

10º RELATORIO DA ITIE MOÇAMBIQUE

(VERSÃO SUMÁRIA E ANALÍTICA)



Juventude
Desenvolvimento e
Advocacia Ambiental



ASCUT

Aliança da Sociedade Civil contra
Usurpação de Terra em Moçambique



Ficha Técnica

Título: 10º RELATÓRIO DA ITIE MOÇAMBIQUE (VERSÃO SUMÁRIA E ANALÍTICA)

Propriedade: SCURN- Programa Sociedade Civil Unida em Prol da Agenda Comunitária dos Recursos Naturais

Coordenação e edição: KUWUKA JDA-Juventude Desenvolvimento e Advocacia Ambiental

Equipe técnica: Germano Brujane e Orquidia Chiziane (KUWUKA JDA); Maria Franci, Rolando Cuna e Silvana Nhaca (ASCUT/CARE) e Stiven Ferrão (AAAJC)

Tiragem: 100 Exemplares

Maquetização: DYS Serviços

Impressão: DYS Serviços

1. Introdução e contexto

A Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) é um padrão global para promover a gestão transparente e responsável dos recursos naturais. Criada em 2009, com o objectivo de reforçar a transparência dos sistemas governamentais e empresariais, estimular a disponibilização de informação para o debate público, assim como elevar os níveis de confiança entre os diferentes actores, este padrão exige que as empresas que operam na indústria extractiva divulguem os pagamentos efectuados às agências governamentais para a reconciliação com as receitas do governo. Em cada país implementador, esta iniciativa é coordenada por um grupo colegial, denominado Comité de Coordenação (CC), e é constituído por instituições governamentais, empresas que operam no sector extractivo e Sociedade Civil.

A ITIE, é regido por um Padrão que requer a divulgação de informações ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva, desde o ponto de extracção dos recursos, a forma como a receita é encaminhada para o governo, até como o público se beneficia do sector extractivo através das receitas do governo. Este processo inclui a veiculação do procedimento de alocação de licenças e contratos, divulgação de quem são os beneficiários efectivos dessas operações, quais são os acordos fiscais e legais, quanto é produzido, quanto é pago, onde estão as receitas alocadas e quais são as contribuições para a economia, incluindo na elevação da taxa de emprego.

Anualmente é produzido um relatório que ilustra o nível de implementação do padrão de ITIE. Normalmente nesses relatórios são apresentadas recomendações que se bem acolhidas e implementadas contribuem para a gestão transparente da indústria extractiva. Em alguns países, os relatórios tem sido uma ferramenta útil que destaca as fraquezas dos sistemas governamentais. Noutros casos, as recomendações do relatório visam resolver essas deficiências e melhorar a gestão do sector, contribuindo de forma importante para a reforma e a mudança de políticas.

Moçambique aderiu a iniciativa em 2009, e foi declarado como país cumpridor em 2012 (ano em que submeteu o Segundo Relatório de Reconciliação referente a 2009). A submissão de relatórios verificou-se também em 2019 (correspondente a avaliação dos relatórios submetidos entre 2012 e 2017).

A ITIE obriga que todos os países implementadores publiquem informações solicitado pelo Padrão, através de um relatório de reconciliação da ITIE. O país já produziu dez relatórios, que cobrem informações sobre os anos de 2008 a 2020. O último, referente ao ano civil de 2020, foi publicado no ano de 2022. O decimo relatório abrangeu um total de 33 empresas sendo 22 do sector mineiro e 11 do sector de hidrocarbonetos e apresenta informações ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva, desde o ponto de extracção dos recursos, a forma como a receita é encaminhada para o governo, até como o público se beneficia do sector extractivo através das receitas do governo. Entretanto, devido a complexidade e a tecnicidade das informações apresentadas, ainda é notório um fraco domínio deste documento por parte do publico; facto este que tem contribuído para fraca contribuição da iniciativa na promoção e alimentação de debate públicos sobre processos de governação do sector.

Nesta perspectiva, a KUWUKA JDA e AAAJC membros do CC do ITIEM, em coordenação com ASCUT, de forma sumariada e critica, produziram esta versão simplificada com objectivo de contribuir na divulgação do relatório e na alimentação do debate publico sobre processos de governação do sector e influenciar processos de tomada de decisão. Esta versão, abrange informações sobre Receitas Subnacionais (requisito 5.2), Gastos e Impacto Ambiental da Indústria Extractiva (requisito 6.1 e 6.4), Debate Publico (requisito 7.1), e Disponibilização de Informação (requisito 7.2).

¹ KUWUKA JDA - Juventude Desenvolvimento e Advocacia Ambiental

² Associação de Apoio e Assistência Jurídica as Comunidades

³ Aliança da Sociedade Civil contra Usurpação da Terra

2. Transferências Subnacionais

As transferências subnacionais constituem um dos requisitos chave da ITIE. Este requisito determina que quando as transferências entre entidades governamentais nacionais e subnacionais estiverem relacionadas a receitas geradas pelas indústrias extractivas e forem impostas pela constituição nacional, lei ou outro mecanismo nacional de partilha de receitas, exige-se que o Comité de Coordenação garanta que as transferências relevantes sejam divulgadas. Os países implementadores devem divulgar a fórmula de partilha de receitas, se houver, assim como qualquer discrepância entre o montante da transferência calculado de acordo com a fórmula de partilha de receitas e o montante efectivo transferido entre o Governo central e cada entidade subnacional relevante.

O grupo Comité de Coordenação é incentivado a acordar um procedimento para avaliar a qualidade dos dados e a garantia das informações sobre transferências subnacionais, em conformidade com o Requisito 4.9. Quando houver obstáculos constitucionais ou barreiras práticas significativas à participação de entidades governamentais subnacionais, o grupo Comité de Coordenação poderá buscar a implementação adaptada, de acordo com o Artigo 1 dos procedimentos do Comité Diretor da ITIE para a supervisão da implementação da ITIE.

O grupo Comité de Coordenação é incentivado a garantir que qualquer transferência relevante discricionária ou ad hoc também seja divulgada e a acordar um procedimento para avaliar a qualidade dos dados e a garantia das informações sobre essas transferências, em conformidade com o Requisito 4.9.

O Comité de Coordenação também pode desejar relatar como são geridas as receitas do sector extractivo destinadas a programas ou investimentos específicos no nível subnacional, bem como os desembolsos efetivamente realizados.

À luz deste requisito, o artigo 20 da Lei nº 20/2014 da Lei de minas e o artigo 48 da Lei nº 21/2014 da Lei dos petróleos, definem que uma percentagem das receitas geradas nas actividades petrolíferas e mineiras devem ser

canalizadas para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos. Esta contribuição deve ser reflectida no OE, onde é determinado um montante que varia mediante os objectivos de cada ano.

Em conformidade com a lei de minas e petróleos, o artigo 6 da Lei nº 3/2020 de 22 de Abril, instrumento legal que aprovou o OE para o ano de 2020, indica que deveria ser alocado aos programas de desenvolvimento das comunidades onde se localizam os respectivos empreendimentos um montante correspondente à 2,75% das receitas provenientes do imposto sobre a produção mineira e petrolífera.

Da avaliação independente efectuada no âmbito do Décimo Relatório do ITIE toda a dotação estabelecida para este propósito foi realizada, o que significa que todos os distritos onde se localizam os projectos de exploração mineira beneficiaram-se da transferência dos 2.75% para a materialização dos programas comunitários, conforme se indica na tabela a seguir:

Província & Distrito	Localidade	Dotação (milhões de meticais)	Realização (milhões de meticais)
Cabo Delgado		20,9	20,8
Montepuez	Nyamanhumbir	20,9	20,8
Nampula		4,9	4,9
Moma	Topuito	4,9	4,9
Zambézia		1,4	1,4
Chinde	Mitange	1,4	1,4
Tete		54,3	54,0
Moatize	Cateme	14,6	14,6
	25 de Setembro	14,6	14,6
	Chipanga II	14,6	14,6
	Benga	7,1	7,1
Marara	Marara	3,5	3,2
Manica		1,3	1,3
Manica	Penhalonga	0,6	0,6
	Manica	0,6	0,6
Inhambane		5,3	5,3
Govuro	Pande	2,7	2,7
Inhassoro	Maimelane	2,7	2,7
Total		88,0	88,0

Fonte: Décimo Relatório Independente da ITIE

O relatório aponta para algumas lacunas identificadas no Relatório de Execução do Orçamento do Estado (REOE), com destaque para a falta de clareza sobre o critério utilizado para repartir o valor a alocar para cada comunidade e para quais actividades os fundos foram alocados. Indica igualmente a inconsistência existente entre o valor arrecado pelo Estado proveniente do imposto de produção e o valor transferido para as comunidades fixada em 2.75%. No concreto, o REOE de 2018 indica que o Estado arrecadou um total de 3.657,70 milhões de meticais referentes ao imposto de produção, sendo que 2,75% deste valor corresponde a cerca de 100,59 milhões de meticais, mas o Estado apenas transferiu 87,8 milhões de meticais para as comunidades, o que significa que existe uma diferença de 12,79 milhões de meticais, cujo destino é desconhecido.

O Ministério de Economia e Finanças (MEF) fundamenta que a discrepância resulta do facto de apenas ser alocado o imposto sobre a produção dos projectos sediados nas comunidades indicadas na tabela acima. Mas este fundamento não é convincente, pois não demonstra nenhuma evidência que especifica o cálculo efectuado por cada projecto em função do imposto pago.

Ainda sobre as inconsistências, o Tribunal Administrativo também identificou a mesma natureza de irregularidade ao analisar as informações adquiridas da Autoridade Tributária (AT) e da Direcção Nacional de Contabilidade Pública sobre os impostos de produção pagos pela ENH, EP. Conforme destaca no seu parecer sobre REOE 2020, a AT declarou que o Estado recebeu 129.687,4 milhares de Meticais, enquanto a Contabilidade Pública declarou que arrecadou 108,8 milhares de Meticais, resultando numa diferença de 129.578,6 milhares de Meticais, o que influencia grandemente no cálculo dos 2,75% do imposto alocado às comunidades.

O Décimo Relatório do ITIE, não obstante apresentar o panorama sobre a partilha de benefícios com as comunidades através dos 2.75%, o mesmo

limita-se em divulgar as dotações e as realizações e não apresenta uma análise do uso efectivo dos valores transferidos. Essa análise tem a sua relevância na medida em que, em muitos casos, os valores são transferidos tardiamente, afectando o seu nível de execução. Os governos locais se vêm forçadas a executar, em muito pouco tempo, projectos que pela sua complexidade e dimensão requerem mais tempo.

O Tribunal Administrativo no seu REOE 2021 levanta esse ponto como sendo crítico. Segundo este tribunal há, por parte do Ministério da Economia e Finanças, a disponibilização tardia dos valores correspondentes aos 2,75%. Como consequência disso, as entidades gestoras e executoras dos valores em consideração são forçadas a efectuar pagamentos às empresas fornecedoras de bens e serviços antes da conclusão dos contratos, de modo a evitar que os valores sejam recolhidos pelo Tesouro, no âmbito do encerramento do exercício económico.

Conforme evidencia o Tribunal Administrativo, os pagamentos antecipados aos fornecedores de bens e serviços antes da conclusão dos contratos têm tido sérias implicações na execução das obras, pois, em muitos casos, os empreiteiros desonestos não dão início ou mesmo abandonam as obras a eles adjudicadas. Decorrente deste cenário, pode-se inferir que os 2.75% que devem ser aplicados aos programas de desenvolvimento das comunidades, conforme está previsto no artigo 20 da Lei nº 20/2014 da Lei de minas e o artigo 48 da Lei nº 21/2014 da Lei dos petróleos, não estão a ser devidamente aplicados, o que significa que os projectos de exploração mineira e petrolífera não estão a contribuir para o desenvolvimento das comunidades onde os mesmos estão localizados.

O requisito 5.2 encoraja o Comité de Coordenação a relatar como são geridas as receitas do sector extractivo destinadas a programas ou investimentos específicos no nível subnacional, bem como os desembolsos efectivamente realizados. Entretanto, conforme se referiu anteriormente, o

Décimo Relatório do ITIE não apresenta nenhum dado referente ao relato do Comité de Coordenação relativamente a gestão dos 2.75%, o que representa um vazio no que concerne a partilha de informação sobre os reais benefícios usufruídos pelas comunidades no âmbito da exploração mineira e petrolífera.

Esta situação já tinha sido alertada pelo Secretariado Internacional do ITIE no âmbito da segunda validação de Moçambique, em 2019. Na sua avaliação, o Secretariado Internacional constatou que Moçambique não registou progressos no acompanhamento das observações do Relatório da ITIEM sobre os pontos fracos na gestão das transferências subnacionais. Portanto, isto vem mais uma vez sustentar a lacuna do Décimo Relatório do ITIE na sua análise sobre o requisito 5.2.

3.Gastos sociais e ambientais das empresas extrativas

O Padrão do ITIE, prevê que nos casos em que as empresas sejam obrigadas a efetuar pagamentos significativos ao governo relacionados ao meio ambiente em virtude de uma lei, regulação ou contrato que rege os investimentos extrativos, tais pagamentos devem ser divulgados.

Exige-se que o grupo multiparte acorde um procedimento para avaliar a qualidade dos dados e a garantia das informações sobre gastos sociais e ambientais, em conformidade com o Requisito 4.9.

O Regulamento Ambiental para Actividades Mineiras, prevê que o proponente de actividade de exploração mineira de grande escala, devesse prestar uma caução financeira para os custos de reabilitação ou remoção de estaleiro na fase de encerramento da mina. Ademais, o regulamento refere que a caução será baseada na estimativa de custos para a reabilitação ou remoção do estaleiro do projecto, quer durante a vida do projecto, quer depois da descativação.

A caução financeira é prestada anualmente sob forma de apólice de seguro, garantia ou depósito em dinheiro, incondicional e irrevogável, a favor do Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), numa conta bancária aberta exclusivamente para esse fim. O valor da caução é fixado e revisto pelo MIREME de dois (2) em dois (2) anos.

Entretanto, o relatório não trás nenhuma informação sobre estes custos; facto este que dificulta a vários actores, fazerem a monitoria deste custo de modo a salvaguardar o restabelecimento dos ecossistemas e o equilíbrio ecológico das comunidades afectadas.

Por outro lado, a Lei de Minas e Petróleo , prevê o processo de gestão ambiental de projectos extractivos deve ser baseado por um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) previamente elaborado com objectivo de identificar, prognosticar e avaliar os efeitos e impactos gerados por actividades e empreendimentos sobre o meio ambiente. Complementarmente, e também

elaborado o Plano de Gestão Ambiental (PGA), como forma de apresentar as medidas correctivas que serão adoptadas para responder todos os impactos levantados pelo EIA. Anualmente, prevê-se que todos projectos extractivos devam elaborar e publicar um relatório de desempenho ambiental em conformidade com as medidas previstas no PGA.

Embora o padrão do ITIE, prevê a publicação desta informação, o decimo relatório não apresenta nenhuma informação sobre o desempenho ambiental das empresas do sector, embora vários estudos apontem a vários casos de violação sistemática dos direitos ambientais das comunidades hospedeiras dos projectos. Este cenário, associa-se a falta de instrumento de gestão ambiental por parte de algumas empresas e a fraca capacidade técnica e financeira da administração pública de fazer a monitoria e implementação efectiva dos mesmos.

⁴ Lei nº 20/2014 e 21/2014 respectivamente

4. Debate público requisito

O debate público constitui um dos requisitos chave do ITIE. A sua operacionalização, permite que as pessoas, grupos, comunidades, empresas e instituições afectadas pela exploração dos recursos naturais estejam envolvidas no diálogo sobre a gestão das receitas de recursos naturais.

Pela sua importância, alguns países que aderiram a esta iniciativa tem estado a colocar em prática este requisito. Entretanto, os dados disponibilizados são direccionados a um grupo restrito da sociedade, não abrangendo ao público no geral pelo facto de as informações serem disponibilizadas em forma de números e sem uma explicação clara destes, fazendo com que os debates públicos sobre a utilização das receitas dos recursos sejam improdutivos.

Face a este cenário, o grupo multisectorial do ITIE deve jogar um papel importante no sentido de garantir que as divulgações do governo e das empresas sejam compreendidas, promovidos de forma activa, acessíveis ao público e que, por fim, possam contribuir para o debate público. O processo de divulgação deve envolver o governo, parlamentares, sociedade civil, empresas e mídia.

Para um debate público considerável, o grupo multisectorial do ITIE tem o dever de:

- Assegurar que as informações sejam simples e claras, usando uma linguagem apropriada e acessível a todos, tendo em conta os diferentes grupos de cidadãos;
- Garantir que as informações sejam divulgadas e acessíveis a todos, e que os relatórios estejam divididos em áreas temáticas e disponibilizá-los online;

-
- Garantir que os eventos organizados, quer pelo governo, quer pela sociedade civil, ou mesmo pelas empresas, sejam realizados para informar, esclarecer e facilitar o diálogo sobre a governação dos recursos extrativos, com base nas divulgações da ITIE em todos o país de maneira aberta e inclusiva.

Para além disso, o grupo multisectorial é encorajado a produzir um relatório-resumo, com uma análise clara e equilibrada das informações, garantindo que as fontes dos dados e a sua autoria sejam claramente indicadas. Ademais, o mesmo grupo é também encorajado a promover capacitação, especialmente com e através das organizações da sociedade civil, para melhorar a compreensão das informações e dados dos relatórios e divulgações online e incentivar o uso dessas informações pelos cidadãos, mídia e outros.

Algumas pesquisas realizadas e referenciadas pelo ITIE, demonstraram como o debate público pode contribuir para os resultados nacionais, incluindo um melhor clima de investimento, aumento da receita tributária, desenvolvimento económico, reforma da governação, mitigação da corrupção e estimular responsabilidade na governação de recursos. Dependendo dos contextos e do foco dos grupos multisectoriais, isso pode envolver reformas na legislação, recuperação de activos financeiros, melhoria dos sistemas governamentais ou identificação e tratamento de casos de corrupção.

Apesar da relevância deste requisito para o processo de governação dos recursos naturais, estranhamente o mesmo não mereceu nenhuma atenção no Décimo Relatório Independente do ITIEM. Isto constitui uma lacuna deste relatório, pois seria oportuno perceber se de facto o grupo multisectorial tem estado a promover debate público sobre a governação dos recursos extractivos e em que medida

esses debates tem estado a contribuir para a consciencialização dos cidadãos, mídias e outros actores chave. Mais do que isso, ao analisar este requisito, o avaliador poderia trazer os desafios enfrentados pelo grupo multisectorial para assegurar o debate público. Por exemplo, na segunda validação de Moçambique, o Secretariado do Comité de Coordenação do ITIE levantou a questão da falta de recursos como uma barreira para promover o debate público sobre os relatórios. Seria importante o Décimo relatório apresentar dados sobre progressos ou não relativamente a este desafio.

De notar que este requisito foi matéria de avaliação na segunda avaliação de Moçambique e na perspectiva do Secretariado Internacional do ITIE o mesmo carecia de uma acção imediata, pois o país registou progressos razoáveis. Portanto, este é mais um elemento que sustenta a ideia de que o facto do Décimo relatório não ter considerado este requisito na sua avaliação, constitui uma grande lacuna.

5. Disponibilização de informação

O requisito 7.2 tem estreita ligação com o requisito 7.1 referente ao debate público. Ambos requisitos tem como foco o acesso a informação. No âmbito dos padrões do ITIE, o requisito sobre a disponibilização de informação requer que o grupo multisectorial concorde uma política clara de acesso, disponibilização e reutilização dos dados do ITIE. Na mesma senda, espera-se que as instituições do governo e as empresas publiquem os dados do ITIE deixando em aberto e consciencializando os usuários de que as informações podem ser reutilizadas sem prévio consentimento destes.

O mesmo requisito exige que os dados devem estar disponíveis em formato de dados abertos online e difundir a sua disponibilidade. Neste caso, o formato de dados aberto significa que os dados podem ser disponibilizados em formato CSV ou Excel e podem conter todas as tabelas, gráficos e figuras dos Relatórios da EITI. Para além de garantir a disponibilidade dos dados abertos online, o grupo multisectorial deve assegurar a produção de cópias em papel, a serem distribuídas a todas as principais partes interessadas. No entanto, os dados a serem divulgados pelo grupo multisectorial recomenda-se que sejam legíveis e interpretáveis, indicando outras fontes de informação onde os mesmos dados podem ser confrontados.

Este requisito tem a sua relevância pelo facto do mesmo constituir um dos mecanismos que corporiza o princípio de transparência que, aliás, fundamenta a existência do ITIE. Entretanto, mesmo sendo relevante, o Décimo relatório do ITIE Moçambique ignora completamente a partilha de informação sobre o desempenho do país relativamente a este requisito. Existem muitas acções que deveriam estar em curso no país para a materialização do requisito 7.2, daí que seria oportuno que o Décimo relatório do ITIE se debruçasse sobre este requisito.

Por exemplo, o relatório deveria apresentar a informação sobre o estágio do desenvolvimento e implementação do e-reporting, uma plataforma digital online para a disponibilização de informação relevante sobre a governação dos recursos minerais e petrolíferos, com maior destaque para as informações sobre contratos, licenças, actas das consultas, relatórios de desempenho ambiental, e documentos de negociação a nível nacional, provincial e distrital, para além de outras informações de utilidade pública.

Sobre o e-reporting, é importante referir que o relatório da 2ª validação do país elaborado em 2019 pelo Secretariado Internacional do ITIE já chamava atenção para a necessidade de melhorias na disponibilização de informação. Para o efeito, o secretariado internacional recomendou ao Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME) a criação de uma plataforma digital online, neste caso o e-Reporting. As perguntas que se colocam são: qual é o estágio deste processo? Que acções o Governo está a tomar para assegurar o desenvolvimento e funcionamento desta plataforma? Estas e outras perguntas poderiam ter merecido o devido tratamento no Décimo relatório independente do ITIE.

De notar que a ideia do e-reporting não consiste em substituir as outras plataformas de partilha de informação já existentes, como por exemplo websites das diferentes entidades com alguma responsabilidade na gestão do sector mineiro e petrolífero como o Instituto Nacional de Petróleos (INP), Instituto Nacional de Minas (INAM), Ministério de Recursos Minerais e Energia (MIREME) e outras entidades relevantes. O seu estabelecimento deriva da necessidade de se configurar um espaço comum onde toda a informação ou dados referentes ao sector mineiro e petrolífero pode ser disponibilizada e acessível para todos em tempo útil.

Ademais, o estabelecimento do e-reporting mais do que cumprir com o requisito 7.2. constitui um mecanismo de assegurar o direito à informação consagrado na Lei nº 34/2014 de 31 de Dezembro, também denominada Lei do Direito à Informação. Esta lei, nos seus artigos 10º, 15º e 18º, determina que todas as informações da administração pública moçambicana devem ser publicamente acessíveis.

Portanto, a semelhança das outras, esta é mais uma lacuna notável no Décimo relatório independente do ITIE que, de per si, entra em colisão com o princípio da transparência requerida na governação dos recursos extractivos.

6. Principais Recomendações

- Disponibilização atempada dos fundos dos 2.75%, de modo a garantir que as entidades gestoras e executoras dos valores não sejam são forçadas a efectuar pagamentos às empresas fornecedoras de bens e serviços antes da conclusão dos contratos para que os valores sejam recolhidos pelo Tesouro, no âmbito do encerramento do exercício económico;
- O CC de ITIE e os relatórios de reconciliação devem relatar como são geridas as receitas do sector extractivo destinadas a programas ou investimentos específicos no nível subnacional, bem como os desembolsos efectivamente realizados;
- O MIREME e os relatórios de reconciliação devem apresentar e divulgar os custos de caução financeira destinada a restauração ambiental conforme prevê o Regulamento Ambiental para Actividades Mineiras;
- Os relatórios de reconciliação devem apresentar o desempenho ambiental de todas as empresas do sector extractivo, conforme prevê o novo padrão do ITIE;
- O MIREME, INP e INAMI deve criar mecanismos de disponibilização online e difundir a sua disponibilidade; e
- O MIREME deve concluir o processo de estabelecimento da plataforma E-Reporting de modo a garantir a disponibilização atempada e sistemática de toda a informação pública da cadeia de valores da indústria extractiva.

Parceiro de Financiamento:

