

ANÁLISE E SIMPLIFICAÇÃO DO RELATÓRIO E PARECER DA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2019

Versão Simplificada



Ficha Técnica:

Título: Análise e Simplificação do Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de

2019

Autor: Rui Mate

Revisão de pares: Inocência Mapisse, Celeste Banze, Leila Constantino, Borges

Nhamirre, Baltazar Fael e Ben Hur Cavelane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Director: Edson Cortez

Maputo, 2021



Análise e Simplificação do Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2019

(Versão Simplificada)

Índice

1 Introdução	5
2 Análise do Relatório Parecer da Conta Geral do Estado	6
2.1 Produção de Gás e Carvão Mineral em Moçambique – 2019	6
2.2 Contratos	6
2.3 Impostos sobre mais-valias	7
2.4 Volume de investimentos	7
2.5 Produção de Gás e Carvão Mineral 2019	8
2.6 Volume de vendas	9
2.7 Receita cobrada aos Sectores do Gás e do Carvão em 2019	10
2.8 Sector de Petróleo e Gás – Custos Recuperáveis	11
2.9 Ambiente, Saúde e Segurança no sector Petrolífero e Mineiro	12
2.10 Determinação do preço do carvão mineral	13
2.11 Transferência de 2,75% para as Comunidades	13
3 Grau de cumprimento das recomendações do RPCGE de 2018	14
4 Considerações finais	16

Análise e Simplificação do Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2019

Capítulo 5: Indústria Extractiva em Moçambique

1. Introdução

O capítulo 5 do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE) para o ano de 2019 que aborda a Indústria Extractiva em Moçambique, a semelhança dos anos anteriores aponta de uma forma geral, que a informação da Conta Geral do Estado (CGE) de 2019 para o sector extractivo não é fiável para uma análise económica e financeira porque viola em grande medida os princípios de clareza, exactidão e simplicidade que orientam a elaboração da CGE. Continuam por cumprir, grande parte das recomendações das anteriores auditorias isto é, 80% das recomendações de 2018 não foram cumpridas.

Destacam-se os seguintes pontos que constituem grandes desafios para uma melhor gestão do sector extractivo: (i) contratos com a as concessionárias Highland African Mining Company, Lda. e JSPL Mozambique Minerais e Lda continuam sem visto do Tribunal Administrativo (TA) mas, estão em execução o que viola a lei; (ii) verificouse um desvio de 46% entre a produção planificada e realizada em 2019 devido a não apresentação de informação clara e exacta sobre a produção por parte dos reguladores; (iii) houve alteração de dados sobre as vendas de um ano para outro (2019 e 2020), referentes ao mesmo ano (2018); (iv) verificaram-se diferenças entre os valores dos impostos pagos registados na CGE de 2019 e os reportados pela Autoridade Tributária - Direcção Geral de Impostos no âmbito da auditoria; (v) verificaram-se diferenças entre as quantidades de gás referentes ao imposto pago em espécie pela Sasol e as quantidades recebidas pelas empresas tomadoras desses impostos; (vi) há uma fraca implementação das medidas de prevenção e mitigação dos impactos ambientais, saúde e segurança; e (vii) o TA não fez o seguimento dos valores não transferidos às comunidades no âmbito dos 2,75% e reportados no RPCGE de 2018.

Considerando que as recomendações formuladas nos RPCGE são adoptadas pelo parlamento e transformadas em resolução, tendo por isso força legal, era expectável que o grau de cumprimento das recomendações fosse a 100%, principalmente por se tratar de recomendações que visam garantir maior transparência no sector extractivo e com isso maior encaixe de receitas para o Estado.

Por forma a tornar o documento mais acessível, o Centro de Integridade Pública (CIP) apresenta, de forma simplificada, uma breve análise às principais conclusões do TA sobre o capítulo 5 do RPCGE que trata da indústria extractiva.

2. Análise do Relatório Parecer da Conta Geral do Estado

2.1 Produção de Gás e Carvão Mineral em Moçambique - 2019



Tal como em 2018, existiam em 2019, vinte (20) concessões de carvão mineral, válidas por 25 anos. Mas, apenas quatro (4) empresas, nomeadamente: Vale Moçambique, ICVL - Minas de Benga, Lda., Minas de Moatize, Lda., e Jindal Steel and Power Limited - JSPL produziram carvão mineral.



Em 2019 manteve-se como único produtor de gás em Moçambique a Sasol Petroleum Temane, Lda (SPT). Das outras 10 empresas deste sector, 5 estavam na fase de Pesquisa, 2 na fase de transporte e 3 na fase de desenvolvimento

2.2 Contratos

Contratos celebrados pelo Governo sem visto do TA

O TA constatou a inexistência de evidências de que tenha sido concedido o Visto pelo TA aos contratos celebrados pelo Governo com as concessionárias Highland African Mining Company, Lda. (Concessão Mineira n.º 724C) e a JSPL Mozambique Minerais e Lda. (Concessão Mineira n.º 3605C).

Esta recomendação transita de 2018 e constitui uma violação à lei. A não submissão destes contratos para fiscalização implica, automaticamente, que os mesmos estão sendo operacionalizados numa situação de ilegalidade. Em situações de devolução para rectificações, o Estado poderá ter incorrido a prejuízos.

2.3 Impostos sobre mais-valias

TA apura mais-valias inexistentes

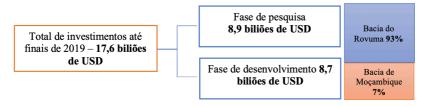
• O TA apurou que durante o ano de 2019 houve cedência de capital da ExxonMobil à ENI e Qatar Petroleum, não tendo informação sobre uma eventual cobrança de receitas sobre as mais-valias, nestas transacções.

Sobre a eventual cobrança de receitas, o CIP apurou, através de um contacto feito com o INP e Autoridade Tributária (AT), que a transacção não permite a cobrança de mais-valias porque foi efectuada antes da adição de qualquer valor no capital da ExxonMobile, tratando se apenas de cedência de participação e não venda de activos como tal.

Neste sentido, por forma a garantir melhor gestão das expectativas em relação as mais-valias, o CIP recomenda que seja incluída a justificação da não cobrança das mais-valias em transacções semelhantes. Adicionalmente, recomenda-se melhorias na comunicação entre a AT e INP com o Tribunal Administrativo no sentido de se evitar que constatações desta natureza constem no RPCGE.

2.4 Volume de investimentos

Hidrocarbonetos



Maior investimento - Mozambique Rovuma Venture (MRV) com 53% do total do investimento e encontra-se localizado na Bacia do Rovuma.

O valor dos investimentos na indústria extractiva é apresentado apenas no RPCGE do TA e não há qualquer menção da CGE. Sendo assim o CIP sugere que seja introduzido um capítulo na CGE com informação fiscal detalhada sobre a indústria extractiva em relação aos investimentos.

Adicionalmente o TA deverá usar uma linguagem no RPCGE que facilite a leitura e entendimento dos valores referidos sobre os investimentos. Por exemplo, na pagina V-7 o TA escreve: "...o investimento no sector de petróleo e gás totalizava 17.557.773

milhares de USD..." este número não é de fácil leitura levantado duvidas sobre o real valor de investimento envolvido.

Sector dos Minerais Sólidos

O RPCGE não apresenta o volume de investimentos realizados no sector de recursos minerais sólidos como é feito no sector de hidrocarbonetos e não existe uma nota explicativa para esta situação. Neste sentido, a bem da transparência, o CIP recomenda ao TA a incorporação no relatório de informação sobre o volume de investimentos do sector de minerais sólidos como acontece com o sector de hidrocarbonetos. Esta informação deve também constar na CGE.

2.5 Produção de Gás e Carvão Mineral 2019

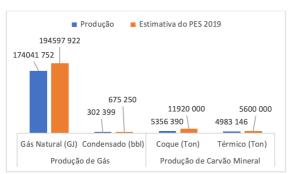


Gráfico 2: Produção de gás e Carvão 2019

Fonte: RPCGE, 2019

O TA Constatou:

Um desvio de 46% entre a produção planificada e realizada em 2019.

A não apresentação de informação clara e exacta conforme constatado pela TA, aliada ao não cumprimento e fiscalização das recomendações dos anteriores pareceres da CGE, perpetua desvios nas previsões e registos da informação do sector extractivo. Este nível de desvio na planificação aprofunda a necessidade de tornar efectiva a resolução aprovada pela AR sobre as recomendações do TA. Neste sentido o CIP recomenda um maior rigor na apresentação da informação para permitir maior precisão das previsões.

• Em relação ao gás natural e condensado, permanecem divergências entre a informação reportada pelo MIREME e pelo INP (quadro abaixo).

Quadro 1: Divergências entre informação de produção do INP e MIREME

Produto	MIREME (1)	INP (2)	Diferenças (2-1)
Gás (Gj)	174.041.752	179.669.900	5.628.148
Condensado (bbl)	302.399	328.923	26.524

Fonte: RPCGE, 2019

Tratando-se de uma constatação recorrente, o CIP recomenda uma investigação para se encontrar as causas da divergência constante entre os dados do MIREME e INP no sentido de se sanar o problema, garantido informações mais fiáveis cujo impacto se reflecte no volume de receitas fiscais cobradas pelo Estado.

2.6 Volume de vendas

• O Governo reportou em 2019 que, em 2018, foram produzidos 20,99 gigajoules de gás avaliados em 444 milhões de MT. Em 2020, o Governo reportou que, em 2018, foram produzidos 20,99 gigajoules de gás mas, avaliados em 881 milhões de MT isto é, uma avaliação correspondente a mais de 98% acima da avaliação reportada em 2019 (ver quadro abaixo).

Quadro 2: alteração dos dados de valor da produção de 2018

		Dados de 2018, re	portados em 2019	Dados de 2018, reportados em 2020	
Mercado	Produto	Qtd.	Valor (MZM)	Qtd.	Valor (MZM)
Interno	Gás (Gj)	20.988.924	444.440.473	20.988.924	881.534.824

Fonte: RPCGE, 2019

A alteração dos dados de produção verificada no RPCGE de 2019 também se verificou no RPCGE de 2018, com os dados de produção de 2017. Este tipo de alteração tem reflexos no valor de impostos que incidem sobre a produção, e nas canalizações feitas às comunidades no âmbito dos 2,75%. Entretanto, tal como aconteceu em 2018, com os dados de 2017, o RPCGE e a CGE não incluem informação sobre o tratamento dado a estas alterações que impactam sobre as receitas cobradas.

O CIP recomenda uma investigação para se apurar as causas destas recorrentes alterações do dados de produção. E, para o bem da transparência, um esclarecimento por parte do Governo, AT e TA em relação aos passos dados para corrigir essa situação e também as correções efectuadas no orçamento das receitas do Estado.

2.7 Receita cobrada aos Sectores do Gás e do Carvão em 2019



Receitas do Sector do Gás e Carvão de 2019 - 66.037,9 milhões de MT (24% das receitas totais cobradas em 2019 -276.788 milhões de MT)

Dos quais:

- 54.141,9 milhões mais valias (82%)
- 11.896 milhões de MT receitas ordinárias (18%)



8.281 milhões de MT (sector do gás)



30%

3.615 milhões de MT (sector do carvão)

O TA constata que:

- Persistem diferenças entre as informações prestadas pelas entidades governamentais;
- A informação relativa aos impostos cobrados às empresas, registada na CGE de 2019, não é coincidente com a reportada pela AT Direcção Geral de Impostos.
- Exemplo concreto é o imposto de produção pago em espécie pela Sasol. À semelhança dos anos anteriores, o TA constata que há diferença entre a quantidade de gás royalty reportada pela Sasol e a declarada pelos diferentes tomadores, sendo, em 2019, de 111.738,46 GJ (veja quadro abaixo).

Quadro 3: Diferença no imposto de produção pago em espécie pela Sasol (GJ)

Quantidade de gás royalty reportada pela Sasol		Quantidade de gás royalty	Diferença	
Imposto sobre a produção pago em valor pela SPT, Lda. 2.143.166,76 Imposto sobre a produção pago em espécie pela SPT, Lda. 6.840,328,26	Total do Imposto sobre a	MGC 3.585.298,00 EDM-Kuvaninga 2.520.463,96 ENH-Vilankulos 622.827,84	Total do Imposto sobre a produção 8.871.756,56	111.738,46

Fonte: RPCGE, 2019

Esta situação é recorrente e realça a importância de uma maior coordenação das entidades do Governo que intervêm no processo de elaboração da CGE, particularmente no que concerne à receita cobrada.

Neste sentido o CIP recomenda uma investigação mais apurada e um esclarecimento sobre estas diferenças principalmente porque as empresas tomadoras declaram ter recebido menos do que a empresa declara ter pago. Para o bem da transparência, é necessário o seu esclarecimento para se apurar se não há beneficiários indevidos.

2.8 Sector de Petróleo e Gás - Custos Recuperáveis

Há perdas imensuráveis de receitas por falta de certificação de custos

- Até finais de 2019 tinham sido auditados pelo INP somente 12,3% dos custos até então reportados;
- Dos custos totais auditados (1.967.028 milhões de USD), 1,7% (33.396 milhões de USD) não foram aprovados pelo INP (ver quadro abaixo); e
- Custos reportados até 2014, no valor de 6.095.103 milhares de USD, pelas concessionárias MRV e Anadarko já estão fora do período de 3 anos de validade e, assim, já estão dados como efectivos.

(Em mil USD)

						(,
Empresa	Custos totais reportados	Custos totais auditados		Custos não aprovados para a Recuperação		Custos aprovados para a Recuperação	
	a 31/12/2019 1	Valor 2	Peso 3=2/1*100	Valor 4	Peso 5=4/2*100	Valor 6	Peso 7=6/2*100
Anadarko (Área 1)	6.245.281	907.441	14,5	11.228	1,2	896.212	98,8
MRV (Área 4)	9.317.893	1.059.588	11,4	22.167	2,1	1.037.420	97,9
SPT, Lda.	486.277	·					
Total	16.049.451	1.967.028	12,3	33.396	1,7	1.933.633	98,3

Fonte: RPCGE, 2019

Isto Significa que há perdas não mensuráveis de receitas por falta desta certificação, apesar dos vários alertas feitos pelo CIP e por outras organizações da sociedade civil sobre a possibilidade de perdas de receitas se o processo de auditorias aos custos não fosse célere.

O CIP recomenda ao INP o controle mais sério e profissional o processo de certificação de custos para evitar pôr em causa a captação dos benefícios fiscais provenientes da exploração de recursos naturais no país e defraudar as expectativas de toda uma nação.

2.9 Ambiente, Saúde e Segurança no sector Petrolífero e Mineiro

Fraca implementação das medidas aprovadas por lei poderá criar danos irreparáveis ao país, nomeadamente:

- No exercício de 2019, não foram efectuadas, pela Agência Nacional para o Controle da Qualidade Ambiental (AQUA), quaisquer fiscalizações às concessionárias integradas no sector de extracção do carvão mineral, petróleo e gás;
- Por mais um ano, as empresas ICVL Minas de Benga, Lda. e a Terminal de Carvão da Jindal tiveram uma má avaliação apesar das recomendações da auditoria ambiental serem de cumprimento obrigatório;
- À semelhança de 2018, a Inspecção-Geral dos Recursos Minerais (IGREME) não concluiu a actividade de "Elaboração de Guião de Inspecção de Saúde Ocupacional nas Minas" iniciada em 2016 e com a conclusão inicialmente prevista para Dezembro de 2018; e

Submissão parcial, pelas concessionárias, dos respectivos planos de encerramento contrariando o exigido por lei.

Estas constatações demostram que há uma fraca implementação das medidas de prevenção e mitigação dos impactos ambientais, saúde e segurança no sector petrolífero e mineiro o que poderá criar danos irreparáveis ao país.

Neste sentido, o CIP recomenda ao TA a aplicação das sanções previstas no âmbito das suas auditorias, para o encorajamento ao cumprimento das medidas que são de cumprimento obrigatório. O TA deverá deixar de ser um mero indicador de falhas na actuação do Governo e das suas instituições mas, elemento mais interventivo para correção das falhas.

2.10 Determinação do preço do carvão mineral

• Governo ainda não tem capacidade de efectuar o cálculo adequado e correcto da produção mineira

A determinação do preço do carvão mineral não é, ainda, realizada com base no preço de referência internacional.

Até ao ano de 2019, o INAMI usou preços constantes como metodologia de cálculo do valor de produção, para aferir a razoabilidade das informações prestadas pelas empresas. Esta metodologia não capta as dinâmicas dos preços no mercado internacional o que poderá estar a criar avultados prejuízos ao Estado relativamente aos impostos que usam como base o valor da produção (imposto sobre a produção e transferências às comunidades (2,75%). Significa que existe um espaço fiscal que pode ser aproveitado para garantir maiores receitas ao Estado mas não está sendo explorado. Neste sentido é urgente o uso de uma metodologia que use preços de referência internacional.

2.11 Transferência de 2,75% para as Comunidades

TA não fez o seguimento dos valores não transferidos às comunidades em 2018

• No RPCGE de 2018, o TA reportou que o governo, através do Ministério de Economia e Finanças (MEF), não transferiu 42% do valor que deveria transferir para as comunidades que hospedam os projectos da indústria extractiva. No entanto, no presente RPCGE não há em nenhuma parte do capitulo 5 menção ao seguimento dado ou a situação observada em 2019. Simplesmente, a auditoria à transferência às comunidades foi suprimida ou não foi efectuada. Igualmente, na

CGE de 2019, no capítulo 2 onde o Governo faz alguns comentários de seguimento ao RPCGE 2018, não teceu nenhum comentário sobre este assunto.

A auditoria às transferências para as comunidades que hospedam os projectos extractivos é de capital importância para garantir que as comunidades tenham recebido os valores devidos pela exploração dos recursos. Já em 2018, o TA havia reportado diferenças significativas (17 milhões de MT) entre os valores devidos e os efectivamente transferidos. Vale recordar que estas comunidades suportam o impacto directo da exploração pelo resto do país.

O CIP constatou, com base nas suas análises, que em 2019 o Governou não transferiu 4,4 milhões de meticais para Inhambane e 11,6 milhões de meticais para a província de Tete. Estes valores devem ser enviados às comunidades.

Sendo assim, é importante e pertinente que a AR e o TA monitorem os valores transferidos às comunidades. Particularmente o TA deve continuar a fazer auditorias a estas transferências e a AR exigir que as mesmas sejam efectuadas de acordo com os montantes devidos.

3. Grau de cumprimento das recomendações do RPCGE de 2018

No que tange às recomendações formuladas no RPCGE de 2018, o TA apurou, em 2019 que 80% das recomendações não foram cumpridas na íntegra, isto é, das 5 recomendações 2 foram parcialmente cumpridas, 1 não cumprida, 1 não testada e apenas 1 cumprida (veja quadro abaixo). Ainda neste relatório, o TA apresenta para 2019 quatro (4) novas recomendações que se espera que sejam cumpridas em 2020.

Quadro: 3 Grau do Cumprimento das Recomendações do TA em 2019

Ord.	Recomendação	Responsável	Ponto de Situação
1	☐ Compilação clara da informação na CGE, sobre a receita cobrada às indústrias Extractivas	MEF	Não cumprida
2	Certificação dos custos recuperáveis	INP	Parcialmente cum- prida
3	Obtenção de informação completa sobre as quantidades do gás recebido pelas empresas tomadoras do imposto sobre a produção do petróleo e gás (gás royalty)	INP	Cumprida

4	Utilização de todos os recursos administrativos e tecnológicos disponíveis no exercício do controlo da actividade mineira, com eficiência e eficácia enquanto acelera a implantação do sistema via satélite já previsto.	INAMI	Parcialmente cum- prida
5	Compilação, para efeitos de monitoria da actividade mineira, dos dados referentes à produção, quantidades vendidas e preços de venda, no que tange aos minerais sólidos.	INAMI	Não testado
6	 □ Realização periódica de monitoria, avaliação e inspecção das actividades mineiras; □ Trabalhar e articular com outras entidades do Estado com vista a aprimorar os mecanismos de controlo da produção e comercialização do carvão; e □ Concretização do processo de criação e instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva. 	INAMI, MIRE- ME, INP	Parcialmente cum- prida
7	Melhoramento da articulação entre os intervenientes, visando aprimorar os mecanismos de controlo, garantindo, deste modo, maior interacção entre as instituições do Estado.	MIREME, INAMI, INP	Em curso
8	Avaliação periódica dos custos logísticos reportados no âmbito da actividade mineira.	INAMI	Não testado
9	Digitalização integral, no sistema de cadastro mineiro em uso no INAMI, dos processos e documentos relativos aos títulos mineiros, por forma a manter a base de dados actualizada.	INAMI	Não testado

Este nível de incumprimento das recomendações do TA (80%) passa a ideia de que o TA ou está sendo ignorado por todas as instituições que de forma recorrente não cumprem as recomendações que são de cumprimento obrigatório, ou não esta exercendo de forma proactiva o seu papel de fiscalizador da legalidade e responsabilizador por incumprimento dos actos administrativos praticados pelos órgãos e instituições do Estado.

O CIP recomenda ao TA, maior intervencionismo na fiscalização das sua recomendações deixado de ter um papel mais passivo perante irregularidades graves na gestão dos bens públicos.

4. Considerações finais

Persistem desafios na gestão dos bens públicos, concretamente no sector extractivo. Considerando que as recomendações formuladas nos RPCGE são adoptadas pelo parlamento e transformadas em resolução, tendo por isso força legal, era expectável que o grau de cumprimento das recomendações fosse a 100%, principalmente por se tratar de recomendações que visam garantir maior transparência no sector extractivo e com isso maior encaixe de receitas para o Estado.

Sobre o não cumprimento sistemático por parte do Governo das recomendações produzidas pelo TA, o CIP já havia alertado no relatório sobre a Governação e Integridade em Moçambique de 2013 (capítulo 5 – Oversight e Corrupção) sobre a falta de articulação necessária entre a AR e Governo. Tratando-se de dois órgãos de soberania, a AR não tem a prorrogativa de obrigar o Governo a cumprir com as recomendações produzidas. Contudo, dentro dos deveres de colaboração institucional, o Governo é obrigado a cumprir com as recomendações que lhe são dirigidas, sob pena de perda de confiança, o que noutros contextos implicaria a apresentação de moções de censura contra a sua actuação e que culminariam com a sua demissão, uma vez aprovadas. No entanto, no actual contexto da constituição moçambicana, a AR pode ser dissolvida se não aprovar o programa do Governo em duas ocasiões o que significa que deveria haver por parte da AR um dispositivo para provocar a dissolução do Governo caso não cumpra de forma sistemática as recomendações do TA.

Neste sentido, o CIP recomenda o seguinte;

- à Assembleia da República e ao TA, a adopção de um papel mais interventivo para o cumprimento integral das recomendações constantes do RPCGE;
- Ao INP, a necessidade da certificação dos custos dentro dos prazos estabelecidos por forma a evitar as perdas ocorridas pela não certificação dos custos de 2014, conforme reportado pelo próprio TA;
- c) Ao MIREME, INP, INAMI e AT, a necessidade da adoptação e implementação de metodologias que assegurem a exactidão da recolha de informações (dados) de produção, venda, receitas e impostos, bem como a reconciliação das informações provenientes das várias fontes, de modo a preservar a fiabilidade da informação;
- d) Ao TA, a fiscalização prévia dos contratos de concessão mineira que deve ser

- objecto de cumprimento obrigatório por força da lei e não apenas vontade de quem tem a obrigação de submeter à fiscalização;
- e) À AQUA, a realização de fiscalizações regulares para a mitigação dos impactos ambientais, de saúde e segurança no sector petrolífero e mineiro o que poderá criar danos irreparáveis ao país; e a conclusão da elaboração do Guião de Inspecção de Saúde Ocupacional nas Minas que é determinante para a salvaguarda da saúde dos mineiros e de todos os sujeitos envolvidos; e
- f) Ao TA, a necessidade de continuar a proceder à auditoria aos valores transferidos para as comunidades no âmbito dos 2,75%, conforme vinha sendo feito, e a inclusão nas auditorias do sector de mineiros sólidos de mais áreas como sejam exploração de ouro, rubis e outros minerais sólidos.
- g) À AR, estabelecimento de um dispositivo constitucional em que a AR poderia provocar a queda do Governo se este não cumprir com as recomendações emanadas pelo TA, por meio de uma moção de censura aprovada por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.



Parceiros:



Embaixada da Suíça em Moçambique













