

Indústria Extractiva em Moçambique: Desafios e contribuição para reformas políticas



Introdução

O boom dos recursos naturais em qualquer sociedade gera enormes expectativas e a sua exploração tem impactos significativamente tangíveis em qualquer país, podendo ser positivos ou negativos, dependendo de como as instituições regulam a exploração dos mesmos.

Em Moçambique, o sector extractivo tem mostrado significativos avanços nos últimos anos, contribuindo para as receitas arrecadadas pelo Estado em cerca de 150 mil milhões de meticais num período de cinco anos (2015 a 2019). Neste período, a tendência da contribuição do sector da indústria extractiva para o total das receitas passou de 5 por cento em 2015 e para cerca de 26 por cento em 2019¹.

E para além desta contribuição, o sector extractivo tem igualmente contribuído de forma indirecta através da definição de políticas para a maximização das receitas e benefícios que este sector proporciona, como por exemplo, a política de responsabilidade social das empresas.

Essas receitas podem ter um efeito multiplicador, daí a necessidade de se tomar uma ampla gama de decisões e elaborar estratégias para uma implementação eficiente e efectiva.

Neste processo, o parlamento tem um papel de extrema importância para garantir este resultado, não apenas em termos de produção legislativa, mas também exercendo a função de representação do cidadão no processo decisório e na advocacia pública e na fiscalização da actuação do Governo.

É dentro deste contexto que o Instituto para a Democracia Multipartidária (IMD) preparou este documento com o objectivo de reflectir sobre os principais desafios no sector extractivo em Moçambique avançando algumas propostas para eventuais reformas políticas.

1. Desafios do Sector Extractivo em Moçambique

Esta secção consiste numa reflexão dos principais desafios do sector extractivo. De facto, em Moçambique, a indústria extractiva vem se desenvolvendo num ambiente de constantes mudanças, seja no âmbito legal, social, económico e político. A nível legal e político, (i) está em curso o processo de revisão da Lei de Minas e da Lei de Petróleos a nível do MIREME; (ii) existe uma proposta de lei de conteúdo local que ainda aguarda algum retorno por parte do Conselho de Ministros; (iii) tem havido uma advocacia por parte das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e Comunidades afectadas para o aumento da percentagem dos 2.75% destinada as comunidades afectadas pelos projectos do sector extractivo e necessidade de transparência no processo de alocação; e (iv) existe igualmente uma proposta de modelo de fundo soberano que foi elaborada pelo Banco de Moçambique em 2020.

Em paralelo, nota-se um grande engajamento do Parlamento, Governo, Assembleias Provinciais e outros actores (incluindo a socieda-

¹ IMD, 2020.

de civil) na fiscalização e actualização das normas do sector extractivo, esforços que complementam os processos e projectos em curso².

A nível social e económico, os esforços convergem na busca por alternativas de inclusão das comunidades e agentes económicos locais nos processos e benefícios da indústria extractiva, por isso, ainda se discute a lei sobre o conteúdo local. A nível das indústrias de hidrocarbonetos e minerais, o mundo continua desafiado na busca por mais sustentabilidade.

Contudo, prevalecem ainda crises que desafiam a própria indústria extractiva em Moçambique, em que as políticas mais prementes têm a ver com:



1.1. Fundo Soberano: necessário à sua aprovação

Os avanços registados na arrecadação de receitas resultam da descoberta recente de enormes jazigos de gás natural e de outros recursos de elevado valor comercial. As estimativas do Banco de Moçambique indicam que o país poderá arrecadar cerca de USD 96 biliões durante a vida útil dos projectos de exploração, sendo que há expectativa de que mais empreendimentos entrem na fase de exploração de recursos naturais no intervalo entre os anos 2022 e 2024³.

Estes dados impõem um desafio sobre como maximizar os ganhos decorrentes das receitas do gás natural e de outros recursos naturais não renováveis e desenvolver instituições funcionais e transparentes sem atrofiar a economia.

A Lei n.º 21/2014 de 18 de Agosto (Lei de Petróleos) remete à Assembleia da República através do seu artigo 37 a responsabilidade de definir o mecanismo de gestão de receitas: *“Cabe à Assembleia da República definir um mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração dos recursos petrolíferos do país, tendo em conta a satisfação das necessidades actuais e das futuras gerações”*.

² Em 2014 foram aprovados os pacotes legislativos de minas e petróleo (Lei de Minas, Lei de Petróleos e respectivos regulamentos). Estas normas estão actualmente em discussão e desenvolvimento, pelo que o seu aperfeiçoamento é essencial por parte de todos.

³ Banco de Moçambique. Proposta de Modelo de Fundo Soberano. Maputo, 2020.

O Banco de Moçambique lançou a proposta de modelo de Fundo Soberano em Outubro de 2020, a qual esta instituição recebeu contribuições para o seu aperfeiçoamento.

Há um consenso sobre a necessidade de definição de um modelo de gestão de receitas, porém, há uma divergência sobre o modelo a ser adoptado e, espera-se que o Parlamento desempenhe um papel de liderança como o representante legítimo de todos os moçambicanos, mas também como o mais alto órgão legislativo do país.

Actualmente não se sabe ao certo qual o ponto de situação do debate em torno do Fundo Soberano. O Banco de Moçambique acolheu as contribuições de todos os actores envolvidos no processo e publicou um relatório do processo de auscultação feito, onde estão arrolados todos os actores que deram a sua contribuição.

Neste sentido, aguarda-se algum pronunciamento em relação as fases subsequentes deste processo. De referir que, a questão da definição do Fundo Soberano, consta do roll das matérias do Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo necessário uma maior celeridade na culminação deste processo de definição do Fundo Soberano.

1.2. Necessária a aprovação de uma lei de Conteúdo Local em Moçambique

No contexto moçambicano, a proposta de Lei de Conteúdo Local foi aprovada em Agosto de 2019, pelo Conselho Económico do Governo e submetida ao Conselho de Ministros, entretanto ainda não teve algum retorno e seguimento em termos de passos subsequentes.

Apesar de Moçambique não ter uma lei de Conteúdo Local, as diferentes leis, acautelam questões essenciais sobre Conteúdo Local como preferência pelos bens e serviços moçambicanos, garantia do emprego e formação técnico-profissional de moçambicanos, participação do Governo nos empreendimentos em qualquer fase dos mesmos, promoção do empresariado nacional, obrigação de provedores de bens e serviços estrangeiros associarem-se com cidadãos moçambicanos, dever das multinacionais implementarem projectos sociais, participação do empresariado nacional na estrutura accionista das concessionárias através da Bolsa de Valores, entre outras. A inclusão destes elementos na legislação constitui ganho que deve ser considerado na proposta de lei sobre Conteúdo Local.

Uma das formas de promover uma gestão dos recursos naturais é a definição de critérios transparentes do Conteúdo Local:

- ▶ Através do conteúdo local, empresas de países onde ocorrem empreendimentos do sector extractivo tem mais oportunidades de negócios e tornam-se mais competitivas;
- ▶ O Conteúdo Local garante também que mais cidadãos nacionais se beneficiem de oportunidades como o emprego, dentro dos empreendimentos deste sector, ao estabelecer percentagens mínimas que as empresas deste sector devem empregar.

Apesar do efeito positivo que o Conteúdo Local trás para a economia, é importante que se tenha algumas cautelas para que a política não se transforme em mais uma fonte de geração de conflitos. Por exemplo,

um estudo realizado pela NRG (2015)⁴, mostra que um dos desafios do Conteúdo Local é o facto de esta poder ser uma porta para a corrupção. Como forma de mitigar este risco, os países devem exigir que os processos de aquisição das empresas sejam transparentes e tornando as informações facilmente disponíveis para auditoria pela sociedade civil e parlamentares. Um outro meio seria o estabelecimento da obrigatoriedade de divulgar os nomes dos proprietários beneficiários de empresas no sector extractivo e subcontratadas, um dos requisitos da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE).

A monitoria da observância destas questões sobre Conteúdo Local é importante, para se aferir as razões que estão por detrás de situações de incumprimento. Contudo, o desafio reside no facto destes dispositivos-legais estarem dispersos, havendo uma necessidade de garantir que os mesmos sejam sistematizados numa lei, de modo a permitir uma melhor monitoria.

1.3. Maior transparência na alocação e gestão dos fundos dos 2,75%

Moçambique é signatário de acordos internacionais de boas práticas sobre mecanismos de compensação e benefícios para as comunidades que hospedam os projectos do sector extractivo. É neste contexto que o Estado moçambicano através do seu órgão legiferante aprovou as Leis n.º 11/2007 e 12/2012, ambas datam de 27 de junho, relativas a transferência de uma parte percentual das receitas de extracção mineira e petrolífera com o objectivo de impulsionar o desenvolvimento local das comunidades das áreas hospedeiras dos projectos. Todavia, esses instrumentos legais não fizeram referência em termos concretos sobre qual é o real valor a ser alocado às comunidades locais.

Em 2013, o Governo veio a materializar a previsão daqueles instrumentos através do Orçamento Geral do Estado, aprovado pela Lei n.º 01/2013, de 7 de Janeiro, definindo o valor de 2.75% alocado em benefício das comunidades locais afectadas pelos projectos do sector extractivo. Os mecanismos de aplicação desses fundos foram definidos numa circular conjunta dos então Ministérios da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e das Finanças (MF): “Circular 01/MPD-MF/2013⁵ – Critérios a Observar na Implementação de Projectos Financiados por Receitas de Explorações Mineiras e Petrolíferas Canalizadas às Comunidades”. Esta Circular fixa as iniciativas elegíveis no âmbito dos projectos de desenvolvimento associados a aplicação das receitas dos 2.75% incluindo a construção das infraestruturas⁶.

A necessidade de alocação percentual canalizada às comunidades locais para o desenvolvimento local através do Orçamento do Estado, foi reforçada com a aprovação das leis de Minas e dos Petróleos, Lei n.º 20/2014 e 21/2014 ambas de 18 de Agosto, respectivamente.

A transferência de receitas às comunidades iniciou-se em 2013, abrangendo seis comunidades em quatro distritos com valores que correspondiam a 2,75% das receitas cobradas. Contudo, exercícios de

monitoria em 2014 verificaram que os montantes alocados às comunidades não correspondiam aos 2,75% do imposto sobre a produção arrecadado, constatando-se que em alguns casos, os investimentos eram inferiores e noutros superiores a 2,75%. Por exemplo, as comunidades locais no Distrito de Marara, na Província de Tete não estão a beneficiar devidamente dos fundos correspondentes a 2,75%. A falta de relatórios que especificam a execução dos referidos valores (desde que esta regra dos 2.75% está em vigor) e as constantes queixas tanto das comunidades afectadas como das organizações da sociedade civil que trabalham na questão da indústria extractiva, revelam sinais claros da falta de transparência na alocação dos fundos em causa.

Um outro exemplo refere-se às comunidades dos Distritos de Govuro, Inhassoro, Montepuez e Moatize que não se beneficiaram dos 2,75% na sua totalidade. Em 2018, decorrente da exploração mineira e petrolífera referente ao ano 2016 e obedecendo a regra dos 2,75% sobre a receita do imposto gerado pela actividade, essas comunidades deveriam ter recebido cerca de 42.081.356,82 Mts, porém, o Parecer do Tribunal Administrativo (TA) referente à Conta Geral do Estado de 2018, constatou que as comunidades receberam do Governo, através do Ministério da Economia e Finanças (MEF), 24.649.880,00 Mts, pouco mais da metade do valor a que tinham direito, estando em falta, 17.431.476,82 Mts⁷.

Desde o início (2013) até ao presente exercício económico (2021) as Leis Orçamentais estabeleceram a mesma percentagem de consignação às comunidades (2.75%). A nível local, os 2,75% são geridos nos mesmos moldes em que se gerem os fundos de desenvolvimento local, mais conhecidos por “7 milhões”, o que levanta dúvidas sobre a transparência na gestão destes fundos, tendo em conta as críticas feitas ao fundo do desenvolvimento do distrito, sobretudo a sua permeabilidade à interesses político-partidários, que pode ainda criar sentimento de exclusão de uma parte dos moçambicanos.

Por isso, considera-se de extrema importância que o parlamento tenha este aspecto em atenção nos seus trabalhos de fiscalização, por forma a averiguar os problemas que tem sido reportados pela imprensa, sociedade civil e as próprias comunidades locais, e, quiçá propor ou efectuar reformas que se considerar necessárias.

Em 2021, o Ministério de Economia e Finanças (MEF) e o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) iniciaram o processo de auscultação dos intervenientes no processo de alocação e implementação de projectos financiados através do valor do imposto sobre a produção mineira e petrolífera consignado às comunidades (2.75%). A auscultação envolveu os gestores ou representantes das empresas mineiras, quadros dos Governo Provincial e Distrital. Para este exercício equipas, de nível central do MEF, MIREME e AT deslocaram-se às províncias de Nampula, Zambézia, Tete e Inhambane.

Após o processo de auscultação, foi realizado um seminário com o objectivo de dialogar sobre o uso sustentável dos fundos (2.75%). O seminário contou com a participação de Secretários Permanentes do MEF e do MIREME, quadros e técnicos do MEF, MIREME, AT, MJA-CR-CFJJ, SPEF, SPI, Secretários Permanentes Distritais, Sociedade Ci-

⁴ Natural Resource Governance Institute (NRGI). Local Content: Strengthening the Local Economy and Workplace. NRG, Marco, 2015.

⁵ Este dispositivo legal define os critérios a observar na implementação dos projectos financiados por receitas de explorações mineiras e petrolíferas canalizadas às comunidades.

⁶ Tais como: salas de aulas e equipamento; postos e centros de saúde e seu apetrechamento; mercados; estradas e pontes; e sistemas de abastecimento de água e saneamento.

⁷ Parecer do Tribunal Administrativo (TA) referente à Conta Geral do Estado de 2018.

vil, representantes das comunidades que se beneficiam do valor do imposto sobre a produção mineira e petrolífera às elas consignadas, representantes das empresas de produção mineira das províncias de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Inhambane e Parceiros de Desenvolvimento.

A nível do MEF e MIREME está em curso a elaboração da proposta de regulamento sobre o valor do imposto sobre a produção mineira e petrolífera consignado às comunidades (2.75%).

1.4. Gestão transparente dos contractos do sector extractivo

Um dos desafios que o sector da indústria extractiva enfrenta em Moçambique está ligado à transparência na gestão dos contractos. Nesta área, registou-se avanços significativos em 2013, quando o Governo anunciou a publicação de alguns contractos para o acesso ao público. Determinados contractos publicados continham cláusulas de confidencialidade, que impedia a sua publicação sem o consentimento das empresas.

Mais tarde, a publicação da Lei de Minas (Lei n.º 20/2014) e a Lei de Petróleos (Lei n.º 21/2014) previu a publicação dos contratos. No entanto, a Lei de Petróleos impõe alguns limites relacionados com a “salvaguarda da confidencialidade comercial estratégica e concorrencial das operações petrolíferas” e a publicação prevista é apenas para os principais termos do contracto de concessão, o que em si, limita o uso desta informação para fins de transparência. Por seu turno, a Lei de Minas prevê a publicação integral do contracto de concessão no Boletim da República num prazo de 30 dias após o visto do Tribunal Administrativo.

A implementação dos dois instrumentos tem sido fraca na questão de transparência, sendo que, desde a aprovação das duas leis, não foram publicados novos contractos. Ou seja, os prazos para a publicação dos contractos nunca foram cumpridos.

Outro problema que afecta a transparência é que a lei não esclarece quanto tempo o Governo tem para enviar o contracto de concessão para a fiscalização prévia pelo Tribunal Administrativo, o que permite que este fique muito tempo sem encaminhar para a sua aprovação.

Assim, recomenda-se que o Parlamento, no âmbito da sua acção de fiscalização da acção governativa, exija que o Governo cumpra com a lei, publicando todos os contratos existentes, incluindo as respectivas adendas. Outra recomendação é que o Parlamento use da iniciativa que a lei a atribui, para rever a legislação e remover os limites de publicações dos contractos constantes na Lei de Petróleos e na Lei de Minas, que estabeleça um prazo para o Governo submeter os contractos assinados ao Tribunal Administrativo.

1.5. Criação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE)

A Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto (Lei de Minas) cria a figura de Alta Autoridade na Indústria Extractiva em Moçambique, descrita como “pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira, tutelada pelo Conselho de Ministros”. No entanto, a lei

estabelece um prazo de 12 meses para a sua instalação e já passam mais de sete anos desde a aprovação da referida lei que cria a AAIE, mas esta ainda não foi implantada.

Trata-se de um instrumento que, em teoria, espera-se que contribua, entre outros aspectos, na monitoria da exploração dos recursos mineiros, na gestão de receitas, na supervisão dos preços do mercado, na participação e acompanhamento da cadeia de valores do sector mineiro, na análise do impacto social dos rendimentos provenientes da indústria extractiva e na redução da influência do poder político no processo de produção e comercialização dos recursos minerais.

Depois de uma proposta de implantação desta figura ter fracassado e não ter conseguido separar as responsabilidades desta figura com os demais órgãos públicos como Instituto Nacional de Minas, Instituto Nacional de Petróleos, entre outros, foi recomendada a sua revisão, mas até então não são conhecidos os avanços feitos.

Por forma a garantir o cumprimento da Lei pelo Governo, propõe-se que o Parlamento se inteire deste processo, por forma a saber o ponto de situação da revisão da proposta e daí recomendar o cumprimento da lei, ou então rever a Lei convenientemente. Uma das opções que se deve ter em conta na eventual revisão da lei é colocar o órgão em subordinação à Assembleia da República, em vez do Governo para torná-lo mais inclusivo. No entanto, é importante que o envolvimento dos mais diversificados actores da sociedade para determinar os caminhos a seguir.

1.6. Parlamento deve acautelar a observância dos direitos humanos na indústria extractiva

Em toda a cadeia de valores da indústria extractiva existem situações que potenciam a violação dos direitos humanos das quais os governos devem dar a devida atenção para minimizar o risco. Uma demanda importante é certamente a de o Estado garantir a defesa dos direitos humanos, particularmente, das comunidades afectadas pela indústria mineira e de hidrocarbonetos.

Não raras vezes, através dos órgãos de comunicação social, estudos feitos pelas Organizações da Sociedade Civil têm sido reportadas algumas práticas da violação dos direitos humanos no sector extractivo, o que demanda uma intervenção urgente das demais instituições do Estado, bem como, do Parlamento. Pode-se ilustrar alguns casos registados de violação dos direitos humanos nomeadamente:

- i) Em Agosto de 2017, os órgãos de comunicação social reportaram casos de tortura aos garimpeiros das minas de rubis em Namanhumbir, Montepuez, na província nortenha de Cabo Delgado protagonizados pela polícia moçambicana;
- ii) A comunidade de Cassoca, no Distrito de Marara, na Província de Tete, que desde o ano de 2012 até ao presente momento, são contínua e sistematicamente vítimas de violação dos seus direitos humanos, em virtude da exploração de carvão mineral pela multinacional JINDAL nesta área, quais sejam: direito ao reassentamento, compensações justas, direito à habitação condigna;

- iii) Em Dezembro de 2019, a população da localidade de Pili-vili, no Distrito de Moma, em Nampula, paralisou as actividades de exploração de areias pesadas da multinacional irlandesa Kenmare. Em causa está a possibilidade de destruição de três cemitérios, sendo um sediado na localidade de Pili-vili e os outros dois em zonas próximas daquela localidade do distrito de Moma.
- iv) Dados indicam a ocorrência do mesmo fenómeno causado pela empresa Vale que destruiu os cemitérios encontrados na sua concessão, as comunidades de Cateme reassentadas pela empresa Vale para dar lugar a exploração de carvão mineral em Mithethe, Malábwe, Bagamoio e Chipanga, não possuem cemitério público.
- v) Desabamento de minas, onde foi reportado em Janeiro de 2021, a morte de dois garimpeiros ilegais soterrados numa mina ilegal da área de concessão da Montepuez Ruby Mining (MRM), em Cabo Delgado;
- vi) Em Manica, uma mina desabou e matou 10 garimpeiros, na região de Mutsinza, o grupo extraía ouro na mina da empresa australiana Explorator, onde tinham entrado de forma clandestina, após subornar a segurança;
- vii) Por causa da actividade da mineração, foram poluídas as principais fontes de abastecimento de água (lagoas) afectando cerca de 4.962 pessoas em Namanhumbir e cerca de 963 pessoas na aldeia de Nsewe;
- viii) Rio Revue, (na província de Manica) ficou poluído; e,
- ix) E outras.

Estes factos, demonstram que as actividades mineiras acontecem sem mínimas condições de segurança, bem como, a maneira como a perfuração para a extracção dos mineiros não garante a segurança dos funcionários, o que constitui uma violação dos direitos humanos.

A não observância dos direitos humanos na cadeia de valores pode degenerar em conflitos que podem conhecer dimensões violentas. Há necessidade de se monitorar estas questões observando o cumprimento da lei e introduzir reformas necessárias.

1.7. A gestão dos recursos naturais deve assumir uma abordagem de género

A abordagem da gestão dos recursos humanos numa perspectiva de género tem como fundamento a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Se todos os cidadãos são propensos a verem os seus direitos violados ao longo da cadeia de valores da exploração dos recursos naturais, as mulheres são um grupo particularmente vulnerável, devido à sua condição e posição na sociedade.

Enquanto as mulheres suportam a maioria dos custos económicos e sociais da indústria extractiva, tais como as perturbações familiares ou sociais e a degradação ambiental, o que pode conduzir à perda de emprego e rendimentos agrícolas, os homens são os maiores beneficiários da indústria extractiva. Contudo, o processo do

sector extractivo não se deve limitar só a análise dos impactos sociais e ambientais da extracção, que sem dúvidas recaem mais sobre a mulher. A análise deve incluir estruturas fiscais específicas do sector (cobrindo questões de impostos e royalties pagos por empresas), incentivos para investidores e gestão das receitas - financiamento e políticas governamentais que podem ter impacto significativos na vida da mulher em todo o país.

Por outro lado, nos processos de consultas comunitárias, como é o caso da gestão do Conteúdo Local e dos 2.75%, a voz da mulher é pouco ouvida. O mesmo ocorre na negociação de assuntos cruciais relacionados com o deslocamento das comunidades e seu reassentamento, perda de terra, devido à sua posição de subordinação e dependência económica em relação aos homens, entre outros. Se a indústria extractiva não for gerida de uma forma transparente e equitativa, ela pode agravar ainda mais as diferenças entre mulheres e homens no acesso aos recursos e às oportunidades.

Para reverter este cenário, o Parlamento joga um papel fundamental. Assumindo que o Parlamento é o mais alto órgão legislativo com funções-chave para elaborar e aprovar leis, aprovar planos e orçamentos governamentais, fiscalizar a execução de programas governamentais, bem como, representar os interesses dos cidadãos. O mesmo tem uma grande responsabilidade para garantir que as suas funções sejam exercidas numa abordagem inclusiva.

Com uma gestão inclusiva dos recursos naturais, com uma sensibilidade de igualdade de género, o país pode contribuir para a redução das desigualdades socioeconómicas entre homens e mulheres, levando o país a altos níveis de desenvolvimento sustentável.

Assim, recomenda-se o melhoramento das oportunidades económicas e a capacidade das mulheres para beneficiarem de emprego no sector extractivo, exigindo que as empresas implementem uma estratégia de inclusão de género em todas as fases dos projectos, bem como, assegurar que as mulheres tenham direito à terra, educá-las sobre os seus direitos em relação a terra e abordar situações em que elas serão reassentadas devido as operações de extracção de minérios de modo a auscultá-las.

O acesso e controle dos recursos, a participação das mulheres e dos homens nos processos de consulta e tomada de decisão em todo o ciclo do projecto da indústria extractiva devem ser asseguradas através da elaboração e implementação de leis que permitem a paridade e equidade de género.

A monitoria sobre o emprego da mão-de-obra feminina no sector extractivo deve ser analisada periodicamente, por exemplo de dois em dois anos. Para o efeito, deve se estimular que as empresas que operam neste sector tenham um banco de dados dos seus colaboradores desagregados por sexo e por sector de actividade.

2. Contribuições para a reforma da legislação da indústria extractiva

Além dos desafios avançados nas secções anteriores, no âmbito da plataforma de diálogo entre a Assembleia da República e as Assembleias Provinciais, foram levantadas algumas propostas de revisão da legislação actual e há um consenso sobre a necessidade de se rever as seguintes questões:

- ▶ Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto – Lei de Minas, Artigo 20, n.º 1: *“Uma percentagem das receitas geradas para o Estado pela extracção mineira é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos mineiros”*. É importante alterar este artigo na parte destacada e passar a constar o seguinte: comunidades directamente afectadas pela instalação de empreendimentos mineiros;
- ▶ N.º 1 do Artigo 25, da Lei n.º 20/2014: *“É criada a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira, tutelada pelo Conselho de Ministros que aprova o estatuto, que define os poderes, composição, incompatibilidades, competências, funcionamento e estrutura orgânica”*. A **Alta Autoridade da Indústria Extractiva** ao invés do Conselho de Ministros, **deveria ser tutelada pela Assembleia da República**, que é o órgão representado pelos mandatários do povo, como forma de se garantir maior transparência no processo de gestão de recursos minerais no nosso país;
- ▶ Alínea *m*) do n.º 2 do Artigo 44 da Lei n.º 20/2014 (Lei de Minas), avança que: *“O titular da concessão mineira deve observar, entre outros os seguintes deveres: permitir o acesso, através da área mineira, a qualquer área adjacente, desde que tal não interfira na actividade mineira”*. A parte destacada dá espaço para as empresas mineiras limitarem o acesso das comunidades ao acesso de recursos vitais alegando que tal interfere com a produção mineira;
- ▶ Artigo 81 da Lei n.º 20/2014 (Lei de Minas): *“As pessoas que, por qualquer forma, determinarem a apreensão de minerais, têm direito a protecção e uma recompensa por colaboração, nos termos a regulamentar pelo Governo”*. Contudo, a alínea *c*) do artigo 134 do Regulamento e o artigo 81 da Lei de Minas não clarificam a percentagem e as formas de atribuição das recompensas aos envolvidos na apreensão de minerais, decorrentes da aplicação de multas e outras formas de tributação;
- ▶ O artigo 20 da Lei de Minas não especifica a percentagem e as formas de canalização das receitas resultantes da exploração mineira para o desenvolvimento local. A proposta é rever os mecanismos de alocação do percentual destinado ao desenvolvimento das comunidades locais (2,75%), bem como aumentar essa proporção percentual na implementação de Projectos financiados por receitas de mineração e exploração de petróleo à comunidade aprovada pela Circular n.º 01/MPD-MF/2013;
- ▶ O n.º 1, alínea *b*) do Artigo 34 do Regulamento da Lei de minas (Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro) estabelece que “para

os outros recursos minerais [fora dos recursos minerais para construção], o prazo de validade da licença de prospecção e pesquisa é de 5 (cinco) anos, sendo renovável uma vez, por um período máximo de três anos. Considera-se que o período de 5 (cinco) anos do prazo de validade de licença de prospecção e pesquisa se afigura longo, olhando pela actual dinâmica de concorrência e abundância de tecnologia de ponta que auxilia o processo de prospecção e pesquisa, daí que urge a necessidade de proceder uma revisão pontual, para reduzir o período para 3 (três) anos, sendo renovável por igual período;

- ▶ A Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, Lei de Petróleos prevê no seu artigo 50 que: *“As empresas de exploração petrolíferas são obrigadas a publicar os seus resultados, os montantes pagos ao Estado, bem como os encargos relativos à responsabilidade social e corporativa sujeita a fiscalização”*. Infelizmente, artigo com este conteúdo não existe na Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto (Lei de Minas), o que faz com que o público não tenha acesso a informações pertinente que permitem monitorar a transparência no sector mineiro. Portanto, urge que, na revisão da Lei de Minas, seja incluído um preceito idêntico ao artigo 50 da Lei de Petróleos;
- ▶ Introdução de normas por meio de instrumento legal para definir parâmetros de responsabilidade social corporativa;
- ▶ Partilha de informações sobre responsabilidade social corporativa (RSC) para que os cidadãos tenham um conhecimento adequado sobre qual é o papel da RSC na extracção de recursos naturais (minerais e florestais);
- ▶ O modelo de governação descentralizada em Moçambique limita as Assembleias Provinciais na fiscalização da IE, o que, de certa forma, reduz o nível de envolvimento deste órgão com as preocupações da população que os elegeu;
- ▶ A alínea *b*) do artigo 8 da Lei de Minas não estabelece com clareza os parâmetros para o conteúdo local mínimo, sendo necessária à sua regulamentação;
- ▶ O n.º 2, do Artigo 134 do Regulamento da Lei de Minas não define claramente as penalidades e limites a aplicar pelas inspecções provinciais de Recursos Minerais e Energia;
- ▶ A Lei n.º 20/2014 de 18 de agosto, Lei de Minas, ainda carece de maior divulgação a nível comunitário e de uma melhor interpretação;
- ▶ O artigo 49 trata sobre Senha Mineira a ser concedido aos artesãos locais - garimpeiros. Porém, os garimpeiros locais não conhecem a lei e, conseqüentemente, este aspecto não foi efectivamente valorizado;
- ▶ Melhor clareza em termos de reassentamento de comunidades onde a mineração ocorre não apenas para benefícios imediatos, mas para sua sustentabilidade; e
- ▶ Melhorar o enquadramento legal de alguns instrumentos que preconizam a justiça económica, social e ambiental que continuam a preocupar as comunidades visadas na gestão e fiscalização dos 2,75%.

Considerações Finais

O desenvolvimento da indústria extractiva em Moçambique e as dinâmicas que a caracterizam trazem consigo uma série de desafios relativos a regulação do sector, fiscalização do processo da implementação das leis, monitoria contínua do processo, bem como, a necessidade de um estudo exaustivo sobre até que ponto o país e os cidadãos estão efectivamente a beneficiar-se das oportunidades que esta cadeia de valor da indústria extractiva oferece.

Assim, a Assembleia da República na qualidade do mais alto órgão legislativo, o Governo e outros actores, como as Assembleias Provinciais, as Organizações da Sociedade Civil entre outros, são convidados a participar de forma activa na reflexão sobre os desafios que o país tem e avançar com propostas para uma reforma em todos os sectores cruciais, para que, efectivamente, Moçambique e os seus cidadãos possam se beneficiar das oportunidades da extracção dos recursos naturais.

Este documento procurou avançar uma reflexão sobre os principais desafios de Moçambique no sector da indústria extractiva e algumas propostas para a reformas políticas, onde, de um modo geral, sugere-se: (i) a aprovação de uma política de Fundo Soberano; (ii) aprovação da lei de Conteúdo Local; (iii) necessidade de formulação de uma política que permite uma maior transparência nos mecanismos de alocação dos 2.75% às comunidades locais e revisão da respectiva percentagem; (iv) divulgação dos contractos do sector extractivo, incluindo as adendas dos mesmos; (v) criação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva; (vi) observância dos direitos humanos na indústria extractiva; e a maior sensibilidades às questões de género no contexto da indústria extractiva.

A revisão destas questões vai constituir uma mais valia e o seu cumprimento compulsório, entretanto, mais do que estar na legislação, é importante que o país e os seus cidadãos se beneficiem efectivamente das oportunidades oferecidas ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva.

Parceiros:



NIMD

Financiador



Ministry for Foreign
Affairs of Finland

IMD – Instituto para Democracia Multipartidária

Av. Salvador Allende nº 753, Maputo/Moçambique

Office: +258 84 306 6565 | imd@imd.org.mz | www.imd.org.mz