

Comentários sobre as Propostas de Leis Fiscais de Petróleo e de Minas

O Governo de Moçambique está a rever o regime fiscal específico aplicável ao sector petrolífero e mineiro. Sobre este processo, a Autoridade Tributária organizou sessões de consulta pública. Esta é a contribuição do CIP neste processo que destaca que, ao consolidar a multiplicidade de leis e Decretos, colocando os termos básicos na legislação, fechando algumas lacunas e acrescentando um Imposto Sobre a Renda do Recurso Mineiro (IRRM), estas propostas de leis providenciam uma base forte para a próxima geração de exploração do sector extractivo em Moçambique. Bons termos fiscais e leis claras melhoram as probabilidades do Estado obter uma partilha justa de receitas, embora a experiência de outros países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais, sugira que, de facto, a colecta de montantes substanciais de receitas constituirá um sério desafio, dadas as estratégias de evasão fiscal usadas pelas empresas.

Resumo

1. Em termos gerais, os projectos de leis fiscais de petróleo e de minas apresentam significativos progressos. Representam um passo importante para a promoção de boa governação no sector extractivo. A maior parte dos termos fiscais será, agora, publicada na legislação, retirando algum poder discriminatório aos negociadores de contratos.
2. Infelizmente, estas leis não contêm nenhuma disposição que garanta a transparência total dos contratos. Portanto, continuará a haver especulação de que os termos 'reais' nos contratos serão mais generosos do que está delineado nas leis publicamente acessíveis. A solução é simples: as propostas de leis de petróleo e minas (submetidas pelo governo ao parlamento para efeitos de aprovação) deviam ser alteradas para incluírem a publicação, no website do governo, das cópias digitais dos contratos assinados, com anexos e sem omissão de cláusulas contratuais.
3. Estas propostas de leis fiscais representam mais uma consolidação dos termos existentes do que uma reorientação substancial do 'negócio' a ser estabelecido com as empresas. No sector petrolífero, muito pouco mudou com os termos básicos, quase idênticos aos do contrato-modelo da ronda de licenciamento de 2008. Contudo, não tendo acesso ao contrato-modelo para a 5ª ronda de licenciamento, é impossível ter a certeza. Por isso, o contrato-modelo devia ser anexado às propostas de leis e abordado como parte do processo de consulta pública. Uma lacuna óbvia é a impossibilidade dos actuais termos fiscais garantirem a expansão da partilha de receitas, a favor do Estado, para os projectos altamente rentáveis.
4. Há mudanças mais significativas no sector

mineiro. Primeiro, existe potencial para um aumento significativo das taxas de *royalties* (quer seja a percentagem declarada, assim como a forma em que é calculada). Segundo, a lei introduz um Imposto sobre a Renda do Recurso Mineiro (IRRM) concebido para captar super-lucros. Enquanto a abordagem é consistente com a actual boa prática, a taxa proposta é, invulgarmente, elevada quando comparada com outros países. O aumento, em termos gerais, do quinhão do Estado, resultante da combinação do aumento de *royalties* e uma taxa do IRRM muito elevado pode desencorajar futuros investimentos no sector mineiro.

5. O objectivo das leis fiscais é encontrar um equilíbrio apropriado entre o incentivo ao investimento e a garantia de uma partilha justa de receitas para o Estado. Tendo em conta que o Estado ainda não recebeu quaisquer receitas significativas do sector extractivo, quase 10 anos depois do início das exportações de gás natural de Pande e Temane, em Inhambane, há uma boa razão para acreditar que o equilíbrio entre o incentivo ao investimento e a garantia de uma parte justa de receitas para o Estado tenha sido demasiadamente distorcido em prol da garantia de investimento privado. Os actuais termos nas leis fiscais garantem uma partilha de receitas demasiado pequena no sector de petróleo, enquanto se exige demasiado do sector mineiro. Dado o número de projectos actualmente em curso, não há risco substancial em testar se as empresas estariam dispostas a pagar mais para aceder aos recursos naturais de Moçambique.
6. As melhorias na legislação são bem-vindas. Contudo, é importante que fique claro que estas leis não irão alterar os termos definidos para os projectos existentes (carvão em Tete, gás no Rovuma) que serão responsáveis pela maior parte das receitas do Estado provenientes do sector extractivo, nos próximos 10-15 anos.

Avaliação Geral

7. A maior parte das disposições nestas duas propostas de leis fiscais foi extraída das leis e Decretos existentes, incluindo as três leis principais de 2007 (Nº 11, 12 e 13) e os seus Decretos associados de 2008, bem como as secções substanciais da lei relativa ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC). Para a proposta de Lei de Petróleo, partes substanciais do Contrato-Modelo de Concessão de Exploração e Produção também foram incorporadas.
8. Consolidando as leis existentes, especificando os termos que, no passado, foram incluídos apenas em contratos confidenciais, constitui uma melhoria substancial na boa governação do sector extractivo. Isto assegura a redução significativa dos poderes discricionários dos que participam na negociação de contratos.
9. Há três lacunas claras que se aplicam, igualmente, para as duas propostas de leis fiscais: **uma falta de clareza sobre as disposições para a depreciação acelerada dos investimentos de capital; uma falta de especificidade sobre a taxa do imposto sobre ganhos de capital (mais-valias); e uma excessiva dependência no preço de venda, ao invés de padrões internacionais para o estabelecimento do valor.**
10. A falta de transparência nas disposições para a depreciação acelerada – o ritmo em que os investimentos de capital podem ser anulados mediante rendimentos tributáveis – foi identificado há três anos no primeiro relatório da ITIE sobre Moçambique. Os projectos de leis fiscais não trazem nenhum progresso nesta área (vide artigo 24 da proposta de lei de Petróleo e o artigo 36 da proposta de lei de Minas). Está claro que o cronograma de amortizações (aparentemente existente desde os anos 80) carece de uma actualização. Não se exige que isso seja feito na própria lei. Mas como os anteriores contratos continham incentivos fiscais generosos

nesta área, as novas leis deviam, explicitamente, especificar os termos gerais para a amortização.

11. A tributação de mais-valias está prevista no Código do IRPC, porém a sua implementação e fixação foi sempre uma matéria controvertida. Ambas propostas de leis fiscais estabelecem disposições para a aplicação do imposto sobre as mais-valias (artigo 32 da proposta de Lei de Petróleo e artigo 44 da proposta de Lei de Minas), mas nenhuma das propostas de leis especifica a taxa que será aplicada. Se isso tiver sido definido para ser equivalente ao padrão de IRPC, de 32%, então, que seja explicitamente mencionado. Há também falta de clareza sobre como o 'ganho' será determinado; quem vai pagar o imposto (particularmente quando o vendedor se desfizer dos seus investimentos de Moçambique e não estiver mais 'presente' no país).
12. Bons termos fiscais podem ser fundamentalmente prejudicados quando o valor dos recursos é artificialmente definido abaixo do seu real valor. Moçambique ressentiu-se deste problema com o projecto de gás da Sasol em Inhambane, que tem termos fiscais bastante razoáveis (5% de *royalties* e entre 15.5-32% de IRPC), mas quase nenhuma receita foi gerada para o Estado, devido à fórmula altamente desfavorável para a fixação do preço da venda de gás. A avaliação tornar-se-á cada vez mais problemática, uma vez que algumas empresas que procuram adquirir recursos naturais Moçambicanos envolvem-se na produção, dentro do país, o que resulta em quase nenhuma transações com terceiros (potenciais compradores asiáticos de carvão e gás estão a aumentar a participação na produção moçambicana). Uma boa alternativa seria determinar o valor com base em preços-padrão, internacionalmente aceites.

Proposta de Lei Fiscal de Petróleo

13. Os termos gerais para o sector de petróleo não são alterados do novo regime fiscal que

foi introduzido pelas leis de 2007, aplicadas no contrato-modelo de 2008. Contudo, é impossível compreender todas as ramificações das novas leis sem, também, analisar o novo contrato-modelo que foi elaborado para a 5ª ronda de licenciamento, anteriormente agendada para finais de 2012. Para além de clarificar o ponto de situação sobre uma série de incentivos fiscais do passado, o contrato-modelo irá, igualmente, ilustrar os elementos sujeitos a concurso que o governo tenciona usar para a adjudicação num processo competitivo.

14. Os principais termos fiscais para o sector petrolífero permanecem inalterados: as taxas de *royalty* permanecem na ordem de 6% para o gás e 10% para o petróleo. Consistentes com as leis de 2007 e com as normas da indústria, os pagamentos dos *royalties*, no âmbito do acordo de partilha da produção, não são despesas dedutíveis para o cálculo do IRPC. O IRPC para o sector de petróleo é, formalmente, fixado em 32%.
15. O sector continuará a operar através de um Acordo de Partilha da Produção. O imposto sobre a produção é pago, em primeiro lugar, e, depois disso, a empresa recebe autorização para recuperar os custos, a um limite de 60%. Este é o limite mais baixo em relação ao que tem sido incluído nos anteriores contratos de concessão de prospecção e exploração e tem o potencial de aumentar a taxa efectiva de *royalties*, nos primeiros anos de produção, de 9.7% para o gás e 13.6% para o petróleo.
16. A divisão do lucro de petróleo/gás entre a empresa e o Estado também reflecte os anteriores contratos de concessão de prospecção e exploração. A escala está baseada num *r-factor*, com $r < 1$ resultando em 10% para o Estado e 90% para a empresa. A escala *r-factor*, consistente com os contratos de concessão de prospecção e exploração desde a 3ª ronda de licenciamento, varia de 1-2.5. A tabela completa é apresentada no projecto de lei, com uma divisão entre

o Estado e a empresa na ordem de $r+2.5$ de 60%-40%. Isto é surpreendente, uma vez que uma divisão relativa a níveis mais altos de r é o elemento mais óbvio sujeito a concurso para as novas concessões e devia, por isso, ser deixado em branco.

17. Igualmente importante, a actual formulação do *r-factor* não é devidamente adequada aos projectos altamente rentáveis, uma vez que o Estado parece estar disposto a definir as suas participações em 60%. O regime fiscal devia ser concebido para funcionar bem em todos os potenciais níveis de rentabilidade. A compressão da escala de *r-factor* de 1-4 para 1-2.5 (feita entre a 2ª e a 3ª rondas de licenciamento) com um limite, de facto, de 60% para o Estado, faz muito menos sentido do que manter a escala original de 1-4 e definir uma percentagem mais elevada para o Estado (70-80%) para os projectos altamente rentáveis.
18. Tal como no passado, uma ‘delimitação’ (*ring facing*) é estabelecida para o cálculo da partilha da produção (custo de petróleo/gás e *r-factor* relevante) a nível de cada concessão.
19. A proposta de lei fiscal de petróleo incorpora secções da avaliação dos anteriores contratos de concessão de prospecção e exploração. Existe uma maior clareza sobre o processo de avaliação para o petróleo do que para o gás. Isto é algo surpreendente, uma vez que o gás natural parece ser a principal forma dos hidrocarbonetos descobertos em Moçambique. Dada esta importância, maior especificidade devia ser acrescida à forma como o preço do gás natural será fixado.

Principais Questões Relativas à Proposta de Lei Fiscal de Petróleo

- O contrato-modelo devia ser publicado para que se compreenda a natureza global do regime fiscal e os elementos que serão sujeitos a concurso.

- A combinação das taxas definidas de *royalties* e um limite de recuperação de custos de 60% empurra a taxa efectiva de *royalties* para acima da média, em comparação com outros países.
- A percentagem associada a todos os níveis do *r-factor* excepto $r < 1$ devia permanecer em branco e devia constituir o principal elemento sujeito a concurso para futuras rondas de licenciamento.
- A escala *r-factor* de 1-2.5 devia ser substituída pela anterior escala de 1-4 – a expectativa é de que a percentagem do Estado para $r+4$ devia ser de 70% ou mais.
- Os termos para a amortização dos investimentos de capital deviam ser incorporados na lei.
- A taxa do imposto para as mais-valias devia ser, explicitamente, especificada na lei.
- Devia-se garantir clareza adicional no processo de avaliação para o gás natural.

Proposta de Lei Fiscal do sector de minas

20. Tal como a lei fiscal de petróleo, grande parte da lei fiscal de minas é consolidada a partir de fontes existentes, incluindo as leis de 2007 e os Decretos de 2008. Tendo em conta que não existe um ‘contrato-modelo’ publicamente disponível para o sector de mineração, outros elementos são extraídos dos contratos, que permanecem confidenciais. Contrariamente ao sector de petróleo, há alterações substanciais propostas no sector de minas incluindo aumentos propostos para o imposto sobre a produção (taxa das *royalties*) e a imposição de um novo imposto: o Imposto sobre a Renda do Recurso Mineiro (IRRM).
21. As propostas de leis sugerem que o Estado tenciona aumentar a taxa efectiva do imposto sobre a produção para os metais preciosos e semi-preciosos. Primeiro, embora as taxas específicas dos *royalties* ainda não

tenham sido propostas, potenciais elementos foram incluídos na proposta de lei, o que sugere um aumento. A tabela abaixo ilustra as actuais taxas em vigor em Moçambique e as taxas propostas, em comparação com os outros países africanos.

a serem geradas pelo sector extractivo. E algum aumento pode muito bem ser feito para garantir que o Estado gere maiores receitas nos primeiros anos das operações de mineração. Contudo, aumentos significativos nas taxas de *royalties* também podem

	Botswana	Gana	Tanzânia	Moçambique (Existente)	Moçambique (Proposto)
Diamantes	10%	5%	5%	10%	7-12%
Metais Preciosos	5%	5%	4%	6%	6-10%
Metais Semi Preciosos	3%	5%	4%	5%	5-10%
Carvão	3%	5%	3%	3%	5-10%

Segundo, embora esteja claro que haverá custos substanciais de transporte associados à extracção mineral (particularmente do carvão), a proposta de lei propõe que se irá tributar os *royalties* sobre o preço de venda, sem quaisquer deduções para os custos de produção ou de transporte. Finalmente, em contraste com a maior parte de outras jurisdições, Moçambique impõe um imposto sobre todos os minérios produzidos e não apenas sobre os minérios que são vendidos. A tributação sobre toda a produção pode ser problemática onde, tal como será no caso do carvão térmico de alta qualidade em Tete, serão extraídos volumes substanciais de minérios, para os quais não haverá mercado.

22. A taxa efectiva dos *royalties* é ainda acrescida porque as revisões ao código do imposto sobre a mineração, em 2007, retiraram os pagamentos dos *royalties* como uma despesa deduzível para o cálculo do IRPC (uma alteração que foi e é apropriada ao sector petrolífero mas inapropriada ao sector mineiro). Isto tem efeito sobre o aumento da taxa efectiva de *royalties*, durante o período de duração do projecto, até quase 50%.
23. Aumentar as taxas dos *royalties* é uma opção atractiva para o Estado, tendo em conta a escassez das receitas, actualmente

conter as empresas de investirem em projectos marginais.

24. A proposta de lei estipula, explicitamente, a taxa do IRPC em 32% para o sector de minas. Enquanto a taxa permanece inalterada, há alterações importantes para as formas através das quais o IRPC será aplicado, incluindo: os projectos de mineração deverão ser 'delimitados' ao nível da concessão mineira, e os investimentos nas infra-estruturas de transporte não serão mais dedutíveis em relação as receitas mineiras.
25. A disposição sobre a 'delimitação' procura garantir que os investimentos da segunda e terceira gerações, por cada empresa, não resultem num diferimento dos pagamentos do imposto sobre o rendimento, a longo prazo. Mesmo onde uma empresa opera múltiplos projectos de mineração, o rendimento e as despesas serão calculados e o imposto sobre o rendimento será avaliado para cada projecto de forma isolada. A 'delimitação' não é comum no sector de mineração em África, mas há sinais de que se pode tornar mais comum. Introduzir delimitação em Moçambique irá criar um campo concorrencial bastante desnivelado, particularmente no sector de carvão. Quando aplicado apenas aos novos operadores, irá cimentar o domínio das grandes empresas que já operam no sector, pois derivam grandes benefícios fiscais

ao deduzirem investimentos de capital de projectos da segunda geração contra o rendimento de projectos da primeira geração.

26. O pagamento de IRPC no sector de carvão será, substancialmente, prejudicado devido aos altos níveis de investimento nas infra-estruturas de transporte, incluindo caminhos-de-ferro e portos. A proposta de lei fiscal propõe estabelecer esta ligação. Futuros projectos terão permissão para deduzir, apenas, os custos da tarifa de transporte (um valor por tonelada de minério transportado). Não lhes será permitido, tal como é actualmente o caso, deduzir os custos de capital de desenvolvimento de infra-estruturas de transporte a partir do rendimento da mineração.
27. A alteração mais fundamental para o regime fiscal relativo à mineração é a introdução de um Imposto sobre a Renda do Recurso Mineiro (IRRM). Este é um mecanismo concebido para garantir que as receitas do Estado aumentem quando um projecto se tornar altamente rentável. Um IRRM é avaliado onde uma 'taxa interna de retorno' da empresa (o rácio do lucro gerado em relação ao montante do dinheiro investido) excede uma determinada percentagem.
28. A proposta de lei fiscal de minas propõe o seguinte: um imposto directo sobre o fluxo de caixa líquido de um projecto de mineração, onde a taxa interna de retorno, em relação ao imposto, excede uma percentagem, ainda por definir (entre 12% -18%). Nestas circunstâncias, a taxa do imposto proposto é de 40-50%.
29. A combinação de um *royalty* modesto, um IRPC na ordem de 30-35% e um Imposto sobre a Renda do Recurso Mineiro (IRRM) é, agora, amplamente vista como sendo uma boa prática no sector mineiro. A taxa interna de retorno, na qual Moçambique propôs o Imposto sobre a Renda do

Recurso Mineiro na ordem de 12-18%, compara-se muito bem com a de outros países. Entretanto, a taxa proposta do imposto a ser aplicada, onde a taxa interna de retorno excede essa percentagem, é, tal como mostra a tabela abaixo, muito mais elevada do que noutros países.

	Libéria	Malawi	Moçambique
Patamar do IRRM	22.5%	10%	12-18%
Taxa de tributação	20%	20%	40-50%

30. O acréscimo do Imposto sobre a Renda do Recurso Mineiro irá criar demandas adicionais sobre a Autoridade Tributária. As empresas têm sempre um interesse na estruturação das suas operações para minimizar o pagamento de impostos. Pode-se esperar que, qualquer esforço do Estado para captar maiores receitas quando as operações são altamente rentáveis, resulte em esforços ainda maiores por parte das empresas, para garantir que os seus lucros reportados nunca excedam o limite em que o IRRM se torna efectivo.
31. A proposta de lei fiscal de minas indica que a avaliação para o imposto sobre a produção (artigo 11) e o IRPC (artigo 27) deve estar baseada no preço da venda. A Autoridade Tributária reserva-se o direito de corrigir o valor tributável onde este seja inferior ao valor do mercado. A proposta de lei contém referências ao preço da venda que deve ser 'livremente negociado' (Artigo 28) mas em sectores tais como o carvão, há vários exemplos onde, mesmo as transacções 'livremente negociadas' são sujeitas à subestimação. Em resposta a esta situação, outros exportadores de carvão, incluindo Indonésia, Mongólia e Colômbia, estabelecem um preço mínimo para os diferentes níveis de qualidade do carvão, com base em índices de centros comerciais estabelecidos.

Principais Questões sobre a Proposta de Lei Fiscal de Minas

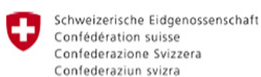
- Algum aumento nas taxas de *royalties* pode ser apropriado, particularmente tendo em conta que as experiências anteriores geraram muito poucas receitas para o Estado. Mas, dado que as taxas mais elevadas de *royalties* também podem impedir futuros investimentos, devia-se estabelecer um equilíbrio.
- De acordo com os padrões da indústria, os pagamentos de *royalties* deviam ser deduzíveis do rendimento tributável (isto deve ser alterado na lei fiscal de minas mas *não* na lei de petróleo, onde os pagamentos dos *royalties* no gás não fazem parte do rendimento tributável).
- A combinação da ‘delimitação’ entre novos projectos e a não permissão de amortização de capital para projectos de investimento de transporte irá garantir a continuação do domínio das grandes empresas que já operam no sector mineiro contra novos operadores.
- Os termos para a amortização dos investimentos de capital deviam ser incorporados na lei.
- A taxa de tributação para os ganhos de capital devia ser, explicitamente, especificada na lei.
- A imposição de um Imposto sobre a Renda do Recurso Mineiro para captar uma maior porção de operações altamente rentáveis é apropriada, tal como são as taxas propostas a que o imposto será fixado.
- Maior atenção devia ser prestada à avaliação mineral do carvão, incluindo a possibilidade de estabelecimento de um preço mínimo para o cálculo ou *royalties* baseados em preços definidos com padrões internacionais.

FICHA TÉCNICA

Editor: Adriano Nuvunga | Layout and Design:
Nelton Gemo | Tiragem: 300 exemplares | Endereço:
Rua Frente de Libertação de Moçambique, nº 354,
Maputo - Mozambique

Tel.: +258 21 492335, Cel.: +258 82 301 6391,
Fax: 258 21 492340 | Caixa Postal: 3266
E-mail: cip@cip.org.mz
Website: www.cip.org.mz;
Registo N°: 020/GABINFO-Dez/2007

Parceiros



Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

