastre.com/Mozambique/pt(en))

Moçambique está numa fase bastante crítica da exploração dos seus recursos, pelo facto do número de licenças estarem a aumentar e um número significativo de projectos estar a entrar para a fase de desenvolvimento, o que exacerba os desafios da monitoria. Os maiores ganhos e de longo prazo estão em risco, sobretudo pelo facto do Governo não estar a conseguir controlar um factor importante no cálculo das receitas e custos para o Estado, e, sequer dispor de mecanismos que permitam o controlo das operações das empresas.

O Governo moçambicano deve fazer a monitoria das operações das empresas, de modo a constranger qualquer possibilidade de fabricação de resultados, assim como deve fazer o controlo minucioso dos custos incorridos e reivindicados pelas empresas que exploram recursos no país, de modo a assegurar que elas paguem o que devem, efectivamente ao Estado, sob o risco dos recursos serem explorados mas trazerem uma reduzida contribuição fiscal, apesar de existirem projecções bastante ambiciosas.

1. Problemas com “barba branca” – Como resolvê-los?

Os problemas de falta de capacidade em matéria de regulação do sector que o TA levanta no seu relatório e parecer sobre a CGA de 2017 já vêm sendo referidos desde 2010, no primeiro relatório de reconciliação da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (EITI, sigla em língua inglesa)². De lá a esta parte, muito pouco, ou quase nada, foi feito para melhorar a situação.

A dependência do Governo em relação à informação que é unicamente fornecida/partilhada pelas empresas exploradoras dos recursos (e não pelo órgão regulador) é bastante grave, ou seja, nem sequer existem registos de pagamentos porque tal facto não é reportado nem monitorizado pelo órgão regulador do sector, significando que podem estar a ser efectuados pagamentos, mas os mesmos não corresponderem à realidade.³ Esta situação acontece porque, nalguns casos, o Governo não faz a confrontação física da contabilidade das empresas com o que acontece, de facto, no terreno, não envia técnicos para monitorizar “in loco” as actividades e até estimativas da exploração dos recursos (numa base periódica), não faz as devidas auditorias e sequer exige os relatórios dos quais depende para enformar o seu cadastro de controle.⁴

É preciso referir que no quadro institucional vigente, as entidades reguladoras, no caso o INP e o INAMI, são responsáveis por fazer o controlo das operações e a Autoridade Tributária de Moçambique (AT) deve fazer a auditoria fiscal para efeitos tributários. Contudo, há um denominador comum entre as três entidades- a dependência em relação à informação prestada pelas empresas operadoras do sector.

Tendo em conta que o objectivo das empresas é o lucro, levantam-se questões relativas à seriedade na disponibilização da informação e à fiabilidade da mesma.

As recomendações para a reversão do cenário actual já foram produzidas e já se tornam corriqueiras e as respostas do Governo em sede do contraditório ao TA repetem-se, sem soluções à vista⁵. Mais ainda, num cenário de interacção Parlamento – Governo, não tem havido colaboração do Governo no sentido de melhorar, e até corrigir de forma definitiva, o actual “status quo”.

² <http://itie.org.mz/images/docs/1-relatorio.pdf>

³ <http://itie.org.mz/images/docs/7-relatorioPT.pdf>

⁴ https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/06/Processo_.pdf

⁵ <http://itie.org.mz/images/docs/1-relatorio.pdf>

2. Afinal, qual é o papel/função do órgão regulador, INAMI?

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 em “Know-How” ao crescimento da indústria extractiva em Moçambique e à capacidade das empresas exploradoras com experiência acumulada ao longo de anos em mercados mais exigentes e competitivos.

As fragilidades do sistema de monitoria e fiscalização da cadeia de actividades desenvolvidas pelas empresas afectam a transparência na exploração de recursos minerais, pois dão azo à fuga ao fisco e à ausência de controlo fiável pelo Governo, contribuindo grandemente para que os rendimentos emergentes dessas actividades não sejam tributados.

Mais de 10 anos depois do início de actividades do primeiro projecto mineiro (areias pesadas de Moma), não faz sentido que o país não possua mecanismos de monitoria e fiscalização das operações no sector. O Governo, sem revelar detalhes, informou que contratou uma empresa certificada para fazer auditorias aos custos dos projectos, que está a elaborar um manual de procedimentos de auditoria dos custos recuperáveis e que serão contratados especialistas para assistirem e capacitarem os técnicos das entidades governamentais responsáveis pela auditoria aos custos do sector de hidrocarbonetos.⁶

Mas, mais do que contratar consultorias, que é uma medida de curto prazo, o Governo deve investir com seriedade e robustez na criação de capacidade interna, formando os seus quadros nestas matérias, de modo a darem continuidade a este processo, findo o trabalho das entidades consultoras.

Na perspectiva do quadro institucional, o país necessita de uma autoridade reguladora com autonomia suficiente e com poderes de supervisão para o sector de minerais sólidos, de modo a garantir que os ganhos para o Estado sejam maximizados, através de uma avaliação adequada, atempada e isenta das operações das empresas que exploram recursos petrolíferos e minerais no país. O INAMI é, neste momento, o regulador do sector mineiro, mas com uma autonomia claramente nominal e independência funcional questionável, do que resultam, da sua parte, acções excessivamente limitadas.

O INAMI foi criado em 2014 com a expectativa de que este órgão viria colmatar o vazio regulatório que existia no sector de minerais sólidos. Mas tais expectativas ficaram goradas porque este centra a sua actividade no licenciamento mineiro, do que propriamente no exercício de outras competências essenciais de um órgão regulador, como sejam a fiscalização, a supervisão e o sancionamento das empresas operadoras, sendo no último caso quando estas violem a lei ou os termos contratualmente acordados.

Uma autoridade reguladora independente em termos funcionais, com poderes de supervisão exerce actividade administrativa de vigilância e controle permanente ou periódico desses actos, pessoas e documentos, tendo em vista prevenir, detectar e perseguir ilícitos ou más práticas, remediar ou evitar perturbações e maximizar a valorização dos recursos minerais. Ou seja, uma autêntica actividade de *intelligence* na recolha, tratamento e validação de informação.

A Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE), criada através da Lei de Minas (Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto), pode ser essa autoridade reguladora. O CIP concorda com o TA quando refere que é urgente o estabelecimento da AAIE.

Enquanto o INAMI e o INP, são entidades reguladoras responsáveis pela administração e promoção das operações de exploração mineira e petrolífera, a AAIE poderia ter poderes mais amplos de supervisão. Aliás, no Artigo 23 da Lei de Petróleos, faz-se menção ao facto da AAIE ter funções de controle das actividades petrolíferas. Já a Lei de

⁶ PARECER E RELATÓRIO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2016, TA, PP VI-22

Minas atribui à AAIE uma espécie de função consultiva na medida em que, antes da aprovação dos regulamentos previstos na lei, deve ser tido em conta o seu parecer.

O facto é que o papel de entidade de supervisão da AAIE, que vai ditar a sua relevância, depende de um melhor enquadramento legal, no sentido de conferir a este órgão (AAIE) independência funcional diante do poder público, quer em termos de competências, atribuições e composição, quer em termos dos mecanismos de designação dos seus membros, que deve ser baseada na competência profissional, bem assim em termos de subordinação. O figurino actual não contribui para que a AAIE seja relevante e auxilie a colmatação dos problemas existentes.

O processo de estabelecimento e entrada em funcionamento da AAIE está atrasado pelo menos três anos. A Lei de Minas, no número 2 do Artigo 26, determina que este órgão deveria ser instalado em 12 meses, ou seja, até Agosto de 2014, o que não aconteceu. O Governo conseguiu financiamento junto do Projecto de Assistência Técnica para a Actividade Mineira e Gás Natural (MAGTAP, sigla inglesa) para contratar uma consultoria para ajudar nesse processo, entretanto, as mudanças constantes de Ministros dos Recursos Minerais levaram a atrasos no processo. Contudo, já existe uma proposta que poderá dar entrada no Conselho de Ministro a qualquer momento⁷. O processo também não deve ser refém da mudança do titular da pasta ministerial.

3. Algumas recomendações para a AR

A AR é o órgão de fiscalização das acções do Governo, sendo que, por excelência, os relatórios e pareceres do TA à CGE constituem um elemento de garantia para a fiscalização e monitoria das suas acções. Por esta razão, a AR deve dar o passo seguinte para atribuir eficácia ao trabalho realizado pelo TA.

Tendo em conta que há evidências de que o Governo não está a acatar com as recomendações do TA, cabe à AR recomendar que se encomende uma auditoria independente aos projectos de exploração de recursos minerais no país, de modo a captar as reais perdas em que o país está a incorrer, desde as de natureza fiscal, as ambientais e até as de cariz social. Esta prática tem sido seguida em muitos países e tem revelado resultados bastante preocupantes. Só para citar um exemplo: em Março de 2018, as autoridades zambianas sancionaram com multa a empresa canadiana First Quantum Minerals Ltd., em US \$ 7,9 bilhões e anunciaram a realização de uma auditoria a outras empresas mineiras com foco nas actividades que remontam a seis anos anteriores. Como fundamento da multa aplicada à empresa *First Quantum Minerals* está a inflação de custos de aquisição de tecnologia para as actividades da empresa no país detectadas numa auditoria realizada à empresa.

De notar que, os resultados da auditoria aos projectos, que deverão ser submetidos à AR para apreciação em Plenária, poderão informar sobre as reformas necessárias, seja ao nível institucional, seja legal.

Enquanto isso, é importante e urgente que a Assembleia da República, usando dos direitos que lhe são conferidos pelo Artigo 182 (sobre iniciativa de lei) faça uma revisão pontual à Lei de Minas para clarificar as competência, funções e atribuições da AAIE, incluindo as questões de subordinação, conferindo a este órgão poderes de entidade de supervisão e fiscalização. Um melhor enquadramento da AAIE vai conferir a esta entidade relevância para poder fazer o trabalho de supervisão necessário ao sector, permitindo que, num contexto de crise, o país possa colectar mais receita.

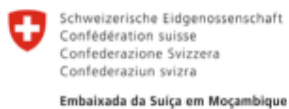
A revisão da lei é condição *sine qua non*, atendendo que a AAIE será relevante e o país passará a dispor de uma entidade de supervisão por excelência e o Governo poderá acelerar o processo do início do seu funcionamento.

⁷ De notar que a consulta não foi ampla conforme esperado, tendo havido apenas uma consulta exploratória com a Consultora e em seguida partilhado um inception report dessas consultas e depois não houve nenhuma partilha e sequer oportunidade para contribuir.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Informação editorial

Director: Edson Cortês

Equipa técnica: Baltazar Fael, Borges Nhamire, Ben Hur Cavelane, Celeste Filipe, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Stélio Bila

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
f @CIP.Mozambique t @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique