

Novos *standards* do EITI desafiam o Governo de Moçambique a dar provas de estar comprometido com a transparência

Contextualização

Moçambique é, desde Outubro do ano passado, um país cumpridor da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (EITI, sigla inglesa). Nesta conformidade, o país deve, anualmente, publicar os relatórios de pagamentos efectuados pelas companhias que exploram recursos minerais no território nacional, bem como dos valores que o Governo recebeu. Moçambique já publicou três relatórios referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010, e está a preparar o quarto, de 2011. A fim de melhorar a relevância destes relatórios, em termos de qualidade de informação e compreensão pelo público, o Comité de Directores de EITI introduziu novos requisitos.

Assim, para apresentarem uma situação mais completa sobre o desempenho da indústria extractiva, os relatórios devem conter informação contextual básica sobre a base legal, regime fiscal, a contribuição para a economia, dados de produção, contratos, a participação do Estado nos projectos extractivos, alocação das receitas, registo e atribuição de licenças, bem como os titulares e propriedade das empresas detentoras das licenças.

Portanto, o EITI, mais do que prever a publicação dos pagamentos efectuados e valores

recebidos, exige o cumprimento estrito das leis do país, que prevêm a transparência dos actos governativos e prestação de contas, o que pressupõe informar aos cidadãos sobre como os seus recursos são captados, geridos e que benefícios estão a trazer para o país. Como se pode depreender, é necessária uma mudança estrutural na forma de estar dos gestores dos negócios públicos, passando da sua obsessão pelo secretismo a uma governação aberta e transparente.

Novos padrões de transparência

Os novos padrões de transparência foram aprovados na 6ª reunião global do EITI realizada em Maio último em Sydney, na Austrália, e deverão entrar em vigor no próximo ano. Portanto, todos os relatórios que serão produzidos a partir de 2014 deverão conter a informação exigida pelos novos padrões, embora, querendo, cada país possa começar a implementar os novos requisitos a partir de 2013, introduzindo-os, já, nos relatórios em elaboração.

Há que reconhecer que os relatórios moçambicanos já apresentam algumas informações que passam a ser obrigatórias com os novos padrões, nomeadamente: contextualização da

base legal, regime fiscal, contribuição para a economia, informação desagregada dos pagamentos das companhias e por projecto. Ainda, estes relatórios apresentam dados sobre as receitas colectadas em espécie, embora sejam apenas referentes ao gás natural. Tal menção é referente à quantidade em gigajoules, porém, nada se diz sobre o destino dado a estes recursos.

É que, de acordo com informações do Governo, o gás colectado é entregue ao Ministério da Energia (sem antes ser reportado ao Ministério das Finanças) que, por sua vez, o canaliza à empresa Electricidade de Moçambique (EDM), que depois vende uma parcela à Maputo Gás Company (empresa moçambicana que se dedica ao transporte, distribuição e comercialização de gás natural produzido em Moçambique que é usado como fonte de energia para o funcionamento de diversas unidades industriais na província de Maputo) e utiliza a outra nas suas centrais eléctricas.

Há que assinalar que, no âmbito dos novos padrões, no caso de venda da parcela de produção do Estado ou de outras receitas colectadas em espécie resultar em receitas com materialidade para o relatório (em Moçambique o relatório abrange empresas que tenham feito pagamentos ao Estado a partir de 500 mil meticais- 500.000), o Governo e as empresas públicas são obrigados a divulgar os volumes vendidos e as receitas. Essa informação deve ser desagrega por tipo de produto, preço e mercado.

Oportunidade para se saber se as companhias pagam o devido

Os relatórios de pagamentos e recebimentos produzidos até ao momento não permitem saber se o que as companhias pagam é o que deviam efectivamente pagar, tendo em conta a produção, exportação e as imposições fiscais

devidas. A falta desta informação, constitui uma grande lacuna para os níveis de transparência que pretendemos para o nosso país.

Os novos padrões prevêm que as companhias mineiras e petrolíferas divulguem os dados de produção do ano fiscal em análise, incluindo: volumes de produção total e o valor de produção por produto e, quando relevante, por estado/região (não aplicável para Moçambique), bem como os volumes de exportação total e o valor de exportação por produto. Estes dados são ou deviam ser fáceis de obter, uma vez que o relatório versa sobre actividades que já se realizaram, no caso de Moçambique, há dois anos atrás.

A inclusão desta informação constitui uma oportunidade para verificar até que ponto as companhias mineiras e petrolíferas que operam no país se conformam com a lei e com os termos contratuais assinados e, a partir disto, aferir se pagam o que deviam pagar, porque será possível cruzar as informações declaradas pelas companhias mineiras e petrolíferas e os dados do mercado.

Todavia, a inclusão desta informação pode não ter o impacto esperado porque Moçambique ainda não dispõe de um sistema autónomo de verificação das quantidades e qualidades exploradas e exportadas pelas companhias mineiras e petrolíferas, pelo que o Governo depende da informação que é fornecida pelas próprias companhias mineiras e petrolíferas, segundo mostrou o primeiro relatório de EITI produzido em 2010 pela *Boas & Associates*.

Transparência das Empresas Públicas

Os novos padrões apresentam enfoque na transparência das empresas públicas do sector extractivo, que deverão divulgar todas as informações relativas aos seus gastos

para-orçamentais, tais como pagamentos por serviços sociais, infra-estrutura pública, subsídios nos combustíveis e serviço da dívida nacional.

Isto significa que as contas da Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH), Empresa Moçambicana de Hidrocarbonetos (ENH) e a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira (ENEM), entidades públicas que gerem/detêm as participações do Estado em quase todos os projectos de hidrocarbonetos e mineiros, bem como das suas subsidiárias e *joint ventures*, devem ser publicadas.

No grupo das subsidiárias podem ser incluídas, para além da CMH, a ENH Logistic (que tem como objecto social a construção de infra-estruturas para o sector de petróleo e gás natural), Rovuma Basin Land Lda (gestão do DUAT da área onde será construída a fábrica de liquefação de gás em Palma), Companhia Moçambicana do Gasoduto (que detêm os 25% do gasoduto que transporta o gás de Pande/Temane à Secunda, na África do Sul).

Neste momento, a CMH e a ENH são arroladas nos relatórios nacionais da EITI publicando informações sobre pagamentos de impostos e taxas, efectuados ao Estado, mas não há qualquer informação sobre as receitas e como tais valores são utilizados.

Os dividendos pagos ao Estado são parte dos impostos cobertos pelo relatório, mas no relatório referente a 2010 não houve qualquer menção a eles, embora, de acordo com o parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado de 2010, a CMH efectuou a distribuição de dividendos naquele ano.

No âmbito dos novos padrões, o Governo e as empresas públicas devem divulgar informações relativas ao seu nível de participação nas companhias mineiras e petrolíferas e gás em operação no país, incluindo detalhes relacionados à sua participação accionista,

o nível de responsabilidade para cobrir despesas em várias fases do ciclo do projeto, por exemplo, acções integralmente realizadas, capital disponível, juros transitados.

Em caso de qualquer alteração no nível de participação das empresas públicas nos projectos durante o período abrangido pelo relatório, quer por via de cedência/alienação de parte ou do total das suas acções ou aquisição de participações, exige-se a divulgação dos termos da transacção e receitas.

Por exemplo, em 2003 a CMH cedeu 5 por cento dos seus 30 por cento no projecto de exploração de Gás de Pande e Temane à uma afiliada do Banco Mundial, o IFC; em 2008, 10 por cento do capital social da CMH foram vendidos a privados. No ano passado, o Governo adquiriu 5 por cento das acções do projecto de exploração de carvão de Moatize, propriedade da mineradora brasileira Vale.

Se o Governo e as empresas públicas tiverem concedido empréstimos ou garantias de empréstimo para as companhias do sector extractivo que operam no país, os detalhes dessas transacções devem ser divulgados no relatório.

Transparência na utilização dos recursos

No capítulo referente à utilização dos recursos da indústria extractiva, o relatório deve indicar que receitas provenientes da indústria extractiva, em dinheiro ou em espécie, são registadas no orçamento do Estado. Nos casos em que as receitas não são registadas, a sua alocação deve ser explicada, fazendo referência a relatórios financeiros relevantes que permitam perceber a distribuição desses recursos.

No caso de Moçambique, todos os impostos cobertos, actualmente, pelo relatório são canalizados para a Conta Única do Tesouro

e utilizados para financiar o Orçamento do Estado, com excepção das receitas provenientes das contribuições para o fundo de projectos sociais e para o fundo de capacitação institucional que vão directamente ao Instituto Nacional de Petróleos (INP).

Por regra, todas as receitas pagas ao Estado deviam ser canalizadas à Conta Única do Tesouro e depois redistribuídas pelas instituições, por via do orçamento do Estado. No caso das receitas dos fundos de projectos sociais e de capacitação institucional, não se segue este procedimento e, por essa razão, não são referidos nas contas do Estado, colocando questionamentos em relação à gestão transparente.

De acordo com informações do INP, para o caso do fundo dos projectos sociais criou-se uma comissão composta pelo próprio INP, MIREM e Ministério da Planificação e Desenvolvimento, que analisa as prioridades das zonas onde as actividades mineiras estão a ter lugar e decide os valores a serem alocados e a forma de canalizar os recursos. Quanto ao fundo de capacitação institucional, o que o Governo tem dito é que os recursos têm sido utilizados para a formação de quadros. A prestação de contas da gestão destes recursos é feita por via de um informe canalizado ao Ministro das Finanças.

Ainda no âmbito da utilização dos recursos, exige-se uma descrição de todas as receitas extractivas destinadas a programas ou regiões geográficas específicas e a inclusão de uma descrição dos métodos para garantir a responsabilidade e eficiência da sua utilização. São os casos, por exemplo, dos fundos destinados ao desenvolvimento comunitário nas zonas onde há exploração mineira, cujo valor é anualmente determinado pela lei do orçamento do Estado, segundo o estabelecido nas leis de minas e de petróleo.

Transparência no licenciamento

Os países implementadores do EITI devem manter um registo ou sistema de cadastro disponível publicamente com informações adequadas e abrangentes sobre cada licença atribuída às empresas cobertas pelo relatório. O termo licença, neste contexto, refere-se a qualquer licença, *leasing*, título, permissão ou concessão por meio da qual o Governo concede, à empresa ou indivíduo, direitos de exploração de recursos minerais.

Moçambique possui 158 concessões mineiras, de acordo com dados do MIREM e deverão ser arrolados, no relatório, os respectivos detentores, bem como as coordenadas da área de licença, data de solicitação, data de concessão e duração da licença e, no caso de licenças de produção, o produto explorado. Assim, espera-se que o registo ou cadastro inclua informações sobre as licenças mantidas por todas as entidades, incluindo companhias e indivíduos ou grupos que não estejam incluídos no relatório da EITI, como por exemplo, quando os seus pagamentos fiquem abaixo do limite de materialidade acordado.

Qualquer obstáculo legal ou prático significativo que evite tal divulgação abrangente deve ser documentado e explicado no documento, incluindo uma descrição dos planos do Governo para superar tais obstáculos e o calendário previsto para alcançar isso.

Os países implementadores devem divulgar informações relacionadas à concessão ou transferência de licenças pertencentes às companhias cobertas pelo relatório da EITI, incluindo: uma descrição do processo, os critérios técnicos e financeiros usados, informações sobre o beneficiário da licença transferida ou concedida e membros de consórcios.

No caso das licenças serem concedidas por meio de processo licitatório durante o período

contábil contemplado pelo relatório, o Governo deve divulgar a lista de candidatos e o critério de licitação.

Recomenda-se que os países implementadores mantenham um registo disponível, publicamente, dos proprietários das entidades corporativas que participam de licitação, operam ou investem em activos extractivos, indicando a identidade e o nível de participação nas companhias. Se essas informações já estiverem disponíveis publicamente, por exemplo, no registo de reguladores corporativos e bolsas de valores, o relatório da EITI deve incluir orientação sobre como ter acesso a essas informações.

As companhias mineiras e petrolíferas cotadas em bolsa, incluindo subsidiárias integrais, não precisam divulgar informações sobre os seus proprietários. No caso de *joint ventures*, cada entidade constituinte deve divulgar os seus proprietários, a menos que seja cotada em bolsa.

O Governo moçambicano, através do Ministério dos Recursos Minerais (MIREM) contratou a empresa *Spatial Domension* para melhorar o Sistema de Cadastro Mineiro nacional e colocá-lo acessível ao público a partir de qualquer lugar, desde que se tenha acesso à *internet*. Esta empresa já criou um portal onde constam algumas informações ligadas às concessões.

Da informação disponível no portal do cadastro consta o titular da licença (o principal), o tipo de concessão, data de submissão do pedido, aprovação e expiração da mesma, tipo de recurso e um quadro resumido dos termos do contrato de exploração. Porém, não contem informação sobre as concessões no sector de hidrocarbonetos.

Transparência dos Contratos

Os países implementadores são estimulados a divulgar publicamente todos os contratos

ou licenças que forneçam os termos ligados à exploração de petróleo, gás e minérios.

Apesar de não haver obrigatoriedade de publicar contratos, exige-se que o relatório da EITI documente a política governamental sobre a divulgação de contratos e licenças que governam a exploração e o aproveitamento de petróleo, gás e minérios. Igualmente, deve-se incluir, no relatório, provisões legais relevantes, práticas de divulgação reais e qualquer reforma, planeada ou em andamento, com vista à sua publicação.

Onde aplicável, o relatório da EITI deve oferecer uma visão geral dos contratos e licenças disponíveis publicamente e incluir uma referência ou *link* ao local de publicação dos mesmos.

Em Moçambique, os contratos não são de acesso público devido a cláusulas de confidencialidade acordadas. Embora os assinados depois da aprovação da lei das Parcerias Público-Privadas-PPP (2011) refiram claramente que os mesmos são de acesso público, continuam secretos e a sua consulta é dificultada.

Em resposta às exigências trazidas pelos novos padrões, o Governo vai dizer que existe uma lei (PPP) que obriga a que todos os contratos assinados com as companhias mineiras e petrolíferas sejam publicados no Boletim da República e que se aguarda o parecer do Tribunal Administrativo, que deve fazer a fiscalização prévia e pós-assinatura, para publicar todos os contratos.

Ainda que seja assim, existe penumbra sobre o que será publicado, uma vez que a Lei das PPP refere que devem ser publicados os principais termos dos contratos e não os contratos tal e qual assinados, incluindo os anexos que, como o CIP já mostrou, são muito importantes para se compreender cabalmente os termos oferecidos às companhias mineiras e petrolíferas pelo Governo Moçambicano!

Na verdade, o EITI considera publicação de contratos: publicação do texto completo de qualquer contrato, concessão, acordo de partilha de produção ou outro acordo concedido pelo Governo ou por ele firmado, que forneça os termos referentes à exploração de recursos minerais, de gás ou petróleo, o texto completo do anexo, adenda ou cláusula adicional que estabeleça detalhes relevantes aos direitos de exploração descritos na disposição ou à execução dos mesmos.

Publicação de licença significa: publicação do texto completo de qualquer licença, *leasing*, título, ou concessão por meio da qual o Governo concede à empresa ou indivíduo os direitos de exploração de recursos de petróleo, gás e/ou minerais, o texto completo do anexo, adenda ou cláusula adicional que estabelece detalhes relevantes aos direitos de exploração descritos na disposição ou à execução destes, de qualquer alteração ou emenda aos documentos descritos nas disposições.

Numa reunião havida no dia 11 de Setembro deste ano, em Maputo, com alguns parceiros de cooperação, o Governo garantiu que os contratos que até à data da publicação do 4º relatório possuem o visto do Tribunal Administrativo serão publicados. Há muita expectativa para ver isto acontecer!

Publicação das receitas de transporte

Uma das grandes novidades trazidas pelos novos padrões tem a ver com as receitas de transporte, gás e minérios, que devem ser publicadas nos relatórios.

Quando as receitas do transporte atirem ou superarem os níveis de materialidade estabelecida para o relatório (em Moçambique são abrangidas no relatórios as empresas que tenham feito pagamentos a partir de 500 mil meticais- 500.000), o Governo e as empresas

públicas devem publicar as receitas recebidas e os valores pagos.

No sentido de tornar a informação sobre as receitas mais abrangente, os relatórios devem apresentar uma descrição dos acordos de transporte, incluindo: o produto, rotas de transporte e as empresas e entidades governamentais relevantes, incluindo as públicas, envolvidas no transporte, definições dos impostos, tarifas ou outros pagamentos de transporte considerados relevantes e as metodologias usadas para calculá-los, divulgação de tarifas e volume de matérias-primas transportadas, bem como das receitas recebidas por entidades governamentais ou estatais em relação ao transporte de petróleo, gás e minérios.

Neste âmbito, a empresa ROMPCO (*Republic of Mozambique Pipeline Investment Company*), detentora do gasoduto de 865 quilómetros que faz o transporte de gás de Pande e Temane para Secunda, na África do Sul, será abrangida.

A ROMPCO é detida em 50% pela Sasol Gas, em 25% CMG e em 25% pela iGas, que é uma subsidiária do Governo da África do Sul. Em 2005, a sociedade foi autorizada pelo Governo a construir, deter e operar o gasoduto por um período de trinta anos, bem como, acordou com a Sasol Gas, por um período de 25 anos, o transporte anual de 120 milhões de gigajoules de gás natural de Temane para Secunda.

Conclusão

A adesão ao EITI não significa que o país já é transparente, mas representa um compromisso para com a transparência e que deve ser demonstrado com acções concretas, particularmente a prestação de contas sobre a gestão dos recursos minerais.

Mais do que esperar que novas *standarts* internacionais sejam emanadas para alargar

a transparência, o Governo tem uma oportunidade ímpar de demonstrar o seu compromisso e real interesse pela transparência, providenciando, cada vez mais informação relevante aos moçambicanos, sobre como os seus recursos minerais estão a ser geridos e que benefícios trazem ao país.

Apesar de Moçambique ter sido considerado um país cumpridor, a forma de estar de dirigentes públicos ainda não é consistente com o Estatuto do país, dado que continuam a restringir a divulgação de informação. Por exemplo, os contratos de exploração mineira assinados depois da aprovação da Lei das PPP não são confidenciais e, neles, faz-se alusão que são de consulta pública. Porém, o seu acesso é dificultado.



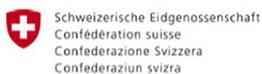
Boa Governação, Transparência e Integridade

FICHA TÉCNICA

Autora: Fátima Mimbire | **Director:** Adriano Nuvunga | **Layout & Design:** Nelton Gemo
Tiragem: 300 exemplares | **Endereço:** Rua Frente de Libertação de Moçambique, nº 354, Maputo - Moçambique

Tel.: +258 21 492335, **Cel.:** +258 82 301 6391,
Fax: 258 21 492340 | **Caixa Postal:** 3266
E-mail: cip@cip.org.mz | **Website:** www.cip.org.mz
Registo N.º: 020/GABINFO-Dez/2007

Parceiros



Swiss Agency for Development and Cooperation SDC



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO