

Comentários à Proposta de Revisão da Lei de Minas

– É pertinente a inclusão da obrigatoriedade de justificação da taxa de transferência às comunidades

Por: Rui Mate*

1. Contexto

A versão da proposta de revisão da Lei nº 20/2014, de 18 de Agosto (Lei de Minas) a que o CIP teve acesso, apresenta como fundamento da sua revisão pontual a *“necessidade de ajustar o quadro jurídico que rege a actividade mineira à actual ordem económica do país e aos desenvolvimentos registados no sector mineiro, de modo a assegurar maior competitividade e transparência, garantir a protecção dos direitos e definir as obrigações dos titulares de direitos mineiros bem como salvaguardar os interesses nacionais e a partilha de benefícios pelas comunidades”*.

Desde que a actual lei de minas entrou em vigor, várias recomendações foram emitidas por diversas instituições, e pelo CIP em particular, no sentido de adoção de medidas para que o exercício da actividade mineira em Moçambique seja o mais transparente possível e que a lei beneficie de facto as comunidades em que as actividades se encontram inseridas e ainda contribua para o desenvolvimento económico do país em geral. Neste sentido, uma vez estar em curso a revisão da Lei de Minas, o CIP apresenta os seus comentários, com foco nos aspectos relacionados com a transparência, benefícios para as comunidades hospedeiras e receitas para o Estado.

2. Comentários à proposta de Lei

Artigo 5 (Formas de Titularização)

Número 6 – *“As sociedades comerciais estrangeiras que directa ou indirectamente controlem pessoas jurídicas que detenham direitos ao abrigo de títulos mineiros devem ser estabelecidas, registadas e administradas a partir de uma jurisdição transparente.”*

É **preciso** que sejam referidos os critérios para considerar uma jurisdição como transparente e definir-se a entidade que fará a actualização periódica da lista das jurisdições consideradas não transparentes. Esta sugestão emerge do facto de, apesar de existirem regiões conhecidas mundialmente como paraísos fiscais, a definição não ser consensual. Por exemplo, no Brasil é considerado um paraíso fiscal qualquer lugar onde a alíquota de tributação seja menor que 20% da renda, ou que ofereça sigilo sobre as informações de empresas e sociedades financeiras¹. Neste sentido, é necessária uma definição clara para o caso moçambicano do que é considerado jurisdição não transparente.

¹ <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/paraíso-fiscal/>

Artigo 8 (Contrato Mineiro)

Número 2 – “O Contrato Mineiro, para além de outras cláusulas, deve conter as seguintes:” **Alínea f)** “Memorando de entendimento entre o governo, a empresa o titular mineiro e a(s) comunidade(s)”

No geral as comunidades têm os seus representantes a quem considera legítimos. Estes, em princípio seriam os designados para assinar o memorando com o titular mineiro mas, pode ser que as comunidades sintam a necessidade de designar diferentes representantes dependendo do assunto a tratar. Assim, indicar um representante em concreto, seria, se calhar, retirar o direito às comunidades de designarem quem as deve representar neste assunto específico. Assim, considerando a heterogeneidade dos membros da comunidade (pensamentos, necessidades, crenças, etc.) e por forma a garantir a transparência, participação e representatividade é necessário clarificar que as comunidades têm o direito de designar os seus representantes para assinatura do memorando com o titular mineiro.

Número 4 – “Os Contratos Mineiros Visados pelo Tribunal Administrativo são publicados no Boletim da República e nos sítios da internet no prazo de 30 dias.”

A introdução da obrigatoriedade de publicação de contratos em sítios de *internet* é salutar para a promoção da transparência, mas é preciso clarificar em que sítios da *internet* estes deverão ser publicados (Regulador? Ministério dos Recursos Minerais e Energia? Empresa?). Esta informação facilitaria a consulta pública. Considerando ainda que dos cerca de 30 milhões de moçambicanos apenas 7%² usam *internet*, seria importante também a abertura por parte das instituições em disponibilizar os contratos em formato físico.

Artigo 13 (Competências do Governo)

Alínea b) – “aprovar os demais regulamentos que se mostrem necessários à boa implementação da presente lei;

Alínea h) – “Regulamentar a aquisição de bens e serviços para a indústria mineira; e”

Os problemas de falta de capacidade do Governo em matéria de regulação do sector já foram levantados tanto pelo Tribunal Administrativo, no seu relatório e parecer sobre a CGE de 2017, como no primeiro relatório de reconciliação da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva de 2010³ e ainda no estudo elaborado pelo CIP sobre a regulação do sector extractivo propondo uma revisão pontual à Lei de Minas para clarificar as competências e as funções do Governo, do Instituto Nacional de Minas (INAMI) e da Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE). O CIP julga que os poderes de regulação devem ser atribuídos à entidade reguladora do sector, neste caso o INAMI, e esta deve estar dotada de autonomia e capacidade técnica, financeira, patrimonial e administrativa para exercer as funções de regulador do sector de forma eficiente⁴.

² <http://www.ine.gov.mz/news/ine-divulga-resultados-provinciais-do-iv-censo-2017?searchterm=acesso+a+internet>

³ <http://itie.org.mz/index.php/download/primeiro-relatorio-itie/?wpdmdl=2701&refresh=5f9ac1d100d661603977680>

⁴ Veja o estudo do CIP no site, <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/05/A-REGULAC%CC%A7A%CC%83O-DO-SECTOR-.pdf>

Artigo 14 (Inspeção)

Número 2 – *“Compete à Inspeção Geral dos Recursos Minerais e Energia, assegurar o controlo e fiscalização do cumprimento da presente lei e demais disposições legais que regulamentem a actividade mineira e a segurança técnica nas actividades geológico-mineiras.”*

Considerando o INAMI como regulador do sector, a função de fiscalizador de todo o sector mineiro ficaria a cargo da AAIE⁵, entidade que deve ser autónoma e independente do Governo, cabendo, dentre várias funções, a competência da fiscalização, inspeção e até de aplicação de sanções. A Inspeção Geral do MIREME seria um órgão interno de fiscalização e inspeção e a AAIE estaria acima da Inspeção do MIREME como órgão externo e dotado de autonomia para fiscalizar de forma independente o cumprimento da lei no sector mineiro.

Artigo 20 (Desenvolvimento Local)

Número 1 – *“Uma percentagem do Imposto sobre a Produção Mineira, que constitui receita gerada para o Estado pela extracção mineira, é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos mineiros.”*

As empresas mineiras, para além da mina (empreendimento) que se encontra localizada num determinado espaço geográfico, pode deter outros empreendimentos (infraestruturas) localizados em outras áreas geográficas e, neste sentido, as comunidades localizadas nesses mesmos locais, devem também se beneficiar da percentagem do imposto de produção definida. Assim, para se evitar ambiguidades na interpretação, é necessário clarificar o que se deve entender por empreendimento mineiro. Por exemplo, as empresas mineradoras, Montepuez Ruby Mining, e Vale Moçambique, para além das minas de extracção, localizadas respectivamente nas comunidades de Namanhumbir e Moatize, possuem escritórios em Pemba e Maputo para o caso da Montepuez Ruby Mining e para o caso da Vale, a linha do corredor de Nacala que atravessa diversas comunidades, ligando Moatize à Nacala-à-Velha (Corredor Logístico Integrado de Nacala) e escritórios em Maputo. No espírito desta lei, todas comunidades onde esses empreendimentos estão localizados devem se beneficiar da canalização de parte das receitas da extracção mineira o que não acontece neste momento. Dai a necessidade da clarificação da denominação “empreendimento mineiro”.

Número 2 – *“A percentagem referida no número anterior é fixada na Lei do Orçamento do Estado, em função das receitas previstas e relativas à actividade mineira”*

O CIP considera que esta revisão é uma oportunidade para incluir o facto de que a fixação da taxa de receitas fiscais a ser transferida à comunidade que hospeda projectos do sector mineiro deve ser acompanhada de argumentos técnicos que suportam a sua definição. Os argumentos devem ter bases económicas, sociais ou outras e incluídos na lei do orçamento do ano em causa.

Número 3 – *“A receita referida no número 1 é canalizada anualmente, através do Orçamento do Estado, para o benefício das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos mineiros.”*

Considerando os diversos constrangimentos que o modelo actual de transferências apresenta, por exemplo atrasos nos desembolsos, perda do valor em caso de não utilização e outras, a gestão e implementação das receita transferidas à comunidade pelo Governo central deveria ser feita através de um mecanismo que tenha uma lógica de execução diferente da do Orçamento do Estado para permitir que os fundos não usados no ano em causa possam ser usados no ano seguinte pela respectiva comunidade e não sejam devolvidos como acontece actualmente.

⁵ Idem

3. Sugestão dos aspectos que deveriam constar na proposta de Lei

Indeminização pelas doenças causadas pela actividade mineira - pela sua natureza, a actividade mineira é susceptível de causar danos às pessoas envolvidas quer directa quer indirectamente. Neste sentido, nesta proposta dever-se-ia incluir a obrigatoriedade de indemnizar os trabalhadores e as comunidades em caso de doenças causadas pela actividade mineira. Poder-se-ia incluir na lei a necessidade de um desconto às empresas, em espécie de seguro, e que o mesmo fosse canalizado para o INSS. O valor serviria para pagar as indemnizações.

Partilha de transferências das receitas com as áreas do distrito não hospedeiros – o modelo actual de transferência que privilegia apenas as comunidades das áreas onde estão localizados os projectos pode gerar desigualdades económicas e sociais e pressão dos serviços públicos devido às migrações e conflitos regionais. Neste sentido, a definição na lei da partilha de receitas com áreas do distrito não hospedeiras, poderia servir como mecanismo de redução dos problemas citados⁶.

Funções do Instituto Nacional de Minas (INAMI) e da Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE) – O INAMI foi criado com a expectativa de que seria o órgão regulador colmatando os constrangimentos enfrentados no sector mineiro. 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, acontecendo isto no último caso quando estas violem a lei ou os termos contratualmente acordados. Neste sentido, é crucial clarificar nesta lei as funções do INAMI e as funções da AAIE que na opinião do CIP deve ser a de fiscalizador, controlador permanente e periódico 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.

Disponibilização de Informação – no âmbito da Iniciativa de Transparência do Sector Extractivo é necessária a inclusão de um artigo que obrigue as empresas do sector mineiro a fornecerem informações do mesmo modo que a Lei do Petróleo, no seu Artigo 50, obriga as empresas a reportarem os montantes pagos ao Estado bem como aos encargos de responsabilidade social.

Período mínimo para início da transferência da receita às comunidades hospedeiras –alguns distritos, apesar de serem hospedeiros de projectos de exploração mineira, ainda não se beneficiam do valor que deve ser transferido da percentagem do imposto de produção (2,75%). Neste sentido, é crucial a definição do período mínimo a partir do qual o Governo inicia as transferências aos distritos, após o início da produção.

Género – para minimizar a insensibilidade do sector mineiro em questões de género, o CIP sugere, nesta revisão, a introdução de elementos que favoreçam a igualdade de género na indústria extractiva, como forma de reverter o actual cenário que se mostra desigual com homens tendo mais oportunidades que as mulheres. Poder-se-ia, por exemplo, introduzir novos elementos nas transferências às comunidades como, a obrigatoriedade de se promover a igualdade de género nos projectos de desenvolvimento a serem definidos e uma quota mínima de mão-de-obra na contratação mineira que atende a estas questões salvaguardando, no entanto, as especificidades de cada caso.

Conteúdo Local – apesar do projecto de Regulamento de Implementação da Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva apresentado pelo Governo em 2014 avançar uma proposta de definição do que é “conteúdo local”, é preciso que este conceito esteja bem definido nesta Lei evitando-se interpretações diversas sobre a matéria.

⁶ Veja estudo do CIP no site <https://cipmoz.org/2020/09/06/modelo-actual-de-transferencia-dos-275-para-as-comunidades-pode-gerar-desigualdades-economicas-e-socias/>

Considerações finais

O CIP considera pertinente a revisão da Lei de minas pois demonstra preocupação por parte do executivo em melhorar aspectos importantes que constituíam deficiência na lei nº 20/2014 de 18 de Agosto (actual lei de minas).

No entanto, existem melhorias que podem ser feitas nesta proposta de lei como é o caso da justificação da percentagem canalizada para comunidades que hospedam projectos do sector. Neste sentido, o CIP julga que a consideração destes comentários nesta proposta de lei poderá melhorar de forma substancial o funcionamento do sector e promover o desejado desenvolvimento para o país.

Referências

- VF Anteprojecto da Lei de Minas 230720
- Lei nº 20/2014 de 18 de Agosto – Lei de Minas
- CIP (2019), A regulação do sector extractivo é quase inexistente em Moçambique, <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/05/A-REGULAC%CC%A7A%CC%83O-DO-SECTOR-.pdf>
- INE (2017), INE divulga resultados provinciais do IV Censo 2017, <http://www.ine.gov.mz/news/ine-divulga-resultados-provinciais-do-iv-censo-2017?searchterm=acesso+a+internet>
- ITIE (2010), <http://itie.org.mz/index.php/download/primeiro-relatorio-itie/?wpdmdl=2701&refresh=5f9ac1d100d661603977680>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



OXFAM



UKaid
from the British people



EMBAIXADA DA NORUEGA



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



OSISA
Open Society Initiative
for Southern Africa

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Rui Mate

Revisão de Pares: Inocência Mapisse, Baltazar Fael, Edson Cortez e Leila Constantino

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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