

Um olhar sobre a proposta de decreto de alocação e gestão das receitas provenientes do imposto sobre a produção mineira e petrolífera

- Após mais de uma década de implementação, Moçambique poderá finalmente ter um instrumento legal próprio que regula a partilha de receitas resultantes dos projectos do sector extractivo com as regiões produtoras e afectadas pela exploração de recursos naturais. A proposta inicial apresentada pelo Governo tem o mérito de representar um avanço em termos legislativos, fornecendo um quadro específico para o regime de partilha de receitas com as regiões produtoras, mas peca no grau detalhe.



“



Passam pouco mais de 10 anos que a alocação e a partilha de receitas com as regiões que são afectadas pela exploração de recursos do sector extractivo vem sendo feita sem um regulamento próprio que define a sua alocação e gestão. Desde 2013, ano em que ocorreram as primeiras transferências no âmbito da partilha de receitas, o Governo recorre, anualmente, às leis orçamentais para definir a quota-parte das comunidades nas regiões produtoras.

”

O quadro legal para a partilha das receitas da indústria extractiva para o desenvolvimento das comunidades que acolhem grandes investimentos do sector mineiro e de hidrocarbonetos é regulado pelas Leis n.º 11/2007, Lei de Minas, e a Lei n.º 12/2007, Lei de Petróleos, ambas de 27 de Junho. Apesar de não serem detalhadamente específicas, estas leis determinam que uma percentagem dos *royalties*¹ seja destinada ao desenvolvimento das comunidades locais.

Seis anos após a promulgação das leis de 2007, contendo provisões mais gerais sobre a partilha de receitas, em 2013, através da Lei Orçamental (Lei 1/2013, de 7 de Janeiro), o Governo decidiu estabelecer uma percentagem de 2,75% dos *royalties* para as transferências a serem alocadas às comunidades. No mesmo ano, foram definidos os critérios a serem observados na implementação de projectos financiados pelas receitas da mineração e exploração de petróleo direccionadas às comunidades, por meio da Circular n.º 01/MPD-MEF/2013².

A percentagem de 2,75% foi discricionariamente fixada pelo Governo, sem a participação pública das regiões produtoras e comunidades afectadas. Como resultado, desde o seu estabelecimento a percentagem foi sendo recorrentemente contestada pela sociedade civil e outros *stakeholders* do sector extractivo, exigindo uma revisão em alta para garantir o direito ao desenvolvimento das comunidades afectadas.

Em 2022, após anos de contestação e trabalho de advocacia por parte das organizações da sociedade civil e outros actores relevantes, a percentagem foi finalmente revista para 10% dos *royalties* dos

recursos naturais destinados ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde ocorre a extracção. A medida foi anunciada em Agosto do ano passado como uma das reformas no âmbito do Pacote de Aceleração Económica (PAC).

Em linha com a medida anunciada e a posterior revisão feita à Leis de Minas, Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro, e à Lei de Petróleos, Lei n.º 16/2022, também de 19 de Dezembro, a proposta de decreto do Governo para alocação e gestão das receitas provenientes da indústria extractiva define uma percentagem de 10% das receitas provenientes do imposto sobre a produção mineira e petrolífera para regiões produtoras. Dos 10% dos *royalties*, 7,25% são alocados para províncias e distritos e 2,75% são alocados para as comunidades locais nas áreas onde estão localizados os respectivos projectos.

Se por um lado a proposta tem o mérito de representar um avanço em termos legislativos, fornecendo um quadro específico para o regime de partilha de receitas com as regiões produtoras, por outro, peca por não ir ao detalhe sobre alguns aspectos que emergem como condicionalismos importantes para garantir uma distribuição mais sustentável e equitativa dos benefícios e custos da exploração de recursos no país, através de um mecanismo de partilha de receitas eficiente, justo e estável.

As provisões sobre o ano de referência e a base de incidência da percentagem de 10%, a consignação de receitas, os critérios de elegibilidade dos projectos das comunidades locais e as regras que ditam a alocação de receitas são alguns dos aspectos que enfermam de deficiências e omissões importantes na proposta inicial do Governo.

1. Ano de referência

O artigo 4 da proposta estabelece que a alocação dos recursos destinados ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais tem como base as receitas a arrecadar do Imposto sobre a Produção Mineira e do Imposto sobre a Produção de Petróleo no ano objecto de programação, isto é, tem como referência o ano *n*.

Este mecanismo tem a vantagem de possibilitar que as transferências para as comunidades caminhem *pari passu* com as receitas do Imposto de Produção arrecadadas anualmente dos projectos do sector extractivo, possibilitando recursos significativos em casos de *booms* no mercado das *commodities*. Entretanto, devido à crescente volatilidade no

¹ Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera

² De forma geral, este instrumento define como elegíveis para a aplicação das transferências destinadas às comunidades os projectos destinados à construção de infra-estruturas socioeconómicas, tais como educação, saúde, agricultura, florestas, serviços, estradas e pontes de interesse local, bem como sistemas de abastecimento de água e saneamento.

mercado das *commodities* do sector extractivo, poderá implicar sérios desafios no processo de planificação ao nível dos distritos e comunidades locais.

Apesar de desejável, o mecanismo que privilegia o ano *n* não é eficaz e eficientemente exequível. A ser mantido, situações de (sobre)subestimação dos recursos a serem canalizados às províncias, distritos e comunidades locais no processo de planificação e orçamentação, bem como casos de frustração das expectativas das comunidades das regiões

afectadas serão cada vez mais recorrentes.

Idealmente, a definição do ano de referência para o cálculo da percentagem de 10% deveria ser no sentido de proporcionar maior previsibilidade possível às receitas a serem transferidas, tomando em consideração a volatilidade cada vez crescente dos preços das *commodities* no mercado internacional. Pelo que a manutenção do mecanismo (n-2) em vigor desde 2017 ou a recuperação do mecanismo (n-1) emergem como as apostas mais acertadas.

2. Base de incidência

Em linha com o artigo 20 da Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, Lei de Minas, alterada pela Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro, e o artigo 48 da Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, Lei de Petróleo, alterada pela Lei n.º 16/2022, também de 19 de Dezembro, a proposta estabelece o Imposto sobre a Produção Mineira e do Imposto sobre a Produção de Petróleo como sendo a base para a incidência dos 10% a serem transferidos para o desenvolvimento da província, distrito e comunidades locais.

Entretanto, esta provisão é ainda vaga e carece do devido detalhe para colocar o regulamento em conformidade com as actuais dinâmicas das relações entre o Estado e as empresas do sector extractivo, principalmente no que diz respeito às formas de pagamento do Imposto de Produção.

O regulamento não clarifica os procedimentos a seguir quando as empresas realizam o pagamento

do Imposto de Produção em espécie. Este aspecto é particularmente importante não só porque constitui uma prática comum na indústria de hidrocarbonetos (exemplo do caso da Sasol em Inhambane), mas sobretudo porque já é previsto na legislação fiscal aplicável ao sector (artigo 14 do Regime Específico de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações).

Neste contexto, o regulamento deve conter provisões adicionais sobre os procedimentos para a determinação das transferências quando o Imposto de Produção de certo período é pago em espécie, sob pena de lesar e frustrar as expectativas das regiões beneficiárias. Aqui, sugere-se o uso dos métodos de valoração no Regime Específico de Tributação e Benefícios Fiscais para determinar o montante do pagamento em espécie que é feito ao Estado, seguida pela aplicação dos 10%, na totalidade do valor correspondente ao respectivo pagamento.

3. Consignação das receitas

O artigo 5 da proposta faz a consignação de 7,25% do Imposto sobre a Produção Mineira e do Imposto sobre a Produção de Petróleo para o financiamento de projectos estruturantes nas províncias e distritos e 2,75% para as comunidades locais. Embora tenha o mérito de prever a transferência de recursos para além das comunidades directamente afectadas pela exploração de recursos, este artigo apresenta lacunas a dois níveis:

(1) A definição e distinção de “províncias e distritos” que vão receber os 7,25% e “comunidades locais” que têm direito aos 2,75% não é abordada com devido detalhe no regulamento. A defini-

ção de “comunidades locais” no glossário não apresenta a dimensão de região “directamente afectada” pela exploração de recursos.

(2) Não está clara como será feita a divisão dos 7,25% entre as províncias e os distritos (Conselhos Executivos Provinciais e Governos Distritais). Mais ainda: não existem regras de distribuição claras dos 7,25% entre as referidas províncias e distritos, o que pode levar a situações de, por exemplo, haver aplicação das transferências para cobrir défices orçamentais ao nível provincial no lugar de prosseguir o objectivo de desenvolvimento.

Pelo que são necessários critérios claros para determinar quando uma região passa a ser elegível a receber 2,75% ou 7,25%. De igual forma, é necessário que sejam especificadas regras de distribuição

claras e os objectivos dos 7,25% (apoiar o desenvolvimento da integralidade das províncias e distritos e/ou compensar as regiões indirectamente afectadas).

4. Projectos das comunidades locais elegíveis

Segundo o artigo 8, ao nível das comunidades locais, são elegíveis ao financiamento os projectos nas seguintes áreas: educação, saúde, agropecuária, pescas e infra-estruturas pesqueiras, infra-estruturas, água e saneamento e outros projectos que dinamizam o desenvolvimento local.

Se por um lado a proposta estabelece e torna vinculativas linhas orientadoras para o processo de concepção e selecção de projectos ao nível das “comunidades locais”, por outro peca por apresentar critérios de elegibilidade pouco realistas para as transferências que são alocadas.

Olhando para as transferências que são geralmente feitas às comunidades (principalmente as que acolhem projectos do sector mineiro), torna-se muito ambicioso esperar que os recursos sejam suficientes para a sua aplicação na construção de salas de aula, centros de saúde e infra-estruturas

(estradas e pontes), conforme vem especificado no regulamento.

Adicionalmente, é preciso ter em conta que as transferências dos 2,75% não substituem as obrigações que o Estado tem na provisão de bens e serviços públicos ao nível das comunidades directamente afectadas pela exploração de recursos naturais.

Os critérios de elegibilidade dos projectos ao nível das comunidades locais devem ser revistos para reflectir a natureza e os objectivos “compensatórios” e de desenvolvimento que se pretendem com as transferências dos 2,75%. Adicionalmente, é preciso reforçar as provisões para que os governos provinciais e distritais sejam apoiados no desenvolvimento de ideias que resultem em projectos alinhados com as perspectivas de desenvolvimento das comunidades abrangidas de acordo com os desafios que enfrentam.

Conclusão

No cômputo geral, o mecanismo proposto representa um avanço comparativamente ao regime em vigor no que diz respeito à partilha de receitas com as regiões produtoras. Entretanto, existe a percepção de que ainda há espaço para assegurar que as referidas regiões sejam efectivamente “donas” das transferências que serão feitas anualmente.

A par dos aspectos já mencionados, entende-se que a totalidade dos 10% não pode estar integralmente vinculada às operações normais de execução no quadro dos procedimentos aplicados ao Orçamento do Estado, em que os recursos voltam ao Tesouro quando não são executados. Isto é particularmente importante porque a experiência aponta para atrasos sistemáticos no desembolso dos fundos aos governos subnacionais, tornando o processo de execução pressionado pelas regras de encerramento da execução financeira até 31 de Dezembro.

A desvinculação dos 10% das regras normais de

execução permitiria um maior alinhamento dos projectos com a perspectiva mais ampla de desenvolvimento integrado. As regiões produtoras teriam a liberdade de, por exemplo, decidir avançar com mecanismos de poupança para aplicar em investimentos mais volumosos no longo prazo e articulados a uma perspectiva de desenvolvimento integrado.

Porque a aprovação do instrumento vai praticamente encerrar mais de uma década de discussões e esforços de advocacia para a instituição de um quadro legal com bases sólidas para um mecanismo de partilha de receitas eficientes, justo e estável no sector extractivo, o atendimento destas questões torna-se imperativo. Capitalizando a abertura mostrada pelo Governo na discussão da proposta com diversos *stakeholders*, a expectativa é que o regulamento seja conformado com as diferentes visões/percepções recolhidas.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

<p>Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento Director: Prof. Adriano Nuvunga Editor: Emídio Beúla Autor: Gabriel Manguela Layout: CDD</p>	
<p>Contacto: Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo. Telefone: +258 21 085 797</p>	<p> CDD_moz E-mail: info@cddmoz.org Website: http://www.cddmoz.org</p>

PARCEIROS PROGRAMÁTICOS	PARCEIROS DE FINANCIAMENTO