



## LEGISLAÇÃO SOBRE PETRÓLEO

### Para Além do Gás Natural do Rovuma, Compreendendo as Implicações das Leis de 2014

Este documento analisa as leis do petróleo que estabelecem os termos para os futuros desenvolvimentos no sector, nomeadamente: a lei sectorial (Lei nº 21/2014, de 18 de Agosto de 2014) e a lei fiscal dos petróleos (Lei nº 27/2014, de 23 de Setembro de 2014).

Uma questão importante no entendimento do impacto potencial destas leis é a sua potencial aplicabilidade a projectos cujos contratos já foram assinados – em particular os da Bacia do Rovuma. As próprias leis parecem ser claras neste ponto: com algumas excepções, estas leis aplicam-se a futuros contratos<sup>1</sup>.

As duas leis aqui analisadas estabelecem os termos para a 5ª Ronda de Licenciamento, lançada em Outubro de 2014<sup>2</sup>.

Uma das maiores alterações aos actuais termos fiscais foi já imposta a todos os projectos do sector extractivo – um imposto sobre as mais-valias, tributado a 32%. Esta alteração entrou em vigor com a nova Lei Sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC), no início de 2014, e está reafirmada na nova Lei Fiscal dos petróleos.

Para além das alterações à tributação das mais-valias, é improvável que o Governo utilize disposições das novas leis para aplicar a desenvolvimentos relacionados com o gás natural do Rovuma. Qualquer renegociação dos termos dos Contratos de Concessão de Pesquisa e Produção de 2006 ocorrerá no âmbito do decreto que estabelecerá um “Regime Especial” para o LNG da Bacia do Rovuma.

Embora as duas leis tenham sido publicadas, ainda há muito por esclarecer. Seguir-se-ão mais pormenores nos regulamentos associados, que deveriam ser publicados no prazo de 60 dias. Para a Lei Fiscal, muitos dos detalhes adicionais estarão incorporados no novo Contrato “modelo” de Concessão de Pesquisa e Produção, que ainda não foi tornado público, embora a 5ª Ronda de Licenciamento já tenha sido lançada.

Os esboços públicos das duas leis de petróleos sugeriam que as alterações seriam relativamente de pouca importância – em grande medida, uma actualização e consolidação da legislação e dos termos existentes no modelo de Contrato de Concessão de Pesquisa e Produção. A presunção de continuidade, no geral, dos termos fiscais parece ter sido confirmada. A Lei Fiscal das Operações Petrolíferas nº 27/2014 é essencialmente uma consolidação dos termos existentes nas leis de 2007, os decretos de 2008 e no contrato modelo<sup>3</sup>.

Contudo, a escala de alterações em relação à Lei Sectorial mais ampla é muito mais significativa do que qualquer pessoa esperava – incluindo o Governo, quando submeteu as leis ao parlamento, em Junho. A versão final da Lei nº 21/2014 contém disposições novas significativas

incluindo: a criação de um órgão de alto nível (Alta Autoridade da Indústria Extractiva) para supervisionar o sector de petróleos; extensão do papel da ENH na comercialização de gás natural e um compromisso do Governo de garantir financiamento à ENH; a obrigatoriedade de 25% da produção ser vendida no mercado interno; novas exigências de que as empresas estrangeiras tenham parceiros nacionais e se inscrevam na Bolsa de Valores de Moçambique; mais ênfase no recrutamento de moçambicanos e ao uso de produtos e serviços nacionais, bem como alargamento dos direitos das comunidades.

## II. A Lei Sectorial dos Petróleos 21/2014

A nova Lei Sectorial do Petróleo substitui a Lei Nº 3/2001. Ela envolve alterações aos mandatos de instituições - chave, bem como novas disposições sobre a transparência e supervisão, maximizando os benefícios dentro de Moçambique e os direitos das comunidades afectadas.

### *Transparência e Supervisão*

*Divulgação do Contrato (Artigo 28):* O CIP há muito tempo que defende que a divulgação plena dos contratos do sector extractivo – o contrato global entre o Governo e a empresa – é uma parte essencial da boa governação no sector. Não há qualquer referência à divulgação dos contratos na versão preliminar da lei, e o acréscimo na nova lei é um avanço, mas ainda não consegue satisfazer as normas internacionais emergentes ao requerer apenas a “publicação dos principais termos.” Esta omissão é surpreendente, considerando que o governo já publicou alguns dos contratos de petróleos e que documentos afins da 5ª Ronda de Licenciamento indicavam que “Os Contratos de Concessão para Pesquisa e Exploração (EPCC) serão tornados públicos de acordo com os requisitos da Lei de Petróleos de 2014.”<sup>4</sup>

*Publicação dos Pagamentos sobre Receitas (Artigo 50):* A nova lei requer que as empresas petrolíferas publiquem os seus resultados, os montantes

pagos ao Estado, bem como os encargos relativos à responsabilidade social e corporativa. O Governo também se compromete a “inventariar as receitas resultantes das operações petrolíferas e publicá-las periodicamente” (Artigo 27). Infelizmente, a nova lei não refere, explicitamente, a publicação de dados sobre volumes de produção e preços de venda dos recursos, informação importante para compreender os impostos pagos e que, no âmbito dos novos padrões de transparência da EITI, de que Moçambique é país cumpridor, deve ser incluída nos relatórios de reconciliação de pagamentos e recebimentos.

*Jurisdição Transparente (Artigo 26):* Claramente sensível aos riscos associados ao facto de empresas estrangeiras se registarem em jurisdições secretas (paraísos fiscais), a nova lei estabelece que elas sejam registadas e administradas em “jurisdições transparentes”. Os paraísos fiscais são utilizados para evitar ou adiar os impostos, evitar o controlo e escrutínio externo sobre as transacções das empresas. Contudo, a lei não dá mais detalhes sobre como esta disposição será interpretada ou aplicada.

*Papel da Assembleia da República (Artigo 37):* Em contraste com muitos outros países em desenvolvimento, ricos em recursos, não há nenhuma base legal específica para as receitas do sector petrolífero. A nova lei apenas diz que compete à Assembleia da República garantir a gestão sustentável e transparente das receitas, tendo em conta a satisfação das necessidades presentes e as das gerações vindouras. Infelizmente, a lei não faz qualquer outra referência ao papel do parlamento na garantia da boa governação e supervisão. Dever-se-ia também ter alargado o papel do parlamento para fazer a supervisão regular do sector, com ênfase particular nas empresas do Estado tais como: a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) e suas afiliadas: Companhias Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH), Companhia Moçambicana do Gasoduto (CMG), ENH Logistics, ENH Rovuma Basin Land.

## **Responsabilidades Institucionais**

*Alta Autoridade da Indústria Extractiva (Artigo 23):* A alteração institucional mais marcante introduzida na nova lei dos petróleos é a criação de um novo órgão directamente subordinado ao Conselho de Ministros. Não se dá qualquer outro detalhe. A Lei dos Petróleos refere, apenas, que este órgão vai supervisionar e monitorar as actividades petrolíferas. A nova Lei de Minas Nº 20/2014 refere que este órgão político também vai controlar o sector mineiro, mas, igualmente, não fornece quaisquer pormenores, excepto que ele deverá estar operacional dentro de 12 meses (Artigo 25). Portanto, o vazio deixado pelo legislador sobre as competências e composição da AAIE pode resultar na criação de uma instituição meramente decorativa.

*Papel Alargado da ENH (Artigos 24 e 36):* O papel central do Estado no sector petrolífero é reafirmado. Declara-se que a ENH é responsável pela participação em todas as fases e aspectos do sector. O âmbito da responsabilidade da ENH pela comercialização de produtos petrolíferos é alargado para além do mercado interno. No Artigo 4, sobre o “Papel do Estado”, a lei acrescenta uma garantia de financiamento da ENH, para apoiar a empresa em empréstimos para pagar a sua quota nos custos de participação do projecto, tal como deverá acontecer agora, no âmbito do projecto de produção de LNG no Rovuma.

## **Maximizar os Benefícios para Moçambique**

*Obrigações para com o Mercado Interno (Artigo 35):* Como é comum em países em desenvolvimento, produtores de petróleo e gás natural, uma parte da produção a ser regulamentada por futuros contratos está reservada para o mercado nacional. Neste caso, a quantidade é de 25%. Há questões óbvias sobre a capacidade do mercado interno absorver quantidades significativas de gás natural passaram dez anos até o Governo conseguir levar a totalidade de 5% dos royalties do gás natural de Pande Temane pagos em espécie, para utilizar em Moçambique. Para além disso, o parágrafo seguinte indica que o Governo

estabelecerá um preço para esta quota, o que levanta questões sobre se esta porção da produção poderá ser vendida a custos inferiores ao mercado. Por outro lado, os termos fiscais analisados abaixo permitiriam ao Governo satisfazer a maior parte deste compromisso a partir da sua quota da produção.

*Direitos de Preferência se associado com entidade moçambicana (Artigo 26):* Na atribuição de contratos de concessão, será dada preferência a empresas estrangeiras que se associem a empresas moçambicanas. A definição de empresa “Moçambicana” estende-se para lá do país de incorporação ou registo – pelo menos 51% do capital social deve ser detido ou controlado por cidadãos moçambicanos ou empresas moçambicanas públicas ou privadas. Deve encorajar-se uma maior participação de empresas moçambicanas. A experiência de outros países em desenvolvimento ricos em recursos, mostra que o requisito de um parceiro nacional tem sido frequentemente um mecanismo usado para as elites políticas e económicas acumularem riqueza sem fornecerem qualquer valor acrescentado.

*Registo na Bolsa de Valores (Artigo 13):* Sob o título “promoção do empresariado nacional” a nova lei requer que as empresas de petróleo e gás estejam inscritas na Bolsa de Valores de Moçambique. Não se dá mais pormenores. Os analistas do sector levantam questões sobre se esta disposição vai requerer o registo ou se uma parte das acções da empresa deverá ser negociada dentro de Moçambique.

*Requisito de Parceiro Nacional para Fornecedores de Serviços (Artigo 41):* De acordo com a lei, as empresas que prestem serviços a operações petrolíferas devem estar associadas a empresas moçambicanas. Nenhum detalhe sobre como isso se materializa é dado. Tal como em relação aos direitos de preferência acima referidos, o estabelecimento de obrigações de associação com entidades moçambicanas gera grandes oportunidades para o empresariado, mas também aumenta os riscos de acumulação de riqueza por elites políticas e económicas.

*Força de Trabalho, Produtos e Serviços Moçambicanos (Artigos 12 e 41):* Na nova lei dá-se maior

ênfase à promoção de emprego para moçambicanos, bem como se encoraja as empresas a fazerem maior uso de produtos e serviços moçambicanos. Esta é uma novidade introduzida pela lei e visa dar respostas à questão do conteúdo local. Assim, as empresas devem garantir emprego e formação técnica a nacionais, incluindo a sua participação na gestão, embora não haja qualquer referência a uma quota específica. As empresas devem também dar preferência a produtos e serviços locais quando o custo destes não for mais do que 10% superior ao dos seus equivalentes importados.

#### *Participação do Estado nos projectos (artigo 20)*

A lei refere que o Estado reserva-se o direito de participar nas operações petrolíferas em que estiver envolvida qualquer pessoa jurídica. Tal pode ocorrer em qualquer fase das operações, nos termos e condições a serem estabelecidos por contrato. Por fim, refere que o Estado deve promover, de forma progressiva, a elevação do nível da sua participação nos empreendimentos de petróleo e gás. Entretanto, a lei não refere como o Estado exerce a sua participação: se é livre de qualquer encargo financeiro ou se paga valores correspondentes a percentagem que detém no empreendimento

### **Direitos das Comunidades**

A nova lei sectorial dá ênfase adicional aos direitos das comunidades em zonas adjacentes às de pesquisa e produção de petróleo. Na verdade a lei aprofunda os termos que já estão contidos na Lei de Terras e introduz outros elementos importantes, que vão empoderar a comunidade e permitir o seu envolvimento nos projectos petrolíferos.

*Memorando de Entendimento para Compensação (número 4 do artigo 7):* Se as famílias ou comunidades precisarem de ser reassentadas, de modo a libertarem a área da concessão petrolífera, as empresas devem pagar uma indemnização justa e transparente com base em regras estabelecidas pelo Conselho de Ministros. Especificamente, os termos da indemnização devem ser fixados num Memorando de Entendimento (MdE) entre o

Governo, a empresa e a comunidade. Esse MdE constitui um requisito para a atribuição do direito de exploração.

*Reassentamento (Artigo 42):* As empresas petrolíferas são obrigadas a garantir os custos de reassentamento das populações após consulta aos órgãos locais do Estado e às autoridades comunitárias. A lei também afirma que às populações reassentadas serão garantidas condições de vida condignas e superiores às que tinham antes, com base numa justa compensação.

*Envolvimento das Comunidades (Artigo 11):* As comunidades devem receber “informação prévia sobre o início das actividades de exploração” e devem ser consultadas antes da aprovação da actividade petrolífera. Além disso, o Governo compromete-se a criar mecanismos de envolvimento para garantir a participação das comunidades nas áreas de operações petrolíferas.

*Desenvolvimento Local (Artigos 19 e 48):* A Lei Fiscal de Petróleos (12/2007, Artigo 11) continha uma cláusula que prevê que uma percentagem, não especificada, das receitas é canalizada para o desenvolvimento das comunidades nas áreas adjacentes à produção de petróleo. Esta disposição é repetida na nova Lei de Petróleos em dois artigos, 19 e 48.

*Emprego Local e Formação (Artigo 15):* Entre os deveres gerais das empresas titulares de direitos de pesquisa e produção de petróleo e gás está a necessidade de garantir emprego e formação técnica a cidadãos nacionais, preferencialmente os que residem na área de concessão. Contudo, não há detalhes sobre como as empresas devem lidar com esta obrigação geral.

## **II. A Lei Fiscal dos Petróleos, Nº**

### **27/2014, de 23 de Setembro**

O objectivo das leis fiscais é encontrar o equilíbrio adequado entre encorajar o investimento e assegurar uma partilha justa das receitas para o Estado. Os contratos da Bacia do Rovuma, assinados em 2006 foram muito generosos para as empresas, com um imposto de 2% sobre os “royalties” e uma taxa reduzida de imposto sobre

o rendimento nos primeiros anos. Os termos fiscais foram, substancialmente, apertados através das leis fiscais de 2007 e do decreto sobre o royalty de 2008, bem como dos termos de contratos assinados em resultado do quarto concurso de licenciamento.

A Lei Fiscal Nº 27/2014 consolida, essencialmente, as leis existentes (12 e 13/2007) e os decretos associados de 2008, bem como secções substanciais da Lei do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) e o “modelo” de Contrato de Concessão de Pesquisa e Produção. O CIP louva o Governo por seguir as melhores práticas internacionais e colocar os termos para exploração dos recursos petrolíferos de Moçambique na lei pública em vez de em negociações confidenciais contrato a contrato. Porém, detalhes importantes sobre os termos fiscais só ficarão claros quando o “contrato modelo” a eles associado for publicado. Surpreendentemente, embora a 5ª Ronda de Licenciamento tenha sido lançada em Outubro de 2014, o contrato modelo ainda não foi tornado público.

*Taxas dos “Royalties” (Artigo 10):* Em Moçambique, os “royalties” do petróleo (designando um imposto de produção) são lançados sobre o valor de mercado justo do petróleo produzido. O governo tem a opção de receber os seus “royalties” em dinheiro ou em espécie (a entrega do próprio petróleo). As taxas de “royalty” permanecem inalteradas desde a Lei de 2007, com a taxa para o petróleo fixada em 10% e para o gás natural em 6%. Já não há nenhuma concessão para gás natural em profundidade que rendeu 2% em “royalties” nos contratos existentes na Bacia do Rovuma. Contudo, a nova lei oferece 50% de redução nas taxas existentes “se a produção se destinar ao desenvolvimento da indústria local”.

*Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (Artigo 15):* Análises anteriores da versão preliminar da Lei Fiscal dos Petróleos sugeriam que o Governo iria estabelecer uma taxa independente de 32% de imposto sobre o rendimento dentro da Lei dos Petróleos, assim estabelecendo uma taxa clara, independentemente de futuras

alterações potenciais ao IRPC, em geral. Porém, a Lei Fiscal apenas faz referência às leis actuais do IRPS (imposto sobre o rendimento pessoas singulares) e IRPC (imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas) para a aplicação das regras específicas do imposto sobre o rendimento. As taxas de depreciação mudaram ao abrigo da nova lei (Artigo 23). Anteriormente, os activos de capital eram depreciados a 20%. Essa mesma taxa é agora aplicada a “activos de produção petrolífera” e as “despesas de desenvolvimento” são, actualmente, depreciadas a 25%. A “aquisição de direitos petrolíferos” é depreciada a 10%. Igualmente, será aplicada uma taxa liberatória de 10% para serviços prestados por não residentes.

*Imposto sobre as Mais-Valias (Article 29):* Como foi documentado em análises anteriores do CIP, a aplicação de um imposto sobre as mais-valias no sector extractivo de Moçambique tem sido muito inconsistente. Alterações ao IRPC aprovadas em 2012 e efectivas desde 2014 clarificaram que já não existe uma taxa decrescente com base na duração da propriedade. Actualmente, o IRPC estabelece uma taxa fixa de 32% sobre as mais-valias e esta disposição é reproduzida na nova Lei Fiscal do Petróleo.

*Partilha da Produção:* A partilha da produção é o aspecto central do regime do petróleo em Moçambique. Embora isso não tenha sido aplicado ao projecto da Sasol em Pande- Temane, em todos os outros contratos uma quota da produção de petróleo representa o maior quinhão da receita paga ao Governo. Termos que eram negociáveis no passado foram agora estabelecidos na lei.

*Recuperação de Custos (Artigo 31):* Em primeiro lugar, há um limite para a recuperação de custos pelas empresas. Em contratos anteriores, essa taxa variava, permitindo que entre um máximo de 90% e um mínimo de 60% do petróleo disponível (após pagamento do imposto de produção/royalty fosse atribuído aos custos. A nova lei estabelece a taxa em 60% (Artigo 31). O efeito desta alteração é fornecer receita adicional ao Governo nos primeiros anos de produção.

### *Fraccionamento da Partilha da Produção (Artigo 32)*

Factor R	Quota-parte do Governo	Quota-parte da Concessionária
Inferior a 1	15%	85%
Igual ou superior a 1 e inferior a 1,5	25%	75%
Igual ou superior a 1,5 e inferior a 2	35%	65%
Igual ou superior a 2 e inferior a 2,5	50%	50%
Igual ou superior a 2,5	60%	40%

*Partilha do Petróleo-Lucro (Artigo 32):* Em segundo lugar, a partilha do petróleo-lucro (a produção remanescente depois de se subtrair os “royalties” e os custos) continua a ser feita com base na avaliação da rentabilidade do projecto, ou “Factor R”. No passado, estas percentagens estavam entre os elementos mais “negociáveis” no contrato de pesquisa e produção. Agora parece que a quota mínima do Governo está fixada na lei, sendo possível obter quotas maiores para o Governo, através de negociação. De acordo com o Artigo 32 da nova lei, “O petróleo-lucro deve ser partilhado com base na escala descrita na tabela abaixo”. Contudo, de acordo com os Documentos da 5ª Ronda de Licenciamento, a partilha entre o Governo e o concessionário acima da quota mínima estabelecida por lei, é um elemento licitável.<sup>5</sup>

*Estabilização (Artigo 40):* Os investidores procuram garantias claras de que os termos fiscais acordados no início permanecem os mesmos ao longo do projecto. Os governos procuram flexibilidade para acomodar circunstâncias em mudança. No passado, Moçambique deu às empresas petrolíferas uma garantia de que, independentemente das mudanças na legislação nacional, “o Contrato de Pesquisa e Produção” [EPCC] permanece plenamente em vigor”.<sup>6</sup> Ao abrigo dos termos da nova Lei Fiscal, os termos são garantidos apenas para os primeiros dez anos da produção. A estabilidade fiscal pode ser estendida até ao fim da validade da concessão mediante o “pagamento adicional de 2% da taxa do imposto sobre a produção a partir do décimo primeiro ano de produção”.

*Participação do Estado:* A Lei Sectorial do Petróleo refere que o Estado procura expandir a

sua participação no sector de petróleo e gás. O princípio não é novo. A ENH detinha o direito a uma quota de 30% dos campos de gás de Pande Temane e uma quota de 10-15% nos contratos de pesquisa e produção.<sup>7</sup> De acordo com documentos associados à 5ª Ronda de Licenciamento lançada em Outubro de 2014, o Estado deterá um mínimo de 10% em todas as futuras concessões de petróleo.<sup>8</sup> A dimensão real da quota do Governo no projecto está sujeita a ofertas e, portanto, pode ser maior. Os termos da participação do Estado também mudaram. A ENH continua a ter o direito de participar depois de serem descobertas quantidades comerciais de petróleo. Ao abrigo destes novos termos, a empresa deve pagar todos os custos (“totalmente carregado”) tendo o Governo que restituir a sua quota quando a produção começar. Isto significa que o Governo não precisa de financiar os custos de desenvolvimento através de empréstimo como acontece com os contratos do Rovuma.

#### *(Endnotes)*

- 1 Artigo 39 – “As entidades que desenvolvam operações petrolíferas ao abrigo de um contrato petrolífero vigente, celebrado com base em legislação anterior, cumprem as obrigações fiscais nos termos dos contratos, salvo se tiver sido solicitada, expressamente, a aplicação da presente lei, no prazo de sessenta dias, a contar da data da sua entrada em vigor”.
- 2 Ver MIREM/INP, [Mozambique Fifth License Round](#), Londres, 23 de Outubro de 2014.
- 3 Note-se que existe um contrato modelo que é actualizado consoante os desafios do sector e do país. Devido à nova legislação do sector, um novo modelo será produzido.
- 4 idem (p. 85).
- 5 Mozambique, Fifth Licensing Round, Apêndice C, Proposta Financeira, p.3.

- 6 INP, Mozambique Model EPCC, 2006, Artigo 27(12) p. 77.
- 7 A ENH detinha, inicialmente, uma quota de 30% mas transferiu 5% à *International Finance Corporation* para arranjar financiamento.
- 8 “Adicionalmente, o Estado, através da ENH, terá um interesse carregado (mínimo de 10% licitável/negociável) em cada EPCC.” 5ª Ronda de Licenciamento de Moçambique, MIREM/INP, Londres, 23 de Outubro de 2014, p. 97.

## FICHA TÉCNICA

**Director:** Adriano Nuvunga

**Coordenadora do Pilar:** Fátima Mimbire

**Pesquisadores do CIP:** Baltazar Fael; Ben Hur Cavelane; Borges Nhamire; Edson Cortez; Fátima Mimbire; Jorge Matine; Lázaro Mabunda; Nélia Nhacume ; Stélio Bila; Teles Ribeiro

**Layout & Montagem:** Nelton Gemo

**Endereço:** Bairro da Coop, Rua B, Número 79, Maputo - Moçambique

### Contactos:

Fax: 00 258 21 41 66 25

Tel: 00 258 21 41 66 16

Cel: (+258) 82 301 6391

Caixa Postal: 3266

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

Website: <http://www.cip.org.mz>

Parceiro  
de assuntos  
de género:



### Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.



Koninkrijk der Nederlanden



Department for  
International  
Development



Education for development

DANIDA



ROYAL DANISH EMBASSY IN MAPUTO



PROGRAMA DE ACÇÃO PARA UMA  
GÊNERO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL



SUÉCIA



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY