

Avanços e estagnações da transparência na indústria extractiva em Moçambique

Dionísio Nombora*

1. Introdução

Moçambique foi admitido como país candidato à Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) em Maio de 2009. A adesão de Moçambique à ITIE constitui um dos passos positivos com vista a assegurar maior transparência e prestação de contas no sector extractivo, através da publicação integral e sistemática dos pagamentos realizados pelas empresas e das receitas públicas do petróleo, gás e mineração.

O processo de implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM) teve o seu auge com a publicação do primeiro relatório em Fevereiro de 2011, referente ao ano de 2008, seguido do relatório de validação em Maio de 2011. A 16 de Agosto de 2011, o Conselho da ITIE declarou que Moçambique fez um progresso significativo, porém, a mesma entidade decidiu reprovar a candidatura do nosso país devido à falta de cumprimento de seis dos dezoito indicadores que compõem a matriz de validação que deve ser cumprida para que o país seja considerado cumpridor da ITIE. Era do interesse da sociedade civil em geral, e do Centro de Integridade Pública (CIP), em particular, como um dos representantes da sociedade civil no Comité de Coordenação da ITIEM, ver o país a transitar para um estatuto de cumpridor das regras da iniciativa. O Conselho da ITIE renovou a candidatura de Moçambique por dezoito (18) meses, isto é, até 15 de Fevereiro de 2013, data que o país deve completar a validação em conformidade com as regras da ITIE, edição de 2011.¹

O segundo relatório de reconciliação dos pagamentos e recebimentos provenientes da indústria extractiva em Moçambique acaba de ser publicado. O relatório revela, entre outros assuntos, um progresso em relação à sua abrangência, com a inclusão de mais empresas e mais pagamentos, com destaque para os Fundos de Capacitação Institucional e de Projectos Sociais. O total de impostos pagos pelas empresas da indústria extractiva em 2009 foi de 1,070 milhões de Meticais (cerca de USD 40 milhões), sendo 39% provenientes do sector mineiro e 61% do sector de hidrocarbonetos. Isto revela que a contribuição fiscal das empresas do ramo extractivo foi de apenas 2.25% das receitas totais do Estado moçambicano, um nível muito baixo tendo em conta a importância estratégica que o sector tem na economia do país, e a natureza não renovável dos recursos naturais envolvidos.

Este documento analisa o modelo de gestão do sector extractivo em Moçambique, tendo como base o segundo relatório da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM). O documento levanta questões sobre o cometimento das empresas do sector em relação à transparência em Moçambique, e coloca em causa os mecanismos de aplicação e gestão dos fundos para a capacitação institucional e projectos sociais bem como a fraca contribuição fiscal do sector em relação ao PIB. Por outro lado, o documento chama a atenção para a necessidade de se legislar a ITIE de

¹ <http://eiti.org/Mozambique>.

modo a assegurar a obrigatoriedade de todas empresas mineiras e petrolíferas de participarem na ITIE, a necessidade de se avançar com o processo de renegociação e publicação de contratos, e à criação de capacidade técnica ao nível do governo para assegurar a realização de estudos, monitoria e fiscalização do sector extractivo.

2. O processo de selecção da empresa reconciliadora

Para a produção do segundo relatório da ITIE em Moçambique, o Secretariado da ITIEM publicou um concurso internacional para a contratação de uma firma independente. Os serviços incluíam: (i) recolher, comparar e reconciliar os dados sobre todos os pagamentos das empresas extractivas e petrolíferas e as receitas recebidas pelo Governo, durante o exercício fiscal de 2009; (ii) determinar o âmbito das empresas a ser abrangidas pelo relatório e (iii) realizar um seminário de treinamento em matéria de preenchimento de modelos de recolha de informação para as empresas e agências do Governo.²

Um total de 12 firmas manifestaram interesse em participar no concurso, nomeadamente: a MB Consulting (Moçambique), BKSC (Moçambique), Audicon (Moçambique), Baetica (Moçambique), Deloitte (Moçambique), AH Consulting (Uganda), KPMG (Moçambique), Ernst & Young (Moçambique), SOFRESCO (França), MOORE STEPHENS LLP (Inglaterra), BOAS & ASSOCIATES (Gana) e a SWEDISH GEOLOGICAL (Suécia).³

Após a constituição do Júri para a avaliação das propostas, fez-se a pré-selecção constituída pela KPMG (Moçambique), Ernst & Young (Moçambique), SOFRESCO (França), MOORE STEPHENS LLP (Inglaterra), BOAS & ASSOCIATES (Gana) e SWEDISH GEOLOGICAL (Suécia).⁴

Uma vez avaliadas as propostas das empresas pré-seleccionadas para o *shortlist*, o concurso foi adjudicado à empresa Ernst & Young Moçambique no valor de USD 90.113,40 (noventa mil, cento e treze dólares americanos e quarenta centavos), sem incluir o IVA. Contrariamente ao que aconteceu no âmbito da produção do primeiro relatório, onde foi contratada uma empresa estrangeira - Boas & Associates do Gana, desta vez o Secretariado optou por uma empresa sediada em Moçambique o que significou uma redução em cerca de 50 % nos custos com a produção do relatório.⁵

² <http://www.itie-mozambique.org/download.pdf/>

³ <http://www.itie-mozambique.org/informe.html>/ITIE Moçambique.Selection Report. July, 2011.

⁴ Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (2011). Informe sobre o Processo de Implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE). Maputo /Ministry of Mineral Resources (Republic of Mozambique). Combined Evaluation Report. MEITI. September, 2011.

⁵ Refira-se que em 2010 o concurso foi adjudicado a Boas & Associates num valor igual a USD 180.000.00 (cento e oitenta mil dólares americanos).

3. Metodologia & materialidade no segundo relatório da ITIE

Metodologia

Uma vez seleccionada a empresa (Ernst & Young Moçambique) para reconciliar as contas, seguiu-se a fase de produção do relatório que compreendeu várias fases sequenciais, a saber: (i) preparação do *scoping study*, (II) realização do *workshop* de formação e disseminação e, (III) reconciliação de dados relativos aos pagamentos recolhidos das diversas entidades, designadamente, empresas que operam na área da indústria extractiva e as instituições do Estado, no ano de 2009. O *scoping study* tinha como objectivo, a criação de bases para a reconciliação de pagamentos efectuados pelos contribuintes e os que são apresentados pelas entidades encarregues de colectar e/ou cobrar as receitas do Estado, através da definição do âmbito dos impostos e taxas a serem consideradas, a identificação das empresas a operar no sector e, por outro lado, a definição da materialidade com vista à selecção das empresas a serem incluídas no estudo.⁶

Materialidade

A questão da materialidade (que empresas, que pagamentos) constitui um elemento fundamental para assegurar a inclusividade e abrangência da ITIE nos países implementadores. Aliás, para Moçambique, a definição de materialidade constitui um elemento de peso na avaliação do país pelo Conselho da ITIE. Para o Conselho da ITIE houve falta de clareza na definição de materialidade, isto é, a inclusão de todas unidades empresariais ligadas ao sector extractivo no país, incluindo as pequenas e médias empresas e, a inclusão de todos os pagamentos feitos no sector. Um dos pontos que evidenciou a falta de clareza na definição de materialidade, foi a redução gritante das empresas anteriormente previstas (de 23 para 6 empresas) para o primeiro relatório da ITIEM, referente ao ano de 2008.

Ademais, esta redução não foi explicada de forma atempada às empresas que ficaram fora do relatório da ITIE. Uma explicação completa e pública só foi feita depois da publicação do primeiro relatório, o que não contribuiu para dar uma imagem de maior seriedade ao processo. Mesmo sendo compreensível e nunca tenha havido reclamações públicas, ficou assente que houve fraca comunicação e os mal entendidos persistiram até depois da publicação do relatório de reconciliação.⁷

Em resultado das recomendações da sociedade civil e do Conselho da ITIE sobre a necessidade de uma definição clara do tipo de pagamentos e receitas (como forma de assegurar que todos os pagamentos materiais provenientes do petróleo e mineração efectuados pelas empresas ao Governo sejam fornecidos ao reconciliador e incorporados no segundo relatório da ITIE), bem como a inclusão das pequenas e médias empresas nos próximos relatórios da ITIEM, o Comité Coordenador da ITIEM

⁶ Ernest & Young (2011). ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva. *Scoping Study*. Maputo.

⁷ Selemane, T & Nombora, D (2012). Reprovação da Candidatura de Moçambique: notas para debate. CIP Newsletter. Edição 13. Centro de Integridade Pública (CIP). Maputo.

seleccionou 36 empresas para o segundo relatório de reconciliação dos pagamentos e recebimentos.

A selecção das empresas para o segundo relatório da ITIEM teve pressupostos diferentes em função das áreas (mineira e de hidrocarbonetos) a serem cobertas pelo relatório. No que concerne a área mineira, foi tomado como pressuposto de selecção, a materialidade dos pagamentos efectuados em 2009. Nesta conformidade, e em linha com as recomendações do Conselho da ITIE bem como da Plataforma da Sociedade Civil para Recursos Naturais e Indústria Extractiva em Moçambique, definiu-se como critério de materialidade o montante de 500.000.00 MT - contrariamente ao critério usado para a produção do primeiro relatório, isto é, contribuintes com pagamentos de impostos directos de montantes totais não inferiores a 1.500.000,00Mt, o que levou à redução significativa das empresas anteriormente previstas (de 23 para 6 empresas). Adoptando o critério de materialidade de 500.000.00 MT, num universo de 96 empresas mineiras identificadas, foram escolhidas 24, conforme ilustra a tabela abaixo:

Tabela 1: Empresas da área mineira.

N.º	Nome da Empresa	Produto
1	RIO DOCE MOÇAMBIQUE, LDA RDMZ/ VALE	Carvão
2	CIMENTOS DE MOÇAMBIQUE, SARL	Calcário
3	RIVERSDALE MOÇAMBIQUE, LDA	Carvão
4	AP CAPITAL, LIMITADA	Fosfatos e minerais associados
5	ROVUMA RESOURCE, LIMITADA	Metais básicos
6	OMEGACORP MINERAIS, LDA	Urânio
7	RIO TINTO MINING AND EXPLORATION LIMITED	Minerais de titânio
8	CAPITOL DE RESOURCE, LDA	BME, Ferro, PME
9	JSW NATURAL RESOURCES MOZAMBIQUE, LIMITADA	Carvão, Ferro, BME
10	AFRICA DRILING COMPANY - AFRODROLL	BME
11	MINAS MOATIZE, LDA	Carvão
12	ETA STAR MOZAMBIQUE, SA	Carvão
13	TWIGG EXPLORATION & MINING, LIMITADA	BME
14	JSPL MOZAMBIQUE MINERAIS, LIMITADA	Areia Mineral
15	HIGHLAND AFRICAN MINING COMPANY, LIMITADA	Tântalo
16	ACOSTERRAS MOÇAMBIQUE, LDA	Pedra
17	MOZAMBIQUE MINERALS , LIMITED	Carvão, Ferro, BME
18	MANICA MINERALS (MOZ), LDA	BME
19	ESSAR MINAS DE MOÇAMBIQUE, LIMITADA	Carvão
20	OPTI METAL TRADING MOÇAMBIQUE, LIMITADA	BME
21	GRINAKER MOÇAMBIQUE LDA	Areia
22	TANTALUM MINERAÇÃO E PROSPECÇÃO, LIMITADA	Tantalite

23	AFRIMINAS MINERAIS, LIMITADA	BME, Ferro
24	KENMARE MOMA MINING, LIMITED	Areias Pesadas

Fonte: Ernst & Young (2012). ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva. Segundo Relatório de Reconciliação – ano de 2009. Maputo.

Na área de hidrocarbonetos (gás e petróleos) foram seleccionadas 12 empresas, o que constitui o universo ou a maioria das empresas petrolíferas que operam em Moçambique.

Tabela 2: Empresas na área de hidrocarbonetos

N.º	Nome da Empresa	Produto
1	ANADARKO MOÇAMBIQUE ÁREA 1, LIMITADA	Petróleo/Gás
2	COMPANHIA MOÇAMBICANA DE HIDROCARBONETOS, SARL	Petróleo/Gás
3	D N O ASA	Petróleo
4	EMPRESA NACIONAL DE HIDROCARBONETOS - EP	Petróleo/Gás
5	ENI EAST AFRICA S.P.A	Gás
6	PETRONAS CARIGALI MOZAMBIQUE E & P, LTD	Petróleo
7	SASOL PETROLEUM SOFALA, LDA	Petróleo/Gás
8	SASOL PETROLEUM TEMANE, LDA	Gás
9	WENTWORTH MOÇAMBIQUE PETROLEOS, LDA	Petróleos
10	BUZI HIDROCARBONS	Gás
11	STA TOIL LTD	Petróleo
12	SASOL PETROLEUM MOÇAMBIQUE, LDA	Petróleo/Gás

Fonte: Ernst & Young (2012). ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva. Segundo Relatório de Reconciliação – ano de 2009. Maputo.

Em relação ao tipo de pagamentos, foram objecto do segundo relatório de reconciliação, os pagamentos fiscais e não fiscais que as empresas fizeram ao Estado moçambicano no ano de 2009, a saber: Imposto sobre Rendimentos da Pessoa Singular (IRPS); Imposto sobre Rendimentos da Pessoa Colectiva (IRPC, que inclui Retenções na fonte, Pagamento por Conta, IRPC Final); Imposto sobre a produção mineira/Petrolífera (incluindo em espécie para o caso do petróleo); Imposto sobre a superfície; Dividendos pagos ao Estado; Contribuição para o Fundo de Capacitação Institucional; Contribuição para o Fundo de Projectos Sociais; e Licenças Ambientais.

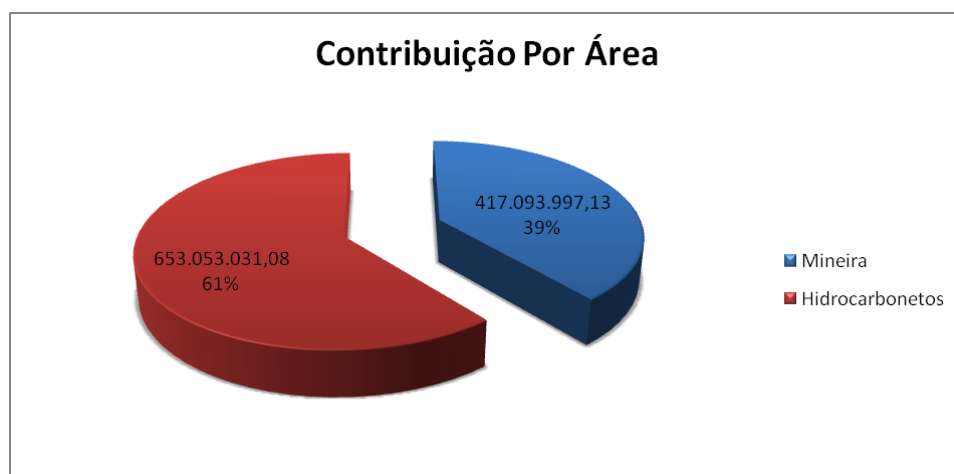
Depois da definição e aprovação da materialidade para o segundo relatório pelo Comité Coordenador da ITIEM, a Ernst & Young Moçambique fez o envio dos *reporting templates* a cada uma das empresas seleccionadas bem como às instituições do Estado encarregues de colectar as receitas fiscais e outros pagamentos efectuados pelas empresas, nomeadamente, a Direcção Geral de Impostos (DGI) e o Instituto Nacional de Petróleos (INP). Do leque de 36 empresas seleccionadas para o segundo relatório de reconciliação dos pagamentos e recebimentos efectuados no sector extractivo no ano de 2009, somente 31 empresas responderam ao inquérito, o que em termos percentuais representa cerca de 86% do total das empresas seleccionadas.

4. Principais Constatações do segundo relatório da ITIE em Moçambique

Contribuição das empresas seleccionadas

O segundo relatório de reconciliação concluiu que em 2009, as 31 empresas da área mineira e de hidrocarbonetos pagaram ao Estado um total de 1.070 milhões de Meticais, provenientes de impostos fiscais e não fiscais. A área de hidrocarbonetos é a que mais contribuiu com receitas de impostos a despeito do número inferior das empresas quando comparado com as empresas mineiras. Em termos percentuais, as receitas da área de hidrocarbonetos representam 61% do total recebido das empresas que responderam ao inquérito, conforme ilustra o gráfico que se segue.

Gráfico 1: Contribuição por área



Fonte: Ernst & Young (2012). ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva. Segundo Relatório de Reconciliação – ano de 2009. Maputo.

Montantes por cada um dos impostos

O total de impostos pagos pelas empresas da indústria extractiva em 2009 foi de 1,070 milhões de Meticais. Deste total, 39% vem da área mineira, e 61% da área de hidrocarbonetos. Em relação à composição do valor total de impostos pagos, os montantes mais significativos foram o Imposto sobre o Rendimento da Pessoa Colectiva (IRPC), que constituiu 51.3% do valor total, seguido pelo Imposto sobre o Rendimento de Pessoa Singular (IRPS), com 25.1%.

Tabela 3: Montantes por cada tipo de imposto

Imposto	Montante	%
IRPS	268.513.431,32	25,1
IRPC (Global)	549.263.437,59	51,3
<i>Retenções na fonte</i>	<i>454.194.875,35</i>	<i>42,4</i>
<i>Pagamento Por Conta/ Especial por conta</i>	<i>94.814.471,72</i>	<i>8,9</i>
<i>IRPC Final</i>	<i>254.090,52</i>	<i>0,02</i>
Imposto Sobre a Produção Mineira/Petróleo	54.725.412,71	5,1
Imposto sobre a Superfície	15.864.287,93	1,5
Dividendos Pagos ao Estado	11.200.324,95	1,0
Fundo de capacitação institucional	91.328.898,88	8,5
Contribuições para o Fundo de Projectos Sociais	67.675.154,83	6,3
Licenças Ambientais	11.576.080,00	1,1
Total	1.070.147.028,21	

Fonte: Ernst & Young (2012). ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Industria Extractiva. Segundo Relatório de Reconciliação – ano de 2009. Maputo.

Segundo o relatório, a informação declarada pelas empresas nos templates e a reportada pelas instituições do Estado apresenta uma diferença de 47,939,918.21, o que em termos percentuais equivale a 4.65% do montante declarado pelas instituições do Estado. Efectuada a reconciliação, a diferença prevalecente reduziu para 625,221.06 MT ou seja, 0.06% do total declarado pelas instituições do Estado.

5. Principais observações

Algumas empresas não responderam ao inquérito

Segundo o relatório, o prazo estabelecido para responder ao *reporting template* (15 dias), salvo raras excepções, não foi observado pelas empresas. Aliás, foi necessário fazer um acompanhamento regular para que algumas empresas respondessem ao inquérito. Do total de 36 empresas seleccionadas para o segundo relatório de reconciliação dos pagamentos e recebimentos, somente 31 empresas responderam ao inquérito, o que em termos percentuais representa cerca de 86% do total das empresas seleccionadas. As empresas que não responderam ao inquérito representam menos de 2.52% da receita total. Segundo o relatório, em relação às 5 empresas que não responderam foi feito um trabalho no sentido de as localizar e contactar os responsáveis da empresa. A despeito de algumas terem sido localizadas não foi possível obter as informações solicitadas, enquanto outras já não operam no país, conforme a tabela que se segue.

Tabela 4: Empresas que não responderam ao inquérito

N.º	Nome da Empresa	Descrição
1	AP CAPITAL, LIMITADA	Sem títulos / não disponibilizou informação
2	JSW NATURAL RESOURCES MOZAMBIQUE, LIMITADA	Sem estrutura organizativa / financeira no país
3	AFRICA DRILLING COMPANY – AFRODROLL	Sem estrutura organizativa / financeira no país
4	GRINAKER MOÇAMBIQUE, LDA	Sem títulos / não disponibilizou informação
5	WENTWORTH MOÇAMBIQUE PETROLEOS, LDA	Já não opera no país.

Fonte: Ernst & Young (2012). ITIE Moçambique. Iniciativa de Transparência na Industria Extractiva. Segundo Relatório de Reconciliação – ano de 2009. Maputo.

O facto de algumas empresas não terem fornecido as informações solicitadas constitui um convite para uma reflexão profunda sobre a necessidade de legislar a ITIEM como acontece noutros países (Nigéria, Libéria, etc). A legislação da ITIEM iria, entre outros elementos, estabelecer a obrigatoriedade de participação na ITIE de todas as empresas de exploração de petróleo, gás e de mineração que operam no país e, por conseguinte, elevar-se -ia o nível de transparência sobre os pagamentos e recebimentos provenientes do sector extractivo. Ademais, a transformação da ITIE numa lei iria conferir um maior cometimento para com a transparência por parte das empresas e instituições do Estado para além de assegurar a continuidade e sustentabilidade da ITIE independentemente da vontade das empresas ou dos decisores políticos.⁸

Inclusão de Informação sobre Fundos de Capacitação Institucional e Projectos Sociais

Diferentemente do primeiro relatório que cobriu um leque limitado de pagamentos, nomeadamente a taxa de processamento/licenciamento, o imposto sobre a superfície, imposto sobre a produção e o imposto sobre rendimentos da pessoa colectiva (IRPC), o segundo relatório da ITIE traz informação referente aos valores canalizados pelas petrolíferas ao Instituto Nacional de Petróleo (INP) para os Fundos de capacitação institucional e projectos sociais.

Importa referir que desde que a prospecção e pesquisa de hidrocarbonetos em Moçambique ganhou novo ímpeto com a aprovação da Lei de Petróleos em 2001, milhões de dólares norte-americanos tem vindo a ser canalizados ao Governo através do INP para aplicação nos chamados “fundos para a capacitação institucional e projectos sociais”.⁹

⁸ http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/Liberia%20EITI%20Act_ENGLISH.pdf

⁹ CIP (2011). Moçambique deve adoptar melhores práticas de gestão de recursos petrolíferos. *Nota de Imprensa n.º10/2010*. Maputo.

Por muitos anos prevaleceu um secretismo acentuado sobre os montantes pagos pelas petrolíferas para os fundos de capacitação institucional e projectos sociais. A inclusão destes fundos no segundo relatório da ITIEM revela um avanço positivo na perspectiva de publicar todos os pagamentos materialmente relevantes nos relatórios da ITIEM, tornando assim a iniciativa mais abrangente e relevante. Todavia, apesar deste avanço na publicação dos valores pagos pelas petrolíferas para estes fundos, é urgente que o INP termine com o secretismo a volta dos mecanismos de aplicação e gestão destes fundos. O público deve ter informação sobre os mecanismos de aplicação e gestão dos projectos sociais, onde são levados a cabo e qual é o seu impacto social e económico. Esta informação é útil para a sociedade civil e uma vez não ser objecto da ITIE, deve ser facultada de forma proactiva pelo INP.

A contribuição do sector extractivo continua muito baixa

O relatório inclui informação sobre os impostos pagos por 31 empresas da indústria extractiva, sendo 20 empresas activas na área mineira e 11 na área de hidrocarbonetos. O total de impostos pagos pelas empresas da indústria extractiva foi de 1,070 milhões de Meticais. Deste total, 39% vem da área mineira, e 61% da área de hidrocarbonetos. Na área mineira, a empresa que pagou o valor mais alto em impostos foi a Companhia Rio Doce Moçambique/Vale-Maputo, com um valor total de 157 milhões de Meticais. As empresas da área de hidrocarbonetos que mais contribuíram para as receitas do Estado foram a Sasol Petroleum Sofala Lda. e a Anadarko Moçambique Área 1 Lda, com 248 e 204 milhões de Meticais respectivamente. Estas três empresas contribuíram 57% dos pagamentos totais do sector da indústria extractiva.

Em relação à composição do valor total de impostos pagos, os montantes mais significativos foram o Imposto sobre o Rendimento da Pessoa Colectiva (IRPC), que constituiu 51.3% do valor total, seguido do Imposto sobre o Rendimento da Pessoa Singular (IRPS), com 25.1%. As contribuições para os Fundos de capacitação institucional e de projectos sociais totalizaram cerca de 15% do total, enquanto os impostos sobre a Produção e sobre a superfície são só 6.6% do total.

A tabela abaixo mostra o impacto que estes pagamentos tiveram nas receitas totais cobradas pelo Governo em 2009. Comparando os pagamentos relatados pela Ernst & Young com os dados da Conta Geral do Estado (CGE) de 2009, pode-se ver que os pagamentos totais das empresas da indústria extractiva foram equivalentes a 2.25% das receitas totais do Governo. Nas categorias mais importantes de impostos, os pagamentos constituíram 4.23% das cobranças totais para o IRPS, e 7.49% para o IRPC.

Tabela 5: Contribuição dos pagamentos da IE nas receitas do Estado

Relatório ITIE 2009	MZN m	%
Área Mineira	417.1	39.0
Área de Hidrocarbonetos	653.0	61.0
Pagamentos totais IE	1,070.1	100.0
<i>IRPS</i>	268.5	25.1
<i>IRPC</i>	549.3	51.3
Conta Geral do Estado 2009		
Receitas totais	47,565.0	100.0
<i>IRPS</i>	6,341.5	13.3
<i>IRPC</i>	7,337.9	15.4
Pagamentos IE/ Receitas totais		2.25
<i>IRPS IE/IRPS total</i>		4.23
<i>IRPC IE/IRPC total</i>		7.49

A CGE não inclui nenhuma informação específica sobre indústria extractiva, mas nos Relatórios de Execução Orçamental (REOs) existe sempre uma tabela com informação sobre a contribuição dos Mega-projectos para a receita do Estado. A informação incluída no REO de Dezembro de 2010 (que inclui dados finais para 2009) não é facilmente reconciliável com a informação incluída no Relatório ITIE, porque usa classificações diferentes (ver Quadro 2a na página 10 do REO Jan-Dez 2010). Por exemplo, não fica claro que projectos entram na categoria 'Produção de Energia' ou 'Outros Mega-projectos'. Contando só as receitas relativas à Exploração de Petróleo e Recursos Naturais, a contribuição da indústria extractiva seria de 0.07% das receitas totais. Seria desejável que uma nomenclatura comum fosse encontrada para garantir a comparabilidade dos relatórios.

Finalmente, é importante notar como a contribuição dos pagamentos das empresas da indústria extractiva para as receitas totais do Estado ficou em 2.25% apesar da produção destas empresas constituir mais de 5% do PIB, de acordo com várias fontes. Descontando os impostos pagos pelos trabalhadores destas empresas (IRPS), e as contribuições para os fundos de capacitação institucional e de projectos sociais, o nível de contribuição das empresas desce para 1.3%, um valor que pode ser considerado muito baixo em relação à importância estratégica que o sector tem na economia do país, e em relação à natureza não renovável dos recursos naturais envolvidos.

Tendo em consideração as grandes reservas de minerais e gás que Moçambique possui, uma tributação justa, sem excessivos benefícios fiscais nos processos de pesquisa e exploração destes recursos, traduzir-se-ia em maiores benefícios económicos e sociais para o país e ajudaria a reduzir a dependência externa e melhorar a capacidade do Estado de prover bens e serviços aos moçambicanos.

6. Outros Assuntos Importantes

Renegociação dos contratos, monitoria e fiscalização da indústria extractiva

Segundo Castel-Branco, “...a curto e médio prazo, as maiores empresas do complexo mineral-energético (incluindo a Mozal) têm um potencial fiscal anual ocioso (por causa dos benefícios fiscais) que é superior à ajuda geral anual ao Orçamento do Estado (OGE). A mobilização deste potencial ocioso poderia fazer expandir o OGE em 25%-30% e, ao mesmo tempo, reduzir a dependência externa directa do OGE de 48% para 37%”.¹⁰ Tendo em conta esta análise e a baixa contribuição das empresas extractivas para os cofres do Estado, a avaliar pelos dois relatórios (2008 e 2009) da ITIE em Moçambique, a renegociação dos contratos apresenta-se como uma das melhores opções para alterar o impacto limitado das receitas provenientes do sector extractivo. É crucial que se avance para a renegociação de contratos e a definição de um regime fiscal favorável para o país.

É urgente a criação de capacidade técnica ao nível do governo para assegurar a realização de estudos, por outro lado, a monitoria e fiscalização do sector extractivo, em especial das operações das empresas, monitoria e análise dos rendimentos declarados pelas empresas face as leis do mercado de modo a reverter o actual cenário em que o governo se encontra refém das informações das empresas no que concerne as quantidades, as qualidades, os preços e demais detalhes técnicos comerciais da riqueza presente no solo moçambicano, conforme demonstrou o primeiro relatório da ITIE e que temos estado a acompanhar.

Publicação dos contratos

O segundo relatório da ITIE mostra de forma evidente a necessidade de se optar pela transparência de contratos celebrados entre o governo e as empresas que operam no sector extractivo. Uma base expressiva para esta asserção são os Fundos de Capacitação Institucional e Projectos Sociais que, correspondem os valores da contribuição das petrolíferas canalizados ao Instituto Nacional de Petróleo (INP). Segundo o relatório bem como as investigações do CIP, estes fundos, são estabelecidos contratualmente, daí ser crucial a divulgação dos contratos para o escrutínio público dos mesmos e de todas formas de pagamentos estabelecidas contratualmente, o que iria permitir aferir até que ponto as empresas pagam o que deveriam pagar de acordo com o contrato acordado com o Estado e, por outro lado, até que ponto instituições como o INP, a Direcção Geral de Impostos e outras instituições públicas responsáveis pela arrecadação de receitas provenientes da indústria extractiva, colectam o que deveriam receber e, publicam o que recebem na íntegra. Para além da informação sobre os pagamentos definidos contratualmente, a publicação de contratos permite o acesso à informação sobre desenvolvimento económico local, uso da terra e direitos das comunidades que, em muitos casos, é definida nos contratos.

¹⁰ Castel-Branco, C. 2011. O que é que a ITIE faz bem e o que é que não faz? Uma proposta de agenda de trabalho sobre os recursos naturais em Moçambique. IESE. Maputo.

A questão da publicação de contratos depende em grande medida da vontade do governo. A título de exemplo, o governo da Libéria assinou um contrato com a Anadarko (que também opera em Moçambique na Bacia do Rovuma), que é público e, dentre outras formas de pagamento e regime fiscal, mostra claramente a distribuição dos fundos para a capacitação institucional e projectos sociais e os moldes e fases de pagamento. A Anadarko paga ao Governo da Libéria USD 250.000/ano (duzentos e cinquenta mil dólares americanos) durante a fase de pesquisa e USD 500.000/ano (quinhentos mil dólares) durante a fase de exploração para os programas de treinamento, o que em Moçambique seriam os aludidos Fundos de Capacitação Institucional drenados ao INP. Adicionalmente, faz uma contribuição de USD 150.000 (cento e cinquenta mil dólares americanos) para a Universidade da Libéria, valor pago a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos da Libéria para o fortalecimento dos programas de geologia, engenharia mineira e estudos ambientais. Por outro lado, após o início das operações petrolíferas, a empresa canaliza fundos à Empresa Nacional de Hidrocarbonetos da Libéria para os programas sociais (em Moçambique são os Fundos de Projectos Sociais), no valor de USD 250.000 (duzentos e cinquenta mil dólares americanos) por ano durante a fase de pesquisa e USD 1.000.000.00 (um milhão de dólares) durante a fase de exploração. Este seria um exemplo para inspirar o governo de Moçambique a optar pela publicação de contratos.

Organizações da sociedade civil em Moçambique tem estado a pressionar o governo no sentido de publicar os contratos com o entendimento de que os mesmos estabelecem as fórmulas e termos usados na determinação de como os custos e lucros serão partilhados entre governo e as empresas. Daí ser importante a acessibilidade pública dos mesmos, de modo a permitir o escrutínio público e a avaliação sobre até que ponto os contratos foram negociados tendo em conta a natureza não renovável dos recursos petrolíferos e minerais e daí a necessidade de gerar mais receitas para compensar o país pela exploração dos mesmos. O secretismo dos contratos do sector extractivo em Moçambique, torna difícil compreender a natureza e o alcance dos acordos celebrados entre o governo e as empresas e, por outro lado, compromete a efectividade dos processos de prestação de contas e monitoria da observância dos acordos.

Em Moçambique um dos principais argumentos usados pelos apologistas do secretismo de contratos é o de que a publicação de contratos pode afugentar as empresas ou criar um ambiente de tensão entre o governo e as empresas, uma vez que os contratos contêm informação estratégica comercial e concorrencial das empresas. Este argumento tem se mostrado falacioso e em decadência com o aparecimento de vários países (incluindo os de pouca reputação internacional em termos de transparência, prestação de contas e corrupção) comprometidos de facto com a transparência no sector extractivo, a legislar sobre a obrigatoriedade de divulgação de todos os contratos que celebraram com as várias empresas (incluindo algumas que operam em Moçambique) antes e depois da revisão dos seus regimes e códigos fiscais. Referimo-nos a países como Libéria, Peru, Timor-Leste, Ghana, Iraque, Republica Democrática do Congo, Niger, etc.¹¹

¹¹ Libéria - http://www.leiti.org.lr/content_maindoc.php?main=65&related=65, Peru - <http://www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos>, Niger - <http://www.revenuewatch.org/news/new-niger-constitution-includes-landmark-transparency-measures>, República Democrática do Congo - http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=92, Iraque Kurdistan - <http://www.platts.com/RSSFeedDetailedNews/RSSFeed/Oil/8365397>

Resultante desta atitude pró transparência por parte destes governos, nenhuma empresa decidiu deixar de extrair ou pesquisar os preciosos recursos minerais ou petrolíferos, mas sim os governos destes países criaram uma oportunidade para uma maior confiança e colaboração entre o governo, empresas e cidadãos, reduzindo assim o clima de tensão e suspeitas decorrentes da falta de informação.

Em Moçambique, o governo ensaia a publicação de contratos. Na versão final do Anti-projecto da Lei de Minas, no artigo 26, encontramos a seguinte asserção: “... Sem prejuízo da confidencialidade da informação comercial estratégica e concorrencial da actividade mineira, os termos principais do contrato mineiro podem ser publicados no Boletim da República.” A introdução da transparência de contratos no ante-projecto da lei de minas ainda em discussão, revela uma atitude progressista em prol da transparência. Porém, o artigo suscita algumas questões fundamentais: o que é “informação comercialmente estratégica e concorrencial”? O que são os “termos principais” do contrato mineiro? Será que estes termos principais satisfazem a exigência de transparência da sociedade civil? Será que o termo “podem ser publicados” traz obrigatoriedade ou torna a publicação num acto voluntário? É preciso que haja clareza sobre estes elementos pois a experiência dos outros países mostra que o argumento sobre a confidencialidade da informação comercial e estratégica tem sido usado pelos apologistas do secretismo para não divulgar mesmo o que não é comercial como, por exemplo, as considerações e provisões fiscais, ou seja, o regime fiscal, a informação sobre o desenvolvimento económico local, como por exemplo a questão dos fundos sociais, etc.

Tornar os Relatórios da ITIEM mais Transparentes: O Caso da Pesquisa sobre Regime Fiscal

Depois da pressão das organizações da sociedade civil sobre a necessidade de se fazer a pesquisa sobre o regime fiscal como parte do processo de produção do segundo relatório da ITIEM, o Comité Coordenador da ITIEM decidiu, a 8 de Dezembro de 2011, pela circulação do *draft* do questionário (elaborado pela sociedade civil) para nortear a pesquisa sobre a publicação do regime fiscal para possíveis comentários e posterior aprovação.

A pesquisa sobre o regime fiscal, aliás, tinha sido uma das decisões do Comité Coordenador no dia 2 de Junho de 2011, como se pode ver: “... foi de consenso que as empresas deviam divulgar o regime fiscal no relatório se fosse de seu interesse, e para o efeito uma pesquisa sobre a matéria devia ser efectuada pela empresa de auditoria responsável pela produção do 2º relatório.”¹²

A 19 de Dezembro de 2011, realizou-se a última reunião do ano do Comité de Coordenação da ITIEM onde, entre outros assuntos, foi aprovado o questionário para a pesquisa sobre o regime fiscal. Porém, do questionário proposto pelo CIP e IESE as questões foram reduzidas para apenas uma: A empresa está disposta, voluntariamente, a divulgar o seu regime fiscal nos próximos relatórios da ITIEM?¹³ Isto significa que se a

¹² <http://www.itie-mozambique.org/actas.html> - Acta da Reunião do Comité de Coordenação do ITIE (Acta 2 de Junho de 2011)

¹³ <http://www.itie-mozambique.org/actas.html> - Acta da Reunião do Comité de Coordenação do ITIE (Acta 19 de Dezembro de 2011).

resposta fosse “não”, seria o fim da pesquisa. Na sua proposta de questionário, a sociedade civil, para além de procurar saber da disponibilidade das empresas em publicar o regime fiscal, tinha questões que obrigariam as empresas a sustentarem as suas respostas, o que nos daria uma percepção mais alargada sobre até que ponto os investidores estão de facto dispostos a promover práticas de transparência nos países onde investem.¹⁴

No fim, a pesquisa foi realizada com a segunda pergunta: “se a empresa tiver celebrado um contrato com o Estado moçambicano no qual se prevê um regime especial ou tiver algum documento que lhe assegure algum regime fiscal especial, nomeadamente, termos de autorização de projecto de investimento, estaria disposta a revelar este regime fiscal especial no próximo relatório de reconciliação? O segundo relatório da ITIE revela que das 31 empresas contempladas pelo relatório, 6 responderam sim, 7 responderam não, 8 sem regime fiscal especial e 10 empresas optaram por não responder. E assim foi a pesquisa sobre a publicação do regime fiscal. Será que para efeitos de transparência, é útil trazer informação do número das empresas que responderam “sim”, “ não” e as que optaram por não responder sem no entanto identificar as respectivas empresas e o argumento usado para sustentar as suas respostas? Se estamos comprometidos com a promoção da transparência, não faz sentido o secretismo sobre as empresas que participaram no estudo sobre o regime fiscal.

Transmissão de direitos e títulos mineiros, Tributação das mais-valias e Conflitos de Interesses

O Anti-Projecto da Lei de Minas em discussão defende que “...a transmissão total ou parcial de participações sociais ou direitos mineiros em projectos de investimento no sector mineiro, deve ser feita em território nacional e o anúncio da oferta pública, seja igualmente feito em meios de comunicação de maior circulação em território nacional”, o que vai permitir reverter desta forma, a situação de venda de títulos mineiros no estrangeiro de projectos localizados em Moçambique sem o conhecimento do Estado Moçambicano. Por outro lado, o Estado tem se empenhado nos processos de tributação das mais-valias, o que vai permitir o alargamento da base tributária. Todavia, tendo em conta a magnitude das receitas provenientes da cobrança das mais-valias, é crucial uma reflexão sobre a possível introdução das mesmas nos próximos relatórios da ITIE em Moçambique.

Por outro lado, o crescente apetite e corrida dos gestores públicos (ex-ministros, ministros, chefes de departamentos estratégicos dos ministérios, etc.) de topo pela indústria extractiva em Moçambique suscita uma questão fundamental: até que ponto vai se garantir a integridade, inclusividade e independência na tomada de decisões sobre os processos de tributação das mais-valias incluindo os negócios da elite política?

¹⁴ Nombora, D (2012). Desafios de transparência na indústria extractiva em Moçambique. CIP Newsletter. Edição 13. Centro de Integridade Pública (CIP). Maputo.

7. Conclusões

A exploração de carvão, areais pesadas e gás em curso no país bem como as recentes descobertas de reservas de gás natural na Bacia do Rovuma (Cabo Delgado), pode representar uma oportunidade enorme de desenvolver a economia do país e trazer prosperidade aos moçambicanos. Porém, o impacto da indústria extractiva para a economia irá depender em grande medida da capacidade do governo de dar respostas aos principais desafios decorrentes do *boom* que se assiste no sector, garantir a transparência, a prestação de contas e fiscalização do sector.

A decisão de Moçambique em aderir a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) constitui um compromisso do governo em reverter o quadro negro de transparência e prestação de contas que se assiste no sector extractivo, rumo a publicação integral e sistemática dos pagamentos e recebimentos provenientes do sector extractivo. Todavia, a ITIE deve ser encarada como uma oportunidade de criar um espaço tripartido e plural para mudanças profundas na governação do sector extractivo, assegurando a integridade, transparência, prestação de contas necessárias para a melhor governação do sector e por conseguinte, a maximização dos ganhos económicos e sociais que o país tanto precisa. É crucial que a ITIE seja implementada em função dos desafios específicos do país de modo a torná-la relevante como tem acontecido noutros países e não uma mera concentração sobre os pagamentos e recebimentos somente para assegurar a passagem para o *status* de cumpridor e por conseguinte a reputação internacional.

O governo não deve ter receio de extrair o máximo da ITIE de modo a colher maiores benefícios da implementação da iniciativa em Moçambique e assegurar que o sector extractivo tenha uma contribuição significativa nas receitas do Estado e que isto se traduza na melhoria das condições de vida dos moçambicanos. A experiência mostra que os benefícios da ITIE, isto é, a gestão efectiva do sector extractivo, incremento das receitas do Estado, desenvolvimento económico e social, prestação de contas, ocorrem nos países onde se implementa programas para além dos critérios básicos (pagamentos e recebimentos). Deste modo, é urgente que o Governo avance com a legislação da ITIE de modo a conferir maior cometimento a transparência por parte das empresas e instituições do Estado. Por outro lado, o governo deve renegociar e publicar os contratos de modo a alterar o quadro negro, caracterizada pela baixa contribuição dos mega-projectos para as receitas do Estado e secretismo dos contratos.

Consideramos pertinente e urgente a criação de capacidade técnica ao nível do governo para assegurar a realização de estudos, monitoria e fiscalização do sector extractivo de modo a reverter o actual cenário em que o governo se encontra refém das informações das empresas no que concerne as quantidades, as qualidades, os preços e demais detalhes técnicos comerciais da riqueza presente no solo moçambicano conforme demonstrou o primeiro relatório da ITIE. Por outro lado, é crucial e urgente o tratamento adequado dos conflitos de interesses que são cada vez mais evidentes no sector extractivo.

**** Investigador do Centro de Integridade Pública (CIP) e representante da Sociedade Civil no Comité de Coordenação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique.***