



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva: Moçambique Avança Rumo ao *Status* de Cumpridor

Dionisio Nombora

Introdução

Moçambique foi admitido como país candidato à Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) a 15 de Maio de 2009 e em Fevereiro de 2011 publicou o seu primeiro relatório sobre pagamentos e recebimentos referentes ao ano de 2008, seguido do processo de validação. Tendo em atenção o relatório de validação, recebido em Maio de 2011, a 16 de Agosto de 2011 o Conselho Internacional da ITIE declarou que Moçambique fizera um progresso assinalável na implementação da ITIE; todavia, não foi considerado como país “cumpridor” da ITIE, uma vez que não cumpriu com alguns dos indicadores da matriz de validação da ITIE¹. Assim, o Conselho Internacional da ITIE definiu acções correctivas necessárias para que Moçambique fosse considerado país cumpridor e, em simultâneo, renovou a candidatura de Moçambique por dezoito (18) meses, isto é, até 15 de Fevereiro de 2013, data em que o país devia completar a validação em conformidade com as regras da ITIE (edição de 2011²).

Como parte do processo de implementação da ITIE e, em especial, do seguimento das recomendações do Conselho Internacional da ITIE, a 30 de Março de 2012, Moçambique produziu o seu segundo relatório referente ao ano de 2009 que, entre outras informações, revela um total de 1.070 milhões de Meticais (cerca de USD 40 milhões) de impostos pagos pelas empresas da indústria extractiva, sendo 39% provenientes do sector mineiro e 61% do sector dos hidrocarbonetos, uma contribuição muito baixa tendo em conta a

¹ <http://eiti.org/Mozambique>

² <http://eiti.org/Mozambique>

importância estratégica que o sector tem na economia do país e a natureza não renovável dos recursos naturais explorados³. Todavia, o relatório revela, entre outros aspectos, um progresso em relação à sua abrangência, com a inclusão de mais empresas e pagamentos, com destaque para os Fundos de Capacitação Institucional e de Projectos Sociais.

Este artigo pretende manter o público informado sobre o estágio da implementação da ITIE em Moçambique, com destaque para as principais razões que adiaram o ingresso de Moçambique no clube dos cumpridores da iniciativa (aquando da publicação do primeiro relatório da ITIE em 2011) e, por outro lado, sobre os passos seguintes rumo à decisão do Conselho Internacional da ITIE sobre o *status* de Moçambique no âmbito da iniciativa.

Os Indicadores que Travaram Moçambique do *Status* de Cumpridor da ITIE

Os países candidatos a ITIE almejam a categoria de cumpridor da iniciativa, uma vez que constitui um indicador para o público destes países e, em especial, para os investidores e instituições financeiras internacionais sobre o cometimento dos Governos com relação à transparência no sector extractivo nos seus respectivos países, conferindo-lhes, deste modo, alguma reputação ao nível nacional e internacional.

Com a publicação do primeiro relatório da ITIE em 2011, sem dúvidas Moçambique esperava que fosse validado como país cumpridor, o que não veio a acontecer devido à falta de cumprimento dos indicadores 9, 11, 13, 14 e 15 da matriz de validação da ITIE⁴:

Indicador 9 (Formulários de Reporte): o Conselho da ITIE julgou não ter havido clareza na definição da materialidade de pagamentos e recebimentos, nomeadamente, a inclusão de pequenas e médias empresas, por um lado, e a inclusão de todas as unidades empresariais ligadas ao sector extractivo em Moçambique;

Indicador 11 (Assegurar que Todas as Empresas Reportam): inclusão no relatório de todas as entidades que fazem pagamentos. No entendimento do Conselho, não houve em Moçambique garantias de que todas as empresas ligadas ao sector de petróleo, gás e minerais fossem incluídas no processo da ITIE. Esta questão está directamente ligada à anterior, isto é, inclusividade no processo;

Indicador 13 (Padrões de Reporte do Governo): para o Conselho não houve por parte do Governo de Moçambique fornecimento ao reconciliador (entidade independente contratada mediante concurso público internacional para conferir as contas das empresas e do Governo do país em processo de ITIE) de dados auditados com base em normas internacionais de auditoria;

³ Nombora, D (2012). *Avanços e Estagnações da Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique*. Centro de Integridade Pública. Maputo

⁴ Selemane, T. & Nombora, D. (2011). *Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva. Reprovação da Candidatura de Moçambique: notas para debate*. Newsletter. Edição 13. Centro de Integridade Pública. Maputo.

Indicador 14 (Publicação de Todos os Pagamentos): ainda em linha com o factor inclusividade, o Conselho da ITIE entendeu que o processo no nosso país não teve a integridade necessária para garantir que nele fossem incluídos todos os pagamentos feitos no sector. A título ilustrativo, apontam-se os milhares de dólares norte-americanos canalizados ao Instituto Nacional de Petróleos (INP) pelas companhias petrolíferas que estão a pesquisar petróleo na Bacia do Rovuma, norte do país. O primeiro relatório da ITIE não incluiu as petrolíferas (em número de 12 ou aproximadamente) que operam na Bacia do Rovuma bem como os seus pagamentos ao INP;

Indicador 15 (Publicação de Todos os Recebimentos): fornecimento por parte do Governo de toda a informação referente a recebimentos das empresas do sector. Conforme o juízo do Conselho da ITIE, tal como não foram incluídos todos os pagamentos feitos, também não o foram os recebimentos havidos.

Uma vez os indicadores supracitados não terem sido respondidos satisfatoriamente, o Conselho Internacional da ITIE recomendou (5) cinco acções correctivas a serem levadas a cabo por Moçambique para que seja considerado um país cumpridor, nomeadamente:⁵

1. O Comité de Coordenação deve acordar numa definição clara de pagamentos e receitas e incorporar esta definição nos modelos dos relatórios e processos de reconciliação para o segundo relatório, considerando especificamente a questão da participação das pequenas empresas e pagamentos sociais;
2. O segundo relatório da ITIE deve demonstrar claramente que todas as entidades que fazem ou recebem pagamentos participam (são abrangidas) do relatório;
3. O Governo e o Comité de Coordenação devem tomar medidas para assegurar que as informações do Governo ao reconciliador sejam baseadas em contas auditadas com padrões internacionais e aprovar uma estratégia para abordar estas questões de acordo com os requisitos especificados na matriz de validação;
4. De acordo com a definição da materialidade acordada, o Comité de Coordenação deve 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;
5. De acordo com a definição da materialidade acordada, o Comité de Coordenação deve assegurar que todas as receitas materiais provenientes do petróleo, gás e mineração recebidas pelo Governo sejam informadas ao reconciliador e incorporadas no segundo relatório da ITIE.

⁵ Selemene, T. & Nombora, D. (2011). *Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva. Reprovação da candidatura de Moçambique: notas para debate. Newsletter*. Edição 13. Centro de Integridade Pública. Maputo

Rumo ao *Status* de Cumpridor: Moçambique Solicita o *Waiver*

As regras da ITIE (edição de 2011) dão espaço aos países candidatos a ITIE de poderem solicitar o *waiver* sobre o processo de validação, isto é, a isenção da exigência de passar por uma segunda validação. Todavia, a isenção da exigência de passar por uma segunda validação (*waiver*) só é concedida quando as acções correctivas necessárias para o *status* de cumpridor não forem complexas e, por conseguinte, puderem ser realizadas de forma rápida e objectiva, ou seja, se o Conselho Internacional da ITIE decidir que uma segunda validação não é necessária para determinar que o país alcançou o *status* de cumpridor. Sendo assim, o Conselho Internacional da ITIE delega os poderes necessários para que o Secretariado Internacional da ITIE faça uma avaliação do país⁶.

Em conformidade com as regras da ITIE (edição de 2011), o Comité Coordenador da ITIE em Moçambique solicitou o *waiver* a 18 de Maio de 2012, após a publicação do segundo relatório em Março de 2012. O Conselho Internacional da ITIE analisou o pedido do *waiver* e outros documentos de fundamentação submetidos pelo Comité Coordenador da ITIE em Moçambique. Satisfeito com as acções levadas a cabo por Moçambique no que diz respeito à observância e implementação das recomendações do Conselho Internacional da ITIE, a 21 de Julho de 2012, o Conselho Internacional da ITIE concedeu o *Waiver* a Moçambique e, deste modo, a realização de uma avaliação (*Secretariat Review*) pelo Secretariado Internacional a partir de 21 de Julho de 2012 a 2 de Novembro de 2012, prazo estabelecido para a submissão dos resultados da avaliação ao Conselho Internacional da ITIE, através do Comité de Validação.

O *Secretariat Review* tem como objectivo, entre outros, avaliar até que ponto os problemas identificados através do processo de validação e as recomendações/acções correctivas do Conselho da ITIE foram adequadamente observados e implementados. O Secretariado irá avaliar o cumprimento dos indicadores 9, 11, 13, 14 e 15 de acordo com a edição 2011 das regras da ITIE. A avaliação vai suplementar o relatório de validação de Moçambique e servir de informe ao Conselho Internacional da ITIE sobre o *status* do país em relação à iniciativa. Por um lado, se o Conselho Internacional estiver satisfeito em relação ao alcance dos indicadores outrora não cumpridos, Moçambique será designado cumpridor da ITIE e, por outro lado, se um dos indicadores não tiver sido cumprido, Moçambique será suspenso da iniciativa⁷.

... Mas a Aprovação como País Cumpridor não Resolve os Grandes Problemas Apontados pela Sociedade Civil

A ITIE é uma iniciativa internacional lançada com o objectivo de melhorar o grau de transparência e prestação de contas no sector extractivo. A ITIE deixa ao critério dos países a definição do modelo (básico e avançado) a implementar em função dos seus desafios.

⁶ http://eiti.org/files/2011-11-01_2011_EITI_RULES.pdf, página 62

⁷ *Extractive Industries Transparency Initiative. Terms of Reference for Secretariat Review of Mozambique.*

Moçambique tem estado a implementar um modelo básico da ITIE que incide apenas sobre os pagamentos e recebimentos provenientes do sector extractivo, deixando de lado outros assuntos de crucial relevância na governação do sector, com destaque para a publicação de contratos de pesquisa e exploração de hidrocarbonetos, regime fiscal, valorização dos recursos, etc. Esta abordagem traz poucas evidências de que a iniciativa está a promover mudanças profundas na gestão do sector extractivo, podendo deste modo gorar as expectativas que os Moçambicanos têm sobre a mesma.

A ITIE em Moçambique, na sua concepção e implementação actuais, não responde às principais questões que a sociedade civil tem estado a levantar:

- Os pagamentos reportados pelos relatórios da ITIE correspondem ao que poderia ter sido pago?
- Será que o Governo fez um bom negócio com as multinacionais (não basta ouvir o Governo sistematicamente dizer que os contratos são bons ou que fez um bom negócio, enquanto o público não tiver acesso aos contratos e regime fiscal para avaliar e determinar de forma independente se o negócio é ou não bom para o país)?
- Quanto foi produzido e exportado (auditoria física) e até que ponto o que as empresas pagam está em consonância com a quantidade e o valor dos recursos exportados?
- Mecanismos de aplicação e gestão das receitas (Gestão de Finanças Públicas);
- Situação de conflitos de interesses no sector extractivo;
- A ligação da ITIE com outros processos e reformas de governação em curso, etc.

A avaliação de Moçambique pelo Comité Internacional da ITIE acontece num período de profunda reflexão sobre a ITIE, com ênfase para as limitações e o futuro a dar à iniciativa com vista a responder aos principais desafios de transparência, prestação de contas e gestão responsável nos países ricos em recursos naturais, com destaque para os não renováveis.

Se a avaliação do Secretariado Internacional da ITIE for positiva e o país for validado como cumpridor da ITIE, Moçambique terá cumprido com o indicador de transparência nas indústrias extractivas e, por conseguinte, granjeará alguma reputação internacional a despeito de várias lacunas de transparência e prestação de contas que se assistem no sector. Todavia, a possível passagem para a fase de cumpridor faz-nos levantar uma questão fundamental: por um lado, até que ponto o Governo terá incentivos suficientes para avançar de um processo de mera publicação de pagamentos e recebimentos (que até poderiam ser feitos pelo Ministério das Finanças) para mudanças profundas deste sector (que justificam a existência de um órgão tripartido para velar pela implementação da ITIE), considerando os principais desafios, e, por outro lado, como usar a ITIE para mudanças profundas na governação e fortalecimento das instituições em Moçambique, com destaque para as responsáveis pela concessão de licenças/contratos, monitoria e colecta de impostos? Este é um desafio não só de Moçambique mas também do próprio Secretariado Internacional, que é o de assegurar que a ITIE não seja mais um *benchmark* para avaliar o estágio da governação do sector extractivo mas sim que responda os desafios prementes do sector.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY
Boa Governação-Transparência-Integridade
Good Governance-Transparency-Integrity
Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354, r/c.
Tel: (+258) 21 49 23 35
Fax:(+258) 21 49 23 40
Caixa Postal: 3266
Email: cip@cip.org.mz
Web: www.cip.org.mz
Maputo - MOÇAMBIQUE