



## CONCESSÕES NO ÂMBITO DO LNG:

# Governo Insiste em Legislar sem Consulta Pública e sem Transparência

*- Moçambique caminha no sentido anti-horário*

As negociações com vista à atribuição de um regime especial aos projectos de liquefacção do gás natural das áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma, das empresas Anadarko, americana, e Eni, italiana, foram concluídas.

O governo já pediu autorização legislativa à Assembleia da República para legislar em forma de decreto. Não há dúvida que este instrumento é mais rápido, mas não permite debate no Parlamento, nem consulta pública e prejudica a transparência, na medida em que os termos oferecidos às empresas só serão conhecidos depois da publicação do decreto.

Desde Janeiro de 2014 que as empresas Anadarko e Eni estão a negociar junto do governo a aprovação de uma legislação que confira regime especial aos projectos de liquefacção do gás natural. Estas negociações chegaram ao fim. Com efeito, a ministra dos recursos minerais, Esperança Bias, disse, na sessão de resposta às questões apresentadas ao governo pelas bancadas parlamentares, realizada a 9 de Julho de 2014, que pela dimensão dos investimentos a realizar, o montante de capital a mobilizar pelas concessionárias junto à comunidade financeira internacional exigirá a cobertura de algumas lacunas na actual

legislação, em forma de concessão de algumas isenções e estabelecimento de alguns regimes legais especiais.

Os detalhes do referido regime especial não são do domínio público e há sérias dúvidas de que possam ser debatidos, publicamente, antes da sua aprovação. O conteúdo do decreto só será conhecido quando for publicado, até 180 dias depois da publicação da autorização, conforme o número 4 do artigo 180 da Constituição da República.

O CIP reconhece que existe, em Moçambique, uma série de lacunas que podem afectar negativamente a competitividade destes projectos, tais como legislação desajustada, falta de mão-de-obra qualificada para o nível destes projectos, oferta de bens e serviços em qualidade e regularidade, entre outros aspectos importantes, o que acaba colocando o país sujeito a este tipo de exigências.

Porém, a forma como decorreram estas negociações é contrária às boas práticas internacionais de gestão do sector extractivo, bem como dos padrões de transparência impostos pela Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (EITI) da qual Moçambique é país cumpridor, desde 2012.

Em termos gerais, é problemático e não transparente que, enquanto a Assembleia da República (AR) debate as propostas de leis (submetidas pelo governo) que vão regular o sector nos próximos anos, o mesmo governo esteja em negociações confidenciais com empresas e, sobretudo, esteja a solicitar uma autorização legislativa para produzir um decreto que legisle sobre uma matéria ligada àquela em debate na AR. Ainda que isso seja legal, não é transparente. Enquanto alguns sectores pro-indústria argumentam que esta é uma prática comum no sector extractivo, para nós, CIP, (somos pro-estado), o procedimento usado, não só é problemático e não transparente, como também é anti-concorrencial.

### *Por Quê um Tratamento Especial?*

As empresas defendem que o projecto de produção de gás natural liquefeito (LNG, sigla inglesa) é especial e, por conseguinte, merece tratamento especial para flexibilizar os processos de produção e se tornar competitivo no mercado, para além de que é necessário dar garantias aos financiadores do projecto.

Por seu turno, o Governo argumenta que estas concessões visam facilitar a implementação do projecto de liquefacção do gás natural, desde a concepção, construção, instalação, propriedade, financiamento, operação, manutenção da fábrica de liquefacção, entre outros aspectos. As empresas não dispõem dos recursos financeiros necessários para a implementação do projecto e terão que buscar financiamentos à banca.

Como acontece em outras partes do mundo, os potenciais financiadores exigem garantias de que os termos legais e fiscais que regem o projecto não serão alterados antes do termo do prazo do contrato. Isto é indispensável mas, adicionalmente, o governo e as empresas consideram ser importante conceder mais incentivos ao projecto. Alguns desses incentivos são alteração e/ou isenções à legislação, reduções e isenções fiscais.

Na verdade, o governo está a incrementar os incentivos fiscais de que estas companhias já beneficiam no âmbito dos contratos de concessão de pesquisa e produção rubricados em 2006. Os incentivos fiscais, aliados à recuperação de custos acumulados desde a fase da pesquisa e produção vão retardar, significativamente, e comprometer, consideravelmente, as futuras receitas do Estado provenientes da Bacia do Rovuma.

Uma vez que o país está a rever o quadro legal aplicável ao sector extractivo, o razoável seria que o governo fizesse um levantamento das provisões legais que possam afectar negativamente os investimentos e sua competitividade, bem como as disposições que faltam para tornar a legislação completa e procurar saná-las. Até porque já era previsível que as empresas necessitariam de recorrer a financiadores para investir no projecto e, por conseguinte, os mesmos exigiriam garantias.

O tratamento especial cria condições desiguais de concorrência entre os investidores e mostra que Moçambique caminha no sentido anti-horário, uma vez que, actualmente, os países ricos em recursos minerais procuram estabelecer todos os termos na lei, evitando negociações contratuais paralelas.

### *O que está em causa?*

O governo pretende conceder isenções fiscais, regime cambial e laboral especial, regime especial para contratação de seguros e resseguros, estabelecer condições que permitam o financiamento internacional ou nacional ao projecto, incluindo a concessão de quaisquer tipos de garantias para assegurar tal financiamento, entre outras questões importantes.

- *Estabilidade*

Qualquer investidor quer ter garantias de que os termos contratuais acordados com o governo não serão alterados ao longo do tempo de vigência do contrato. As empresas Eni e

Anadarko identificaram uma ameaça no artigo 178 da lei 14/2011 de 10 de Agosto e pediram ao Governo para clarificá-lo.

O artigo diz que “excepto nos casos em que outra coisa resulte da lei ou da natureza do contrato, a Administração Pública pode: rescindir, unilateralmente, os contratos por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização”.

O princípio deste artigo é a salvaguarda dos interesses supremos do estado e do povo, o detentor destes recursos naturais. A sua retirada ou alteração em benefício das empresas constituirá uma machadada ao espírito e letra do princípio de ‘bem comum’ e/ou do ‘interesse geral’. Estas empresas situar-se-ão acima do interesse geral. Contudo, há necessidade de especificar em que circunstâncias o Governo vai aplicar estas provisões.

Por outro lado, as empresas querem garantias em relação a estabilidade legal e fiscal. Sobre esta matéria, a proposta de lei do regime específico de tributação e de benefícios fiscais das operações petrolíferas refere que ‘o governo pode garantir a estabilidade fiscal por um período não superior a 15 anos a contar da data da aprovação de um plano de desenvolvimento para as taxas fixadas na lei, regras amortização e taxa anual de concessão’. Este período pode ser renovável por mais 15 anos.

- *Regime laboral especial*

Enquanto existem algumas questões pontuais a ser abordadas ao nível laboral, como o horário de trabalho para o pessoal envolvido na construção das instalações terrestres de produção de LNG, as empresas estão a negociar com o Governo a remoção das quotas exigidas para a contratação de trabalhadores estrangeiros, sob o argumento de que o projecto exige mão-de-obra qualificada e num número que não existe em Moçambique.

De acordo com o regime de quotas, consoante o tipo de classificação, a empresa pode ter ao

seu serviço cidadãos estrangeiros na seguinte proporção:

- a) Cinco por cento da totalidade dos trabalhadores, nas grandes empresas;
- b) Oito por cento da totalidade dos trabalhadores, nas médias empresa; e
- c) Dez por cento da totalidade dos trabalhadores, nas pequenas empresas.

Considera-se grande empresa, aquela que emprega mais de cem trabalhadores.

O Decreto 63/2011 de 7 de Dezembro que regula a contratação de cidadãos de nacionalidade estrangeira no sector de petróleos e minas prevê excepção na imposição de quotas para projectos de investimentos aprovados pelo governo. Com efeito, o número 1 do artigo 8 deste Decreto diz que “*nos projectos de investimentos petrolíferos e mineiros aprovados pelo governo, nos quais se preveja a contratação de cidadãos estrangeiros em percentagem superior ou inferior à prevista no regime de quotas, não é exigível a autorização de trabalho, bastando a comunicação*” mediante preenchimento de um modelo específico. À carta de comunicação, a empresa deve juntar a cópia do projecto aprovado pelo governo, que mencione o número autorizado de trabalhadores a contratar, caso seja aplicável.

Claramente, a lei já prevê excepções que devem ser consideradas, antes de se avançar para o estabelecimento de outros termos, especificamente, para estes projectos. Há também a necessidade de o governo ter em atenção aquilo que tem estado a informar ao Parlamento, que está empenhado na formação de muitos moçambicanos para trabalhar nesta indústria. Estes moçambicanos devem estar a regressar das universidades onde se estão a formar, entre 3 a 5 anos, e estarão capacitados para trabalhar nesta indústria.

- *Direitos adicionais de uso de terra*

Desconhecem-se as exigências das companhias sobre a terra onde o projecto de LNG será implantado, mas o governo pretende confirmar

os direitos adquiridos e estipulação de direitos adicionais para o uso da terra.

O projecto de LNG será implantado numa área de 7 mil hectares na península de Afungi, em Palma, Cabo Delgado. Esta área foi concedida, por via de cessão de exploração do direito de uso e aproveitamento da terra ao consórcio composto pela Anadarko (AMA1) e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), denominado Rovuma Basin LNG Land. A ENI, operador da área 4, que também pretende produzir LNG e, possivelmente, terá que usar as mesmas instalações, ainda não integra o consórcio.

A cessão de exploração não existe na lei de terras, sendo apenas mencionado, sem detalhe, no respectivo regulamento como uma das formas de transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra.

- *Regime Fiscal Especial*

O governo e as empresas estão a negociar um regime fiscal especial para as empresas implementarem o projecto de liquefacção do gás, que será dominado por isenções e/ou reduções nos impostos.

O regime fiscal para os sectores mineiros e de petróleos está em revisão desde 2013, encontrando-se neste momento em sede do Parlamento para apreciação e aprovação.

Esta revisão tinha em vista garantir termos fiscais mais benéficos para o país e colocar todos os termos fiscais na lei, evitando negociações paralelas. O processo bastante participativo e transparente de revisão da legislação fiscal foi saudado por todos os quadrantes da sociedade moçambicana, mas estas negociações paralelas mostram que a lei será decorativa, ou seja, que as multinacionais sempre terão um tratamento preferencial, à parte da legislação.

- *Regime cambial*

A questão cambial é muito importante e que exige cuidado no seu tratamento. As empresas estão a tentar contornar os preceitos da lei cambial

e seu regulamento sobre a obrigatoriedade das empresas remeterem à Moçambique as receitas de bens, serviços e investimentos exportados, dos quais 50 por cento serão convertidos para meticais. O argumento das empresas é de que os pagamentos são efectuados no estrangeiro, daí que precisam manter o seu dinheiro fora do país para flexibilizar as suas transacções e se manterem competitivos.

Por outro lado, consideram que Moçambique não tem capacidade para absorver o dinheiro que será canalizado e a manutenção destes recursos no banco vão constituir um custo para a empresa, sem contar que as comissões cobradas pelas transacções são altas.

Enquanto as questões da flexibilidade e da competitividade são legítimas, há que ter cautelas para não fazer concessões que depois vão privar o país de usufruir dos rendimentos da venda dos seus recursos, enquanto estes servem outras economias. É que o dinheiro da venda do LNG depositada numa conta em Moçambique vai gerar mais oferta de dinheiro à economia nacional, que pode ser utilizado para investir em vários projectos cruciais para o desenvolvimento.

Ademais, o regulamento da lei fiscal refere, no número 5 do artigo 8, que o Banco de Moçambique pode dispensar a obrigatoriedade de repatriamento das receitas para o país, autorizando a retenção no exterior, de parte das receitas em casos específicos, como a amortização de dívidas, pagamentos urgentes às empresas de transporte internacional, pagamentos relacionados com a manutenção de contas, entre outros.

O governo deve ter muita cautela na atribuição das concessões em negociação, uma vez que existe um grande risco de as empresas sentirem-se privilegiadas e exigirem mais, para além de usarem abusivamente das isenções legais e fiscais atribuídas.

### *Papel da Assembleia da República*

O estabelecimento de um regime especial para a implementação do projecto de LNG na bacia

do Rovuma mina todos os esforços em curso no país para o estabelecimento de uma legislação completa e moderna para o sector mineiro e de hidrocarbonetos.

Se existem lacunas na legislação moçambicana conexas ao sector extractivo e que possa afectar o bom desempenho do sector, o governo deve tratar de supri-las, de modo a evitar conceder regimes especiais, conferindo mais transparência aos processos de concessão e implementação dos projectos no sector.

Um regime fiscal especial apresenta sério risco de corrupção, sobretudo quando as concessões não são publicamente discutidas e, portanto, não se conhecem as contrapartidas para tais concessões. Por outro lado, este tipo de regimes que estabelece uma série de isenções fiscais e legais vai comprometer as receitas futuras do estado.

Para a satisfação pública, isto ocorre numa altura em que a Assembleia da República tem estado a notabilizar-se pelo bom desempenho na produção legislativa, particularmente na revisão da lei de minas recentemente aprovada. É, pois, à Assembleia da República que fazemos o apelo de autorizar o Governo a avançar com o decreto-lei sob a condição de:

- Excluir do decreto-lei todas as questões que já têm tratamento legal claro, mantendo apenas as NECESSÁRIAS para flexibilizar o projecto e seu investimento,
- Que o processo seja transparente e o Governo informe aos moçambicanos, com detalhe as suas opções e respectivas implicações.
- Por outro lado, consideramos importante que a Assembleia da República acompanhe o processo de aprovação do decreto-lei e o ratifique, apenas, depois de tê-lo minuciosamente apreciado, conforme o artigo 181 da Constituição da República.

# Boa Governação, Transparência e Integridade

## FICHA TÉCNICA

**Autor:** Fátima Mimbire

**Director:** Adriano Nuvunga

**Coordenador do Pilar:** Fatima Mimbire

**Equipa do pilar:** Adriano Nuvunga, Fátima Mimbire e Borges Nhamire

**Layout and Design:** Nelton Gemo

**Tiragem:** 300 exemplares

**Endereço:** Rua Frente de Libertação de Moçambique, nº 354, Maputo - Moçambique

**Tel.:** +258 21 49 23 35, **Cel.:** +258 82 301 6391,

**Fax:** 258 21 49 23 40 | **Caixa Postal:** 3266

**E-mail:** [cip@cip.org.mz](mailto:cip@cip.org.mz)

**Website:** [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz)

**Registo N°:** 020/GABINFO-Dez/2007

Parceiro  
de assuntos de género



## Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



Koninkrijk der Nederlanden



DANIDA



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO