



Observatório de Direito 1/2013

Os pagamentos ao Governo no âmbito da indústria petrolífera

Em 2010, pela Nota de Imprensa n.º 10/2010 intitulada “Moçambique deve adoptar melhores práticas de gestão de recursos petrolíferos”, o CIP chamava a atenção sobre a necessidade de haver transparência em torno das somas pagas pelas empresas petrolíferas ao Governo para fins de capacitação institucional, treinamento e formação e fundos sociais para projectos das comunidades afectadas pelas operações petrolíferas.

Em Maio de 2012, o Relatório de Reconciliação referente ao ano de 2009 mostrava que, efectivamente, algumas empresas petrolíferas, entre as quais a Anadarko, a Petronas e a Sasol Petroleum Temane pagaram valores ao Estado para fins de capacitação institucional, e a Anadarko e a Statoil para o fundo de projectos sociais.

No entanto, e como já referia a Nota de Imprensa n.º 10/2010 e, mais recentemente, através do relatório “Avanços e estagnações da transparência na indústria extractiva em Moçambique”, de Maio de 2012, é imprescindível que a atribuição e aplicação destes pagamentos ao Estado seja regulamentada. É que até à data, como salientam aquelas análises, não se sabe a quem são entregues e como são aplicados aqueles pagamentos.

Mas, para além dos aspectos já realçados pelo CIP no âmbito da transparência, importa ir um pouco para além disso e verificar a própria legalidade destes pagamentos que estão a ser feitos ao Estado pelas empresas petrolíferas que desenvolvem actividades no nosso País.

Pela Lei n.º 3/2001 de 21 de Fevereiro, a Lei dos Petróleos, foi aprovado o regime jurídico da atribuição de direitos para a realização das operações petrolíferas em

Moçambique. As “operações petrolíferas”, de acordo com as definições constantes nesta lei, incluem as relativas ao gás natural.

No que se refere ao regime fiscal, a Lei dos Petróleos foi alterada pela Lei n.º 12/2007 de 27 de Junho que, por sua vez, no que concerne à regulamentação do Imposto sobre a Produção de Petróleo, foi alterada e complementada pela Lei n.º 4/2008 de 9 de Abril.

A Lei n.º 12/2007 de 27 de Junho estabelece no seu artigo 11 que:

*«1. Uma percentagem das receitas geradas na actividade petrolífera é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos petrolíferos.
«2. A percentagem a que se refere o número anterior é fixada na Lei Orçamental, em função das receitas previstas e relativas a actividade petrolífera.
«3. Compete ao Conselho de Ministros inventariar as receitas resultantes das operações petrolíferas e publicitá-las periodicamente.»*

Para além do disposto neste artigo 11 e no artigo 1 da mesma Lei n.º 12/2007 - que refere estarem as pessoas jurídicas que exercem a actividade petrolífera abrangidas pelos demais impostos previstos no sistema tributário - aquelas três Leis não prevêm a obrigatoriedade do pagamento, de quaisquer impostos, taxas ou contribuições destinadas quer às comunidades locais, como ao desenvolvimento, a capacitação institucional ou para a formação e treinamento profissional, por parte das empresas petrolíferas.

A Lei n.º 4/2008 de 9 de Abril regulamenta o pagamento do Imposto sobre a Produção de Petróleo e nada refere sobre outros pagamentos ou impostos ou taxas ou contribuições devidas ao Estado pelas operações petrolíferas. Nem mesmo, sequer, consta uma previsão de que o Conselho de Ministros poderá determinar a obrigatoriedade do pagamento de quaisquer outras taxas ou contribuições seja para estes ou outros fins.

Todavia, o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Petróleo (INP), aprovado pelo Decreto n.º 25/2004 de 20 de Agosto, sem qualquer suporte legal, prevê, no seu artigo 20:

«1. São receitas do INP:

«a) os fundos resultantes do apoio institucional e treinamento previstos nos contratos;

....

Ora, não nos parece fazer sentido que seja um contrato a prever a atribuição de valores que não tenham qualquer cobertura legal. Mais ainda, o Estatuto Orgânico acima referido considera como receitas do INP, os fundos que lhe serão concedidos para apoio institucional e treinamento previstos nos contratos, ou seja, os fundos

que estão ou deveriam estar automaticamente consignados a fins determinados e, por conseguinte, não podem ser considerados a par das demais receitas gerais do INP.

Como se esta ilegalidade não bastasse, o mesmo Estatuto Orgânico não prevê, a título de despesas, quaisquer custos que sejam relacionadas com capacitação institucional ou treinamento, tal como resulta do artigo 21 do Estatuto Orgânico do INP:

«São despesas do INP:

«a) Os encargos resultantes do respectivo funcionamento no exercício das suas atribuições e competências;

«b) Os custos de aquisição, manutenção e conservação dos bens, equipamentos ou serviços;

«c) Os encargos resultantes dos estudos e investigações».

Ou seja, prevê-se que o INP receba fundos para actividades para as quais não tem competência para desenvolver e onde não pode gastar os fundos que recebe de acordo com os seus próprios Estatutos. Aliás, também nada há nas atribuições ou competências do INP que respeite a treinamento ou actividades de capacitação institucional, como se pode constatar dos artigos 3 e 4 do seu Estatuto Orgânico e do artigo 4 do Decreto 25/2004 de 20 de Agosto que aprovou este Estatuto.

E nem tinha que prever já que a grande atribuição ou competência do INP é a regulação e fiscalização das operações petrolíferas. A formação, treinamento ou capacitação institucional terá de ser atribuída a uma entidade que tenha essas capacidades especificamente.

Na esteira desta estranha previsão, o modelo de contrato constante no website do Instituto Nacional de Petróleos sob a referência “Mozambique EPCC Model – 4th Bidding Round-May 2010 – 1” contém cláusulas que vão ainda mais longe do que o acima previsto como receitas do INP.

A cláusula 18.5 prevê um pagamento pela Concessionária ao Governo em montante a ser especificado no contrato, que será usado como suporte institucional para as entidades governamentais envolvidas na promoção e administração das operações petrolíferas¹. A cláusula dispõe, ainda, que o pagamento será anual, e será feito de acordo com instruções a serem fornecidas pelo representante do Governo designado no Contrato. A cláusula 18.6 contém duas alíneas²:

¹ *«18.5. The Concessionaire shall pay..... United States dollars (USD) to the Government. This amount which payment may be used as institutional support to the Government entities involved in promotion and administration of Petroleum Operations. Such payment shall be made within thirty (30) days from the Effective Date to such Government entities in accordance with the instruction provided by the representative of the Government designated in this EPCC.»*

² *18.6 (a) During the Exploration Period, the Concessionaire shall pay to the Government... United States dollars (USD) per year, to be spent on training support programmes within the Government. The first*

- a alínea a) prevê outro pagamento pela Concessionária ao Governo, em montante a ser especificado no contrato, que será usado em programas de formação dentro do Governo. À semelhança do anterior, o pagamento é anual;
- a alínea b) prevê outro pagamento pela Concessionária ao Governo, em montante a ser especificado no contrato, que será usado para projectos sociais dos cidadãos que vivam nas áreas abrangidas pelas operações petrolíferas.

Como se referiu não se vislumbra qualquer base legal para a inclusão destas cláusulas nos contratos. É preciso ter sempre em mente que o Estado e as suas instituições autónomas regem-se pelos princípios estritos de legalidade, ou seja, o que fazem ou podem fazer tem que constar expressamente de diploma legal competente.

A Lei n.º 15/97 de 10 de Julho e que, tanto quanto sabemos continua em vigor, determina expressamente no seu artigo 21, n.º 1 «*Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada nem ser objecto de inscrição no Orçamento do Estado se não tiver base legal*».

Não se confunda estes pagamentos previstos na cláusula com o previsto na Lei n.º 12/2007 e agora na previsão de Lei do Orçamento Geral do Estado para o ano 2103³, sobre a percentagem das receitas obtidas pela extracção mineira e petrolífera a serem destinadas ao desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos.

Estes fundos resultam, como bem expresso nas Leis 11/2007 e 12/2007 das receitas geradas pela extracção mineira e petrolífera; não resultam dos pagamentos constantes nas cláusulas 18.5 e 18.6 do modelo de contrato onde se preveem valores a serem pagos expressamente para esse e outros fins (capacitação institucional, treinamento e para projectos sociais).

Como tais pagamentos não estão previstos na legislação em vigor, nada há na legislação que regulamente tais pagamentos e aplicação de tais fundos. Ou seja, a

payment shall be made on the first anniversary of the Effective Date of this EPCC and subsequent payment shall be made on the subsequent anniversaries thereof.

(b) The Concessionaire shall pay to the Government United States dollars (USD) ... per year during the Exploration Period of this EPCC, for social support projects for the citizens of the Republic of Mozambique in areas where Petroleum Operations take place The first payment shall be made on the first anniversary of the Effective Date of this EPCC and each subsequent payment shall be made on the subsequent anniversaries thereof.»

³ Artigo 7 da proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado para 2013: «*É definida a percentagem de 2,75% das receitas geradas pela extracção mineira e petrolífera para programas que se destinem ao desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos, nos termos do artigo 19 da Lei n.º 11/2007 e do artigo 11 da Lei n.º 12/2007, ambas de 27 de Junho*».

quem se farão estes pagamentos, em que orçamento entrarão estas receitas (do INP, como no caso da verba para a capacitação institucional? No Orçamento do Estado?), como serão estes fundos administrados? Exactamente, as questões que, já em 2010, o CIP levantava que continuam por resolver.

A bem da legalidade, transparência e de boa governação e para afastar qualquer hipótese ou possibilidade de desvio de aplicação destes montantes, é urgente esta matéria ser devida e legalmente regulada e regulamentada. Também, só prevista legalmente e regulamentada é que o Governo poderá exigir das empresas petrolíferas o pagamento destas taxas e contribuições. Ainda, parece que estes pagamentos deverão ser extensíveis a todas as empresas da indústria extractiva e não meramente às empresas petrolíferas.

Assim, é necessário e urgente determinar por lei:

- 1) quais os pagamentos, para além dos impostos, que as concessionárias da indústria extractiva devem pagar ao Estado;
- 2) quais os valores a pagar ou os critérios para determinar os respectivos montantes;
- 3) a quem devem ser pagos e como deverão ser pagos;
- 4) de que forma estes fundos deverão ser administrados, geridos, aplicados e a respectiva publicidade expressa na Lei do Orçamento.

Há suficientes exemplos na legislação de diversos Países sobre esta matéria, desde a forma de cálculo até às instituições beneficiárias de pagamentos para fins específicos, como, por exemplo, a entrega a Universidades estatais para efeitos de formação, a instituições de formação do Estado para efeitos de capacitação institucional e a instituições de apoio e assistência social para projectos das comunidades directamente afectadas pela actividade das empresas da indústria extractiva, que podem servir de inspiração para a regulamentação desta matéria em Moçambique.

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](tel:+25821492335)
Fax: [\(+258\) 21 49 23 40](tel:+25821492340)
Caixa Postal: 3266
Web: www.cip.org.mz
Maputo-MOCAMBIQUE