



# ESTUDO SOBRE A REFORMA DA LEI N.º 15/2011, DE 10 DE AGOSTO; DO DECRETO N.º 16/2012, DE 4 DE JULHO E DO DECRETO N.º 69/2013, DE 20 DE DEZEMBRO

Relatório Final

**Facilitando o Ambiente de Negócios para o Crescimento Económico (SPEED+)**



Maputo, Setembro de 2018

## **CONFIDENCIALIDADE E LIMITAÇÕES**

O presente relatório limita-se a fornecer os elementos relevantes para sustentar as discussões no âmbito da reforma da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto; do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Julho e do Decreto n.º 69/2013, de 20 de Dezembro. A sua elaboração observou a análise minuciosa da legislação nacional em vigor à data da sua elaboração.

As questões aqui abordadas não devem ser interpretadas como extensíveis por implicação a quaisquer outras questões relacionadas. Este Relatório foi elaborado exclusivamente para o Programa Facilitando o Ambiente de Negócios para o Crescimento Económico - SPEED+ e para a Confederação das Associações Económicas de Moçambique - CTA.

Nenhuma terceira pessoa poderá basear-se ou fazer qualquer uso, divulgação, exposição ou referência ao presente Relatório, sem acordo expresso do seu autor, a CTA ou o SPEED+, sob pena de responsabilidade civil decorrente do uso indevido do mesmo, excepto para uso académico com a devida citação.

Este Relatório aborda a situação jurídica sobre o tema à data aqui constante e não está sujeito a qualquer actualização ou complementaridade após aquela data, excepto se a CTA instruir e autorizar a sua actualização ou complementaridade.

## LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS

APIEX	Agência para a Promoção de Investimento e Exportações
ARENE	Autoridade Reguladora de Energia
CCIs	Contratos de Concessão de Infra-estruturas
CCPPs	Contratos de Concessão de Pesquisa e Produção
CE	Concessões Empresariais
CPI	Centro de Promoção de Investimentos
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
GAZEDA	Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IPEX	Instituto para a Promoção de Exportações
IRPC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LPPPs	Lei das Parcerias Público Privadas
MCNet	Mozambique Community Network
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MW	Megawatt
MIREME	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
N.º	Número
PGD	Projectos de Grande Dimensão
PPPs	Parcerias Público Privadas
LPPPs	Lei das Parcerias Público Privados (Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto)
RLPPPs	Regulamentos da Lei das Parcerias Público Privadas (Decreto n.º 16/2012 de 4 de Julho)
SPEED +	Programa de Apoio ao Ambiente de Negócios para o Crescimento Económico de Moçambique
TRAC	Trans African Concessions

# ÍNDICE

1.	Sumário Executivo.....	6
2.	Metodologia .....	8
3.	Constatações e Recomendações da Consulta Pública.....	8
3.1	Que a LPPPs regule apenas as PPPs e não os PGDs e as CEs.....	8
3.2	Revogação de toda a legislação actualmente em vigor sobre as PPPs.....	11
3.3	Questões específicas levantadas na Consulta Pública.....	11
4.	Análise da legislação sobre as PPPs .....	16
4.1	Escopo amplo e definições ambíguas.....	17
4.2	Dupla tutela dos projectos.....	18
4.3	Sobreposição e/ou contradição com a legislação sectorial .....	18
4.4	Necessidade de concurso público para investimentos PPPs de iniciativa privada .....	19
4.5	Imposição de participação do Estado em investimentos de iniciativa privada.....	20
4.6	Taxas de concessão .....	20
4.7	Benefícios Financeiros .....	21
4.8	Benefícios Socioeconómicos.....	22
4.9	Garantias Financeiras.....	22
4.10	Participação de Pessoas Singulares.....	23
4.11	Participação de Pessoas Colectivas e 5% de participação gratuita para o Estado .....	23
4.12	Benefícios Directos Extraordinários.....	24
a)	35% do valor mínimo anual de benefícios financeiros para o Estado .....	25
4.13	Resgate.....	25
4.14	Pendor político da LPPPs.....	26
5.	Direito Comparado.....	27
5.1	Botswana .....	28
5.2	Maurícias.....	28
5.3	África do Sul .....	29
5.4	Senegal .....	29
6.	Legislação sobre Parcerias Público-Privadas e os seus Regulamentos.....	31
7.	Matriz 1– Disposições da Lei das Parcerias Público-Privadas e seus Regulamentos versus as Disposições da Legislação Sectorial .....	33
8.	Matriz 2 - Matérias Relevantes da Lei das Parcerias Público-Privadas (“LPPPS”) e seus Regulamentos (“RLPPPS”), Principais Questões, Propostas de Soluções e Razões para a Introdução de Alterações .....	45

9. Recomendações do Consultor.....	62
10. Conclusão.....	64

DRAFT

## I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Volvidos 7 (sete) anos após a entrada em vigor da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto (Lei das Parcerias Público-Privadas, em diante designada “LPPPs”), o Ministério da Economia e Finanças (MEF) tomou a iniciativa de impulsionar discussões em torno da necessidade de proceder a revisão da mesma, com destaque para os aspectos que possam requerer um aprimoramento para responder às exigências do desenvolvimento económico actual, bem como, para as necessidades específicas dos sectores abrangidos e às expectativas dos investidores, na busca do contributo para o aumento da produtividade, crescimento económico, estabilidade e melhoria do ambiente de negócios no geral.

Da análise feita, colhemos elementos que indicam que a LPPPs, tem sido caracterizada como um constrangimento, por vezes até, uma barreira ao investimento; este indício, deve-se sobretudo a contradição e sobreposição de preceituados legais da LPPPs com a legislação sectorial aplicável, não sendo, portanto, alcançado o objecto previsto na LPPPs, de agilizar o processo de investimento, e nem de beneficiar o Estado uma vez que em consequência, se verifica a redução em projectos de investimento.

Tornou-se evidente que a mesma apresenta algumas discrepâncias e incongruências em matérias chave que regulam o desenvolvimento de empreendimentos económicos, e em alguns casos, o RLPPPs extravasa o âmbito de algumas matérias estabelecidas pela própria LPPPs, tais como, as relativas ao preço de venda das acções do capital dos projectos a serem oferecidas aos nacionais, por outro lado, dispõe o RLPPPs, quando devia ser por lei (na LPPPs), que o valor anual dos benefícios financeiros atribuíveis aos Estado não deve ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) do total do lucro anual avaliado pelo tal projecto para efeitos fiscais em cada ano fiscal. A agravar, podemos constatar um impacto oneroso dos chamados benefícios financeiros e socioeconómicos em conjunto com as imposições fiscais, os quais não se coadunam com a actual conjuntura social e económica do país, e acabam por ter o efeito contrário ao de atrair e reter investimento.

Estas discrepâncias, não só dificultam e retraem a implementação da LPPPs, como também, contribuem para que Moçambique ocupe posições baixas no *ranking* do *Doing Business* e retiram a competitividade do país em relação aos outros países da África Austral com condições socioeconómicas similares a Moçambique. Portanto, conforme a instrução do MEF, urge avaliar a sua efectividade e eficácia em relação aos objectivos que ditaram a sua adopção, facto que requer uma reflexão concertada entre as partes envolvidas na aplicação da Lei.

É neste contexto que surge a necessidade, por parte do sector privado, de realização de uma análise da LPPPs e auscultação relativa a implementação da LPPPs, para a identificação das questões relevantes a ter em consideração, com vista a contribuir na discussão sobre a revisão da Lei.

O presente estudo tem por objectivo responder à solicitação feita pela Confederação de Associações Económicas (CTA) com o apoio do Programa de Apoio ao Ambiente de Negócios para o Crescimento Económico de Moçambique (SPEED +), com vista à prestação de assistência técnica ao sector privado por intermediação da CTA no âmbito da sua participação no processo de revisão da legislação sobre as Parcerias Público Privadas (PPPs) iniciado pelo MEF.

O estudo priorizou o levantamento das questões relevantes, sob o ponto de vista do sector privado, com enfoque nos constrangimentos que a aplicação desta legislação tem criado para o desenvolvimento das suas actividades, em particular, e para contribuição para um ambiente de negócios favorável, no geral.

A análise centrou-se na identificação de elementos que possam conduzir a adopção de um regime mais equilibrado, prático e eficaz, que sirva os interesses dos investidores e do Estado, sendo ao mesmo tempo ajustada à realidade actual do país e às necessidades do sector privado, tendo igualmente em conta as práticas regionais e internacionais.

Pretende-se que a discussão em torno da revisão da legislação sobre as PPPs tenha como fundamento factos e experiências voltados para os interesses do desenvolvimento económico de Moçambique, sem, no entanto, prejudicar os interesses das partes interessadas.

O presente relatório é o culminar do levantamento realizado à legislação vigente em Moçambique, da auscultação realizada com o sector privado, bem como da análise ao direito comparado, tendo por finalidade servir de guião para apoiar o sector privado nas discussões com o Governo Moçambicano na revisão da legislação sobre as PPPs.

## 2. METODOLOGIA

Conforme os objectivos preconizados pelos termos de referência, o estudo privilegiou a análise da legislação vigente aplicável à matéria, com vista a identificar as questões que careçam de melhoria, tomando em conta as contribuições de membros da CTA, e os constrangimentos e a experiência acumulada na implementação da legislação vigente. Foi realizada no dia 10 de Julho de 2018, em Maputo uma audição pública, da qual foram resumidas e analisadas as constatações e recomendações.

Com efeito e para atingir os objectivos preconizados pelo estudo, a equipa de trabalho procedeu a:

- Resumo das constatações e recomendações da consulta pública (Secção 5.);
- Análise da legislação sobre as PPPs;
  - Resumo e análise da legislação
  - Análise dos trabalhos preparatórios da redacção e aprovação da LPPPs e respectivo RLPPPs;
  - Análise dos estudos e documentos relevantes preparados anteriormente sobre a implementação da legislação sobre as PPPs;
- Auscultação dos principais *stakeholders*; e
- Análise comparativa com outras jurisdições no continente Africano com ênfase para países da África Austral.

## 3. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA CONSULTA PÚBLICA

Ao começar a nossa análise, resumimos as constatações e recomendações da consulta pública e agrupamos em duas opções que, ao nosso ver também, seriam as soluções mais viáveis para se ter um sistema de contratação e gestão de PPPs eficiente e atractivo para os investidores privados, por um lado, e benéfico para com o Estado, por outro lado. Para além das duas opções de ordem formal, também foram discutidas questões específicas no âmbito da LPPPs.

### 3.1 Que a LPPPs regule apenas as PPPs e não os PGDs e as CEs

No âmbito da consulta pública foi proposta a limitação do âmbito de aplicação da legislação, mantendo-se apenas as PPPs propriamente ditas e retirando-se os PGDs e as CEs, deixando que estes dois sejam apenas regulados pela legislação sectorial. O actual quadro legal sobre as PPPs parece ignorar completamente as especificidades de importantes sectores de actividade, que dificilmente podem se

conformar com um quadro legal uniforme<sup>1</sup>. Esta proposta surge com o intuito de fazer das iniciativas PPPs actividades e projectos de investimento público (por iniciativa pública com participação privada), deixando as CE/PGD serem tuteladas pela legislação sectorial, uma vez que os respectivos órgãos de tutela tem mais conhecimento do sector, das suas particularidades, possuem experiência prática na sua implementação e dominam a interpretação do quadro legal que reflecte as circunstâncias e requisitos do respectivo sector.

Nota-se que o legislador não teve a intenção de fazer qualquer esforço para elaborar uma legislação compatível com a legislação sectorial existente, prejudicando o importante princípio da estabilidade e previsibilidade das regras aplicáveis, indispensável para o estabelecimento e manutenção de um clima favorável e atractivo para novos investimentos, nacionais e estrangeiros.

Importa ainda ressaltar que a criação e manutenção de um ambiente favorável que atraia e reforce o investimento e a iniciativa privada pressupõe a existência de estabilidade e previsibilidade das normas aplicáveis, não contribuindo para tal efeito as mudanças frequentes da legislação e/ou a complexidade dos regulamentos aplicáveis, factores estes que dificultam a necessária previsão e controlo do risco do investimento.

Previa-se uma legislação que simplificasse os procedimentos e as obrigações dos projectos, como por exemplo a redução ou eliminação de taxas a serem pagas e outras imposições (tal como a participação gratuita do Estado, as garantias de desempenho ao abrigo desta legislação), que uma distinção clara e inequívoca fosse feita das categorias e dimensões dos projectos abrangidos e se definisse um limite mínimo a partir do qual a LPPPs se tornasse aplicável às categorias dos projectos, deixando a aplicação plena da LPPPs apenas aos projectos classificados como PPPs de uma certa dimensão.

E de referir que reunir numa mesma lei matérias tão diversas como as PPPs, os PGDs e os CEs, estabelecendo a reserva de participações obrigatórias para o empresariado nacional, assim como para pessoas singulares, entre outras, e tudo isso numa abordagem burocrática, traz consigo uma forte e já confirmada perda de competitividade internacional para o País, uma vez que os investidores preferem certamente investir em jurisdições mais estáveis e menos burocráticas.

---

<sup>1</sup> Por exemplo: a Lei n.º 20/2014 (Lei de Minas); Lei n.º 21/2014 (Lei de Petróleos) Decreto n.º 43/2007 regulamento de Licenças e Concessões de Aguas, e Decreto n.º 51/2015 Regulamento de Licenciamento de Serviços de Abastecimento de Aguas por Fornecedores Privados.

Esta perda de competitividade internacional tornar-se-á irreversível caso não haja uma intervenção profunda neste quadro legal, impactando negativamente sobre a imagem do País como destino atractivo de investimento, num cenário em que a generalidade dos países elege como prioridade das respectivas políticas económicas o aumento da competitividade internacional.

Os constrangimentos e barreiras ao investimento apresentadas pela LPPPs na sua redacção e implementação, *maxime*, a contradição e sobreposição com a legislação sectorial que rege as CEs, a LPPPs faz com que a legislação existente não atinja o objectivo primordial de agilizar o processo de investimento, e nem esta beneficiar o Estado devido a redução em projectos de investimento.

Adicionalmente, recomenda-se que se retirem da LPPPs todas matérias de cariz fiscal (incluindo os chamados “benefícios”), pois criam confusão, em particular para os sectores com regimes fiscais especiais, retiram a previsibilidade e segurança fiscal nos projectos e encarecem mais os projectos retirando a sua competitividade comparativamente com a região da África Austral.

Neste contexto comparativo, foi sugerida, como alternativa, a criação de unidade específica no MEF, a semelhança do que acontece na África do Sul e nas Maurícias, com competências claras e absolutas sobre as PPPs, sem duplicar as áreas de competência das tutelas sectoriais e sem uma legislação especial sobre as PPPs. Este argumento surge com o fundamento de que as iniciativas de PPPs por natureza são regidas por uma legislação específica, não se aplicando normativos de outros sectores de licenciamento de actividades comercial e industrial.

Por outro lado, a separação das competências no que se refere a tutelas sectoriais já está patente em Moçambique, pela criação de autoridades reguladoras por exemplo, ora vejamos, o caso mais recente é o da criação da ARENE - Autoridade Reguladora de Energia<sup>2</sup>, que tem competência para análise, gestão e processamento dos processos de pedido de concessões de fornecimento de energia eléctrica por forma a atribuir celeridade na análise e tomada de decisão dos projectos, cabendo a decisão final ao Ministro dos Recursos Minerais e Energia.

Existem experiências sobre a separação de competências, capacidade técnica e prática de consultas interministeriais que poderão ser aprimoradas para lidar exclusivamente com determinada categoria de projectos, as PPPs, nomeadamente i) a APIEX (que integrou o CPI, O GAZEDA e o IPEX) é o órgão responsável por gerir e processar no geral os projectos de investimento, bem como, por fazer

---

<sup>2</sup> Lei 11/2017, de 8 de Setembro

a coordenação entre os vários órgãos do Governo; ii) desde 2007, o sector da indústria extractiva (Lei n.º 13/2007 de 27 de Junho e agora substituída pelas Leis n.º 27 e 28/2014, de 23 de Setembro) e em 2009 para os investimentos em geral (Lei n.º 4/2009 de 12 de Janeiro), não há negociação do regime fiscal, sendo este fixado em lei.

### **3.2 Revogação de toda a legislação actualmente em vigor sobre as PPPs**

Também no âmbito da consulta pública foi proposta a revogação completa de todo o quadro legal sobre as PPPs, e avançada a proposta de criação de uma Unidade de PPPs junto do MEF, primando-se por aliar políticas claras a uma forte liderança, assim como a formação e capacitação do pessoal que irá implementar tais políticas.

Foi repisado no âmbito da consulta que o quadro legal actual revela uma deficiente sistematização das variadas matérias abrangidas, colocando em causa o princípio da transparência, certeza e seguranças jurídicas, interferindo na liberdade de contratação que deve nortear o exercício da actividade económica e até mesmo prejudicando o alcance dos objectivos do Estado, e assim não contribuindo para a desejada transparência das leis e regulamentos, e dos correspondentes processos de negociação e adjudicação e/ou autorização dos empreendimentos abrangidos.

Em termos gerais, é entendimento do sector privado, que a legislação sobre as PPPs em vigor tem um efeito de retracção do investimento em Moçambique, sendo este de *per si* motivo mais do que suficiente para uma revogação de toda a legislação actualmente em vigor sobre as PPPs, permitindo que a legislação sectorial regule as matérias em questão.

Por outro lado, considerando que Moçambique possui um Regulamento para a Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo *Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março*, que regula o processo de fornecimento de bens e serviços ao Estado, bem como as concessões, é entendimento do sector privado que o processo de contratação das PPPs pode ser feito mediante aplicação deste regulamento, sem necessidade de adopção de nova legislação.

### **3.3 Questões específicas levantadas na Consulta Pública**

- a) **Existência de excesso de legislação** – o excesso de legislação que regula a mesma matéria traz entraves aos projectos, são estabelecidas obrigações contraditórias ou sobreposição das mesmas retirando a certeza e segurança jurídicas. Actualmente, concorrem i) a LPPPs, ii) a legislação específica do sector e ainda iii) o Regulamento para a Contratação de Empreitada

de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado (*Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março*). Com vista a evitar o excesso de legislação, a solução seria revogar toda a legislação sobre as PPPs, seguindo o exemplo de países como o Botswana ou a África do Sul onde não existem leis sobre as PPPs, apenas políticas, directrizes ou modelos de contrato PPPs. Nesse âmbito, é necessário analisar o quadro jurídico em alguns países da região da África Austral, para que o país possa oferecer condições semelhantes ou melhores as existentes na região, atraindo, deste modo, mais investimento para Moçambique.

**b) Legislação específica sobre as PPPs** – sendo o âmbito de aplicação da legislação sobre as PPPs em vigor demasiado amplo, abrangendo não só as PPPs, como também os PGDs e as CEs e não fazendo distinção no tratamento dos empreendimentos de acordo com a sua dimensão, é posição do sector privado que, se for imperativo manter a LPPP, que ela seja específica e limitada às PPPs de um determinado valor e nada mais, deixando que as CE e projectos de investimento em que o Estado não tem papel sejam regidas pela legislação sectorial sem necessidade de duplicação e sobreposição de regulamentação, eliminando assim uma parte da burocracia com vista a melhorar os índices do *Doing Business* em Moçambique.

**c) Adopção de normas de PPPs reconhecidas internacionalmente** – há necessidade de se analisar as normas internacionais sobre as PPPs e ajustá-las a nossa realidade, como por exemplo as Directrizes do Banco Mundial para Aquisição de Bens, Obras e Serviços ao Estado, <http://documents.worldbank.org/curated/pt/541151468124188603/pdf/95477-REPLACEMENT-FILE-385456B-PUBLIC-Diretrizes-Aquisicoes-Jan2011.pdf>,

e o Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projectos de Investimento

(<http://pubdocs.worldbank.org/en/813421487104372186/Procurement-Regulations-for-IPF-Borrowers-portuguese.pdf>).

Não há que reinventar a roda e tentar implementar legislação que somente vai retirar a competitividade do nosso mercado e piorar os nossos índices de fazer negócio e atrair investimentos.

Devem ainda avaliar-se que princípios internacionais se encontram plasmados na legislação moçambicana. Deve desenvolver-se um modelo de contrato fazendo uso de modelos de contratos PPPs já existentes e bem-sucedidos em outros países, modelos do Banco Mundial ou da África do Sul, que embora não possua uma legislação sobre as PPPs, constitui um exemplo de sucesso na implementação e gestão desses projectos, garantindo um padrão internacionalmente reconhecido que garantem maior certeza e vão permitir a sua

implementação por um longo período de tempo, não sendo, então, necessário fazer constantes revisões à legislação.

- d) **Órgão tutelar** – propõe-se a eliminação da sujeição a dupla tutela e estabelecer apenas um órgão tutelar. O MEF deve apenas prestar apoio ao órgão tutelar na tomada de decisões e não se envolver em questões micro, como por exemplo o próprio processo de contratação das PPPs, pois entende-se que a tutela do sector entende melhor da actividade preconizada no projecto (“a actividade”) e assim evita-se a demora na tomada de decisões.
- e) **Criação de uma entidade gestora dos projectos de PPPs** – mostra-se necessário criar uma unidade no MEF que vai gerir apenas as iniciativas PPPs (no modelo de RSA), deixando as CEs para as tutelas sectoriais.

Foi mencionado que o antigo CPI, actualmente APIEX era a entidade responsável por receber e processar projectos de investimento, contudo, embora tenha conseguido desempenhar as suas actividades com alguma eficiência o facto de depender da decisão dos vários órgãos de tutela, que cada vez mais são mais conservadores e morosos nas tomadas de decisões, gerou grandes dificuldades na tramitação dos processos. A entidade a estabelecer deve ter autonomia suficiente para analisar e gerir os projectos sem depender de instruções e decisões de outras entidades governamentais no que tange ao processo de contratação e negociação dos projectos PPPs.

- f) **Aplicação da legislação sobre as PPPs** – a legislação não é funcional, traz vários riscos e não há clareza na sua aplicação, pois aplica-se a todos os bens e serviços considerados de domínio público e não existe diferenciação de acordo com a natureza e magnitude de cada projecto, dando-se o mesmo tratamento a todos, quer se tratem de projectos de pequena, média ou grande dimensão. Por exemplo, um projecto de energias renováveis de 10 MW tem o mesmo tratamento e regime das PPPs que um projecto de geração de electricidade de 400MW. Se se mantiver o regime das PPPs, é necessário simplificar os procedimentos para reduzir a burocracia e clarificar as normas por forma a evitar dificuldades na interpretação e consequentemente dificuldades na implementação das mesmas. A Lei das PPPs é vaga e geralmente e em resultado da sua ambiguidade, ela tem sido interpretada e aplicada de acordo com os critérios e entendimento de quem vai aplicar no momento.

- g) Taxas e impostos** – o elevado número de taxas, benefícios e impostos devidos ao abrigo desta legislação aumentam os custos dos projectos. Algumas destas taxas são variáveis, o que compromete a previsibilidade financeira dos projectos. As taxas e os “benefícios directos extraordinários” introduzidos pela LPPPs funcionam na prática como impostos adicionais e devem ser retirados, pois a legislação fiscal geral já prevê a tributação de lucros incluindo mais-valias. Ademais, a legislação sectorial, mormente a petrolífera e a mineira possuem legislação fiscal específica o que consubstancia numa duplicação de obrigações fiscais tornando os projectos de CE insustentáveis. Sugere-se também a retirada da aplicação geral da caução de desempenho, uma vez que esta mostra-se desnecessária na medida em que as leis sectoriais já dispõem expressamente sobre esta matéria, incluindo a forma, montante e os mecanismos de prestá-los.
- h) Iniciativas privadas para projectos de PPPs** – a LPPPs e o RLPPPs estabelecem que regra geral, os projectos devem ser adjudicados por via de concurso público, sem prejuízo das situações excepcionais devidamente fundamentadas e autorizadas pelo Governo em que se possa recorrer a negociação e ajuste directo. O sector privado defende que como regra geral, os investidores privados devem, em determinadas áreas de investimento, poder ter a iniciativa de projectos sem estarem dependentes de concursos públicos e sem a obrigação de oferecer uma participação gratuita ou a baixo custo. Para o efeito, o Estado deveria determinar quais as áreas de investimento reservadas a iniciativas privadas. Se houver necessidade de concurso a margem de preferência dos que tiveram a iniciativa tem que ser maior relativamente aos 15% preconizados, pois presume-se que se tenha feito algum investimento prévio, incluindo direitos de propriedade intelectual do projecto sujeito a concurso. Ademais, de acordo com a experiência vivenciada pelo sector privado ao longo dos anos de vigência da LPPPs, tem-se notado que os concursos têm sido apenas para cumprir com as formalidades legais. Não existe na prática, uma avaliação das propostas submetidas. Isto porque, ao se lançar um concurso já se sabe de antemão a quem será adjudicado. O sector privado urge que os processos de adjudicação de projectos de PPPs devem ser transparentes e imparciais, por forma a atrair o investimento privado.
- i) PPPs contratados pelos Municípios** – de acordo com a LPPPs e o RLPPPs, a legislação sobre as PPPs aplicam-se a todos os empreendimentos de PPP, PGD e CE levados a cabo no país sob iniciativa, decisão e controlo de órgãos governamentais de níveis central, provincial, distrital e das Autarquias Locais. Contudo, é necessário esclarecer até que ponto os Municípios têm autonomia para implementar projectos de PPPs. Deve haver clareza na

realização das parcerias. Há necessidade de clarificar e difundir as formas de funcionamento das parcerias, assim como os recursos que os particulares dispõem para defender os seus interesses e fazer reclamações. Deve-se ainda adoptar mecanismos claros sobre a rescisão dos contratos. Esclareceu-se que os municípios são abrangidos pela LPPPs e esta legislação contém disposições sobre a rescisão e o resgate de contratos. Compete a entidade concedente estabelecer os preços dos serviços e bens resultantes dos projectos de PPPs. De referir que relativamente às CEs de pequena dimensão, a contratação também é feita por concurso público; excepcionalmente por ajuste directo, aplicando-se supletivamente a legislação sobre contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado para o concurso público.

- j) **Abertura do Mercado** – acabar com o monopólio do Estado em certos sectores de actividade comercial e abrir o mercado para o sector privado onde estes podem competir lado a lado com os serviços prestados pelo Estado. Não há necessidade de se fazer privatizações e emitir-se concessões, uma vez que a experiência tem demonstrado que estes mecanismos não funcionam. Deve-se seguir o exemplo de outros sectores, como a saúde onde as clínicas e os hospitais públicos permanecem totalmente geridos pelo Estado, entretanto, os investidores têm a faculdade de poder criar clínicas e hospitais privados que operam normalmente lado a lado com hospitais públicos, acontecendo o mesmo no sector da educação e abastecimento de água, etc.
- k) **Publicação dos contratos das PPPs** – regra geral, os contratos das PPPs deviam ser publicados, com a ressalva de matéria comercial e estratégica. A LPPPs estabelece que qualquer modalidade de contratação de PPP deve observar o princípio da publicidade<sup>3</sup>, no entanto, esta regra não é cumprida. A título de exemplo os participantes fizeram referência apenas a uma única PPP que tem o contrato publicado em BR. Este facto, contribui para a descreditação e desconfiança na transparência relativamente a aplicação da LPPPs aos projectos.
- l) **Participação Local** – os moçambicanos devem ter a oportunidade de participar nos projectos, não apenas como provedores de bens e serviços. Os moçambicanos possuem capitais e capacidade para adquirir participações nos empreendimentos de PPPs. No entanto, ficou demonstrado na discussão que há Moçambicanos envolvidos em PPPs, como por

---

<sup>3</sup> N.º 6 do artigo 13, da LPPPs.

exemplo na Concessão da TRAC, em projectos mineiros e outros, no entanto, clamou-se pela transparência do processo para permitir maior participação de Moçambicanos nesses projectos.

- m) **Mecanismos de resolução de conflitos** – há necessidade de se adoptar normas claras sobre a resolução de conflitos, seja por via arbitral ou judicial.
- n) **Língua dos contratos** – há necessidade de se definir a língua dos contratos em caso de transacções internacionais. Foi esclarecido que, pese embora a lei aplicável aos contratos de concessão quer sejam de PPP ou CE ao abrigo da LPPPs seja a Lei Moçambicana, os contratos são redigidos em Português e em Inglês, mas, prevalecendo a versão na língua Portuguesa para efeitos interpretação e em caso de contradição com a versão na língua Inglesa.
- o) **Adjudicação dos projectos** – o que tem-se verificado é a violação da legislação e a frequente adjudicação de projectos de PPPs por ajuste directo em detrimento do regime geral ao abrigo da LPPPs que é o concurso público. Há necessidade de estabelecimento de um prazo para a avaliação das propostas e adjudicação dos respectivos projectos e o cumprimento desses prazos, por forma a evitar que os investidores recuem nas suas decisões de investir em Moçambique.
- p) **Disponibilização de informação** – os projectos e os concursos devem ser devidamente divulgados. Há necessidade de se criar uma página web única onde a informação sobre as PPPs, os requisitos, as fases dos concursos, os valores dos projectos, e modelos possam ser consultados pelos interessados sem necessidade de se deslocar à instituição para obter tais informações. Todos os concursos e suas respectivas regras devem estar lá publicados à semelhança do que acontece noutros países da região Austral.

#### **4. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOBRE AS PPPS**

A LPPPs aplica-se a todos os empreendimentos de Parcerias Público Privadas (“PPP”), Projectos de Grande Dimensão (“PGD”) e Concessões Empresariais (“CE”) levados a cabo no País. À luz das definições que a própria lei nos apresenta, temos que:

- a) As PPPs se referem aos *“empreendimentos em área de domínio público, excluindo o de recursos minerais e petrolífero, ou em área de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento no todo ou em parte do parceiro privado, este se obriga perante parceiro público, a*

*realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes”.*

- b) Os PGD referem-se aos “empresendimentos de investimento autorizados pelo Governo, cujo valor exceda, com referênciã a data de 1 de Janeiro de 2009, a quantia de 12.500.000.000,00 Mts (doze mil e quinhentos milhões de meticais).”
- c) As CEs referem-se a “empresendimentos que tenham por objecto a prospecção, pesquisa, extracção e ou exploração de recursos naturais ou outros recursos ou bens patrimoniais nacionais, levados a cabo nos termos do respectivo contrato ou outra forma de titularização dos direitos concedidos pelo Governo no âmbito desse empresendimento”.

Certas disposições constantes da LPPPs, bem como dos seus Regulamentos em vez de simplificar os procedimentos para a realização de negócios em Moçambique aumentam as barreiras ao investimento, pois a sua implementação prática tem se mostrado difícil ou até quase impossível, atento a viabilidade económica dos empresendimentos.

Nestes termos, listamos as questões mais relevantes que, na perspectiva do sector privado nacional bem como dos investidores, são uma barreira ao investimento e também fazemos o levantamento das questões controvertidas que pudessem informar o novo paradigma de legislar e abordar as PPPs, comparando a LPPPs com a legislação sectorial, retirar regulação e tutela dupla, sem coarctar o papel dinamizador e regulador do Estado.

#### **4.1 Escopo amplo e definições ambíguas**

As definições legais do que pode ser considerado uma PPP, PGD e CE são marcadamente ambíguas, não ficando clara a linha divisória sobre o âmbito de abrangência de cada uma das três figuras objecto da lei. Os critérios usados na LPPPs para fazer a destriça das três figuras enunciadas permitem que um mesmo projecto possa cair no âmbito de abrangência de mais do que uma das figuras em questão.

Partindo das definições legais, podemos identificar dois critérios usados na LPPPs para fazer a destriça entre os três figurinos apresentados. Por um lado, o critério do objecto, isto é, tendo em atenção a área de actuação em que o investimento assenta (vide as definições das PPPs e CEs), por outro lado, o critério do valor, que tem em atenção o valor do empresendimento em questão (vide a definição legal dos PGDs).

A LPPPs apresenta ainda um escopo bastante amplo, uma vez que esta abrange não só as PPPs, mas também todos os investimentos que são baseados em concessões pelo Estado (as CEs e PGDs), sem

distinção, tratando essencialmente todos os projectos de investimento da mesma forma (ex: as concessões mineiras, classificadas como CEs ao abrigo da LPPPs são, regra geral, investimentos que requerem um aporte de capitais de nível médio, pelo que a sujeição dos mesmos aos requisitos da LPPPs tende a torná-los bastante onerosos e inviáveis), incluindo qualquer outro projecto de investimento, ainda que de iniciativa privada, o que faz com que o âmbito de aplicação desta legislação vá para além dos bens e serviços de domínio público e bens patrimoniais nacionais.

A existência de disposições da LPPPs que contém uma redacção de difícil interpretação e ambígua, vem criando incertezas e riscos para as partes contratantes.

## **4.2 Dupla tutela dos projectos**

Várias disposições constantes da LPPPs e dos seus Regulamentos em vez de simplificarem os procedimentos para a entrada e manutenção de investimento estrangeiro, assim como para a realização de negócios em Moçambique, aumentam as barreiras ao investimento. Um exemplo flagrante da burocracia excessiva é a dupla tutela, segundo a qual o Ministério responsável pelo sector em questão e o MEF negociam as concessões e compartilham a responsabilidade na supervisão das concessionárias, o que potencialmente gera conflitos entre os reguladores, instruções contraditórias e atrasos na tomada de decisões. De notar que para além das duas entidades mencionadas acima, o investidor deve ainda articular com as entidades que instruem os concursos públicos, como é o caso da Comissão de Avaliação, o Júri dos Concursos, e da Autoridade Reguladora, sendo diferentes entidades para cada sector. Isto, antes mesmo de se considerar a articulação com outras entidades relevantes (ex: algumas matérias tratadas nos contratos de concessão tais como questões fiscais, laborais, ou cambiais são da competência exclusiva de determinadas entidades, o que significa que só tais entidades podem decidir sobre tais matérias).

## **4.3 Sobreposição e/ou contradição com a legislação sectorial**

Existe uma notória falta de alinhamento com a legislação sectorial, o que dificulta sobremaneira a sua implementação. Para determinadas matérias como o regime de contratação ou o regime de taxas a aplicar, a LPPPs muitas vezes entra em contradição com a legislação sectorial tal como a Lei de Minas<sup>4</sup>, na medida em que, a LPPPs estabelece como regime geral de contratação o concurso público ao contrário do que estabelece a Lei de Minas, que não prevê concurso público como regra, apenas excepcionalmente em questões pontuais. Para os investimentos em mineração, a regra é o da

---

<sup>4</sup> Lei n.º 20/2014

prioridade, onde quem submete o pedido primeiro, desde que em conformidade legal, é-lhe atribuído o direito (*first come first served*). Num cenário em que se deve seguir a regra geral do concurso público da LPPPS, isto colocaria em causa o valor das licenças de prospecção e pesquisa, na medida em que os proponentes forçosamente prefeririam aguardar o lançamento dos concursos ao invés de investir em trabalhos de prospecção e pesquisa, uma vez que não teriam a garantia da atribuição da concessão, o que resultaria em poucos investimentos no sector mineiro.

Outro exemplo é o sector de águas que implementou um processo simplificado de pedido de licenciamento e da concessão (conforme o caso) do uso e aproveitamento de água<sup>5</sup>.

A LPPPs prevê também que a mesma prevalece sobre todas as demais leis que lhe sejam contrárias e, para o efeito, deverão ser consideradas revogadas todas as disposições em contrário destas outras leis, o que impacta negativamente sobre diversos sectores e contribui para a falta de clareza e segurança jurídica que é primordial nos investimentos. Sem mencionar que a LPPPs é uma lei geral e os princípios gerais de Direito impõem que as leis especiais (no caso sectoriais) prevalecem sobre as leis gerais, se ambas regulam as mesmas matérias, o que é contrariado pelo espírito e escopo da LPPPs.

#### **4.4 Necessidade de concurso público para investimentos PPPs de iniciativa privada**

As propostas de empreendimentos PPP de iniciativa privada sujeitam-se à licitação pública, gozando o proponente do direito a uma margem de preferência de 15% (quinze por cento) na avaliação das propostas resultantes dessa licitação e sem direito a compensação pelos custos incorridos na preparação e desenvolvimento do projecto proposto. Este regime desencoraja a iniciativa privada e leva ao desinteresse sobre as actividades de investimento e estudos de viabilidade económica, em particular para os projectos de produção de energia eléctrica.

Enquanto que a regra da LPPPs determina que a atribuição da concessão é feita por meio de concurso, e o ajuste directo somente permitido como último recurso, em situação ponderosa e devidamente fundamentada, não obstante a prática tem sido outra. Por exemplo, no caso dos projectos de produção de energia eléctrica, que na sua maioria envolvem investimento e financiamento privado aprovados até a presente data, foram todos mediante ajuste directo, em contraposição a regra de concurso público exactamente por que os investidores e financiadores não iam ariscar os fundos de desenvolvimento dos projectos, sem garantia de obter o benefício resultante do investimento realizado.

---

<sup>5</sup> Decreto n.º 43/2007 de 30 de Outubro; Decreto n.º 18/2012 de 5 de Julho e Decreto n.º 51/2015 de 31 de Dezembro.

#### **4.5 Imposição de participação do Estado em investimentos de iniciativa privada**

A LPPPs prevê a reserva de uma participação no capital social do empreendimento em percentagem que varia entre 5% (cinco por cento) a 20% (vinte por cento) do referido capital, para alienação no prazo de 5 (cinco) anos através da Bolsa de Valores, em termos comerciais de mercado (desde que seja um valor acessível para pessoas com posses económicas limitadas), preferencialmente de pessoas moçambicanas, quer esteja ou não envolvido investimento estrangeiro. A participação dos cidadãos pode ser garantida através do Estado ou outra entidade pública indicada pelo Estado, o que significa que inicialmente a participação relevante deve ser transferida para o Estado ou outra entidade. O RLPPPs também prevê que o Estado tem o direito a uma participação gratuita correspondente a um mínimo de 5% (cinco por cento) do capital social. Para além dessas participações obrigatórias, outras empresas publicas e privadas têm o direito de negociar uma participação. Estas obrigações são aplicáveis a todas as categorias de projectos previstos na LPPPs, quer sejam de iniciativa pública ou privada.

O papel do Estado na dinamização do mercado de capitais deve ser na criação de condições e incentivos para entrada de investidores de capitais privados no mercado de capitais, ou através da sua participação como accionista na estrutura de capital dos projectos e não deve ser imposta administrativamente ao investidor. A iniciativa e o sucesso das ofertas públicas de vendas (“OPV” ou “IPOs”) sustentam-se em pressupostos empresariais sólidos que podem retrair os investimentos se forem impostos administrativamente aos investidores pelo Estado. Como casos de estudo, recomenda-se a opção pelo modelo das OPVs da Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos, da EMOSE e das Cervejas de Moçambique, como exemplos a seguir.

#### **4.6 Taxas de concessão**

A LPPPs estabelece um regime de pagamento de taxas bastante complexo, em que alguns se assemelham a impostos (e.g. benefícios directos extraordinários), extremamente oneroso para os investidores, retraindo e dificultando os investimentos no país. Tal regime de taxas nem sempre leva em consideração o regime de taxas e impostos estabelecidos pela legislação sectorial que devem igualmente ser cumpridos pelos investidores. A título de exemplo os sectores de petróleo e o de minas possuem respectivamente, um regime fiscal específico. A actividade mineira, por exemplo, está sujeita ao “Imposto sobre a Renda de Recurso Mineiro”, a partir do momento em que esse fluxo de vendas dê origem a uma taxa interna de retorno, igual ou superior a 18% (dezoito por cento), o que na prática, para além de ser um imposto adicional, é também uma forma de benefício extraordinário na medida em que não é previsível.

Como forma de evidenciar a complexidade e onerosidades acima referidas, listamos abaixo alguns das obrigações (“benefícios” para o Estado) introduzidos pela LPPPs e pelo RLPPPs que se consideram barreiras para o investimento:

#### **4.7 Benefícios Financeiros<sup>6</sup>**

As disposições sobre os chamados benefícios financeiros, benefícios socio-economicos, benefícios directos extraordinários plasmadas na LPPPs e RLPPPs trazem riscos e incertezas para os investidores, considerando que há uma margem muito grande para a oscilação dos custos dos projectos, bem como um peso adicional sobre a sua viabilidade financeira.

Estas disposições da LPPPs e do RLPPPs impõem diversas taxas e impostos a serem pagos pelo investidor, como:

- uma participação social local fixada em 5-20%;
- uma participação no mínimo de 5% a favor do Estado a título gratuito (*free carry*);
- taxa de adjudicação ou bônus de assinatura em 0,5%-5% do valor dos activos cedidos;
- Taxa fixa de concessão de 2%-5% dos activos cedidos;
- Taxa variável de concessão incidente sobre a receita bruta ilíquida de impostos indirectos fixada em 2%-5% durante o período de amortização do capital; e em 5%-10% concluída a amortização dos empréstimos (podendo ser mais elevado quando constitua critério de selecção);
- Contribuir para geração do efeito cambial positivo da Balança de Pagamentos;
- o valor dos benefícios financeiros (fixados no artigo 33 da Lei 15/2011) não pode ser menos do 35% de valor do lucro anual de; e
- Garantias financeiras a prestar durante a vida do projecto fixadas entre 1 a 10% do volume de investimento.

Para além do acima listado, ao abrigo da legislação geral e específica de cada sector, os investidores estão ainda sujeitos à outros impostos e taxas como:

- 32% de IRPC;
- 32% de Mais-valias;
- 20% de Imposto sobre a Renda de Recurso Mineiro (*windfall tax*);
- Imposto sobre a Produção Mineira (1.5% até 8%);
- Imposto sobre o Superfície (Minas) (p/ha);

---

<sup>6</sup> Artigo 33 da LPPPs.

- Imposto sobre a Produção do Petróleo (6% e 10%);
- Partilha de Produção (15% à 60% adicional a favor do Estado);
- 17% de IVA; e
- 4% (+3%) de contribuição para a segurança social (INSS).

O elevado número de taxas e impostos a serem pagos pelo investidor ao abrigo da LPPPs e RLPPPs, acumulado com o regime tributário geral e sectorial torna o projecto extremamente oneroso e inviável, no que tange a recuperação do capital e cobertura dos custos de operação, representando uma barreira ao investimento, pois o modelo do negócio torna-se negativo.

Assim, para a viabilidade e competitividade dos investimentos em Moçambique recomenda-se a simplificação do sistema de tributos decorrentes dos projectos de PPPs, mantendo-se para além dos impostos gerais, no caso da cessão de bens de domínio público (excluindo os recursos naturais tributados em termos sectoriais) uma taxa fixa de concessão.

#### **4.8 Benefícios Socioeconómicos<sup>7</sup>**

Ao abrigo da LPPPs e do RLPPPs, os contratos dos empreendimentos de PPP, PGD e CE devem conter disposições sobre os benefícios socioeconómicos a serem proporcionados pelos empreendimentos à economia nacional e à sociedade moçambicana, como a criação, reabilitação e ampliação de infra-estruturas, oferta de postos de trabalho, programas e acções de formação técnico-profissional, entre outros. Ora, a implementação destas disposições é feita exclusivamente às próprias expensas do investidor, aumentando assim, os custos do projecto. De facto, é necessário investir na formação e capacitação das populações locais, assim como na criação de empregos para as mesmas, contudo, em nossa opinião estas matérias não devem ser reguladas pela LPPPs e RLPPPs.

#### **4.9 Garantias Financeiras<sup>8</sup>**

O investidor deve prestar uma garantia financeira entre 1% (um por cento) até 10% (dez por cento) sobre o volume de investimento que assegure o cumprimento das obrigações contratuais assumidas. A referida garantia deve ser calculada de acordo com a dimensão do empreendimento ou da complexidade do seu objecto e prestadas em forma de garantia bancária ou apólice de seguro, ao longo das etapas do empreendimento. Esta garantia acresce a outros custos que tornam o investimento bastante oneroso em Moçambique que tornam o nosso mercado pouco atractivo e

---

<sup>7</sup> Artigo 34 da LPPPs.

<sup>8</sup> Artigos 19 da LPPPs e 33 do RLPPPs.

pouco competitivo, pelo que recomendamos que deve ser removida pois existem outros mecanismos legais com vista a assegurar o cumprimento das obrigações contratuais.

#### **4.10 Participação de Pessoas Singulares<sup>9</sup>**

O RLPPPs dispõe que uma reserva de 5% à 20% (cinco à vinte por cento) do capital social do empreendimento deve ser reservado para nacionais de forma obrigatória, independentemente da viabilidade e pertinência desta participação. A percentagem fixada pode comprometer os mecanismos de gestão pretendidos pelo investidor. Note que, a diminuição da faculdade de controlar e dispor das acções da sociedade, diminui não só o poder de controlo societário, como também, os mecanismos de financiamento de que os investidores poderiam obter para financiar o empreendimento. A nosso ver, a participação de pessoas singulares deve ser feita de forma facultativa e por incentivo e, não por uma imposição legal.

#### **4.11 Participação de Pessoas Colectivas<sup>10</sup> e 5% de participação gratuita para o Estado<sup>11</sup>**

Embora a LPPPs e o RLPPPs estabelecem que a participação de pessoas colectivas públicas ou privadas moçambicanas é em termos acordados, a implementação efectiva prova ser obrigatória. O ideal seria que esta participação fosse facultativa e que o empresariado nacional se preparasse e se capacitasse para ser elegível à esta participação, e não participasse apenas por imposição da lei, o que em nada contribui para a formação de um empresariado competitivo. Até porque uma das PPPs de maior sucesso em Moçambique, a Mozambique Community Network (MCNet), é liderada por empresários nacionais sem a necessidade de beneficiarem-se de algum mecanismo promocional ou de *empowerment*.

Há sim necessidade de promover e garantir a participação de nacionais, contudo, é preciso que haja transparência e rigor na forma de participação. Note-se que o RLPPPs é omissivo relativamente às medidas a adoptar para que essa participação seja efectuada de forma transparente e socialmente inclusiva. Se o próprio legislador ainda não incorporou essas medidas no RLPPPs, talvez ainda não as tenha acordadas, pelo que talvez não seja momento propício para a existência desta obrigação. Nota-se que a legislação sobre o conteúdo local tem sido objecto de muita discussão sem ainda atingir-se um consenso ou conclusão.

---

<sup>9</sup> Artigo 33 da LPPPs e Artigo 64 do RLPPPs

<sup>10</sup> Artigo 33 da LPPPs e Artigo 65 do RLPPPs

<sup>11</sup> Artigo 65 do RLPPPs.

Adicionalmente, o RLPPP reservou ao Estado o direito de negociar uma participação gratuita (*free carry*) correspondente a pelo menos 5% do capital social do empreendimento, com fundamento na cedência dos direitos de exploração de recursos naturais, em qualquer fase do projecto. Esta imposição, por si e pelo facto que pode ser imposto a qualquer momento na vida de um projecto, contribui para o risco e o custo de investimento, e a conseqüente retracção do investimento, na medida em que quanto mais se tiver que investir na exploração de recursos naturais, acompanhado por parceiros que por lei não participam do investimento, menos investidores estarão dispostos a correr o risco de investir em Moçambique.

Assim sendo, uma vez que esta imposição se justifica na cedência dos direitos de exploração de recursos naturais, observa-se uma duplicação, no caso do sector mineiro e petrolífero, a tributação pelos impostos sobre a produção mineira e do petróleo.

Conclui-se, esta reserva de uma participação gratuita a favor do Estado não foi prevista na LPPPs e a sua introdução no RLPPPs, como uma nova forma de partilha dos benefícios, tem gerado bastante debate sobre a correcção da medida assim legislada.

#### **4.12 Benefícios Directos Extraordinários<sup>12</sup>**

A LPPPs e o RLPPPs estabelecem que os benefícios directos extraordinários devem ser partilhados nos termos contratualmente acordados e em alguma ou na combinação das seguintes formas:

- Realização de investimento em território nacional;
- Constituição de reserva para realização de investimentos adicionais ou para cobertura de prejuízos extraordinários do empreendimento; e
- Aplicações financeiras efectuadas e mantidas no País.

O RLPPPs estabelece que os contratos dos empreendimentos PPP, PGD e CE devem conter o mecanismo de partilha dos benefícios directos extraordinários que devem ser partilhados da seguinte forma:

- Constituição de reserva de estabilização económica do empreendimento;
- Repartição do valor do benefício extraordinário anual ocorrido, em proporções a acordar entre as partes;
- Realização de projectos de investimento nos termos e em proporções a acordar entre as partes;

---

<sup>12</sup> Artigos 33.I.f) da LPPPs e 67 do RLPPPs.

- Realização de programas de responsabilidade social a acordar entre as partes e as comunidades beneficiária;
- Qualquer das formas previstas na LPPPs.

Nos termos acima, o RLPPPs introduz novas formas de partilha dos benefícios directos extraordinários não previstas na Lei, o que não só é ilegal como a inconsistência cria uma incerteza e insegurança jurídicas. Ademais, a obrigatoriedade de tributação sobre os rendimentos decorrentes dos benefícios directos extraordinários e a obrigatoriedade de manutenção de todos os benefícios directos extraordinários em território nacional retraem o investimento privado, na medida em que impossibilitam a exportação dos benefícios extraordinários para o país do investidor.

#### **a) 35% do valor mínimo anual de benefícios financeiros para o Estado<sup>13</sup>**

O RLPPPs prevê a contribuição do projecto PPPs em uma percentagem de 35% (trinta e cinco) para o Estado, porém, não estabelece a forma como seria alcançado este resultado, a sua fórmula de cálculo e nem qualquer outra explicação sobre a disposição. Refira-se que esta disposição não tem base legal na LPPPs, mostrando-se pouco clara, para além de deslocada, servindo apenas para aumentar a onerosidade dos projectos e a complexidade da sua implementação.

#### **4.13 Resgate<sup>14</sup>**

A entidade contratante goza do direito de resgate do contrato, com base em razões ponderosas de interesse público e devidamente justificadas, devendo indemnizar o parceiro privado quando as causas não sejam imputadas a este. A indemnização deve ser calculada com base no tempo em falta para a recuperação dos investimentos realizados e o nível de rentabilidade do empreendimento, se outro critério não tiver sido acordado,

Com a efectivação do resgate, o investidor fica obrigado a entregar o património afecto ao empreendimento que seria devolvido no término do contrato. A descrição do Estado de resgate os bens do investimento constituem um risco não calculável e não garantindo a estabilidade ao investidor que pode a qualquer momento ver-se obrigado a devolver o património do empreendimento sob sua exploração e realizado sob sua conta e risco antes da data prevista para o seu término e antes da realização do retorno que justificou o investimento.

---

<sup>13</sup> Artigos 69 do RLPPP.

<sup>14</sup> Artigos 25 da LPPPs e 43 do RLPPPs.

#### **4.14 Pendor político da LPPPs**

Outro factor negativo é o forte elemento político patente na LPPPs. Atento aos objectivos do Governo, aos princípios orientadores que informam a aprovação da LPPPs, e os fundamentos que sustentaram a aprovação da lei, que é essencialmente, a necessidade de atrair o investimento privado em sectores prioritários para a promoção do desenvolvimento económico e social nacional em virtude da incapacidade do Estado de prover determinados bens e serviços, esta lei devia simplesmente versar sobre o licenciamento e implementação dos projectos PPPs e desvincular-se de qualquer elemento político. Estes, podem ser incluídos nas políticas gerais do Governo ou nos Planos Quinquenais do Governo.

Ironicamente, a maior parte dos objectivos económicos plasmados na LPPPs e no RLPPPs podiam e podem ser alcançados com recurso a aplicação dos procedimentos de licenciamento nos termos do quadro legal sectorial, bem como a aplicação do regime fiscal geral e específico dos sectores abrangidos. Nenhuma legislação, e muito menos a LPPPs, pode substituir a governação coerente e coordenada no momento das negociações com investidores privados.

## 5. DIREITO COMPARADO

A realização do estudo não podia abster-se de avaliar as experiências e práticas adoptadas por outros ordenamentos jurídicos cuja eleição teve por base vários factores e realidades que os aproximam a Moçambique.

Relativamente ao direito comparado, importa destacar os seguintes ordenamentos jurídicos, cujas práticas poderão servir de inspiração para a adopção de um quadro legal que se pretende equilibrado, eficaz e atractivo:

- Botswana;
- Maurícias;
- África do Sul; e
- Senegal.

O recurso aos ordenamentos jurídicos acima alistados justifica-se pelo facto de cada um apresentar características peculiares e experiências positivas em relação a implementação de Parcerias Público-Privadas.

Para além de ser um País vizinho de Moçambique, a África do Sul possui uma das economias mais fortes do continente africano. A África do Sul é um exemplo de implementação bem-sucedida de PPPs, possuindo também uma vasta experiência na exploração de recursos naturais. Experiência esta que deveria ser observada e utilizada, depois de devidamente adaptada à realidade e necessidades de Moçambique, na regulamentação destes sectores que se têm mostrado cruciais para o crescimento e estabilização da economia nacional.

O Botswana e as Maurícias são os países com melhores índices de desenvolvimento e boa governação na região da África Austral e ambos são considerados como casos de sucesso na atracção de investimentos e implementação de PPPs. O facto de Botswana não possuir uma lei sobre as PPPs e as Maurícias possuírem uma lei específica sobre as PPPs mostra-nos que o sucesso das PPPs não depende exclusivamente da aprovação de uma legislação que as regule ou não, e sim da forma como a implementação é feita, bem como dos procedimentos seguidos.

O Senegal mostrou-se recentemente como um bom exemplo de implementação de PPPs, com a adjudicação de dois projectos de produção de energia solar a baixo custo, pela transparência na

condução de todo o processo. Sendo, portanto, um exemplo que pode ser seguido por Moçambique na condução de processos similares.

### **5.1 Botswana**

As principais características do regime de contratação e implementação das PPPs neste país são arroladas abaixo:

- Não possui uma lei sobre as PPPs, tendo apenas uma Política e Directrizes de Implementação de PPPs (*Public-Private Partnership Policy and Implementation Framework, 2009*);
- O Ministério das Finanças e Desenvolvimento criou um departamento de PPPs, responsável por gerir os aspectos relativos a este tipo de parcerias;
- O foco é o desenvolvimento de infra-estruturas ou serviços relacionados;
- É baseado em *resultados* mensuráveis (*end result*);
- As PPPs são regidas por um mecanismo de pagamento pelos serviços prestados no padrão acordado entre o Governo e o investidor;
- Há transferência dos riscos financeiros e operacionais;
- Há demonstração de custo-benefício (*value for money*);
- Riscos são alocados a parte que melhor pode geri-los e não apenas ao investidor;
- O parceiro privado é remunerado de acordo com o seu desempenho e há sanções em caso de incumprimento;
- O regime de *Procurement* é transparente e responsável;
- Os procedimentos padrões de contratos são usados para minimizar os custos e o tempo de negociações.

### **5.2 Maurícias**

As principais características do regime de contratação e implementação das PPPs neste país são as seguintes:

- Existência de uma Lei sobre as PPPs, a *Public-Private Partnership Act, 200*);
- Estabelecimento de um departamento das PPPs no Ministério da Economia e Desenvolvimento;
- O parceiro privado é contratado para realizar actividades reservadas por lei a uma autoridade pública nos termos da Lei, por um período específico, mediante uma remuneração com base numa combinação de taxas cobradas e compensação;

- O parceiro privado é responsável pelos riscos resultantes da actividade a que foi contratado a desempenhar;
- Os activos do Estado podem ser transferidos ou disponibilizados ao parceiro privado;
- São seguidos os princípios de *due diligence* e *procurement* competitivo e transparente;
- O ajuste directo para a contratação acontece apenas em casos excepcionais previstos na Lei.

### 5.3 África do Sul

As principais características do regime de contratação e implementação das PPPs neste país são as seguintes:

- Não possui uma lei que regula as PPPs, contudo, adoptou um Modelo Padrão de PPP publicado pelo Tesouro Nacional (*The Standardized Provisions, 2004*);
- Foi criado um departamento dedicado as PPPs no Ministério das Finanças;
- A definição adoptada pela África do Sul para as PPP é “transacção comercial entre um ente público e um privado para que o último realize actividades da competência do primeiro, que pode incluir obter activos do Estado para uso comercial”;
- O parceiro privado assume os riscos substanciais financeiros, técnico e operacional;
- O parceiro privado recebe uma remuneração resultante das receitas da actividade desenvolvida ou cobra uma taxa pelos serviços, ou uma combinação dos dois;

Embora não possua uma Lei específica para regular a matéria, a África do Sul é um caso de sucesso em termos de implementação de empreendimentos de PPPs.

### 5.4 Senegal

As principais características do regime de contratação e implementação das PPPs neste país são as seguintes:

- Possui uma legislação específica sobre a matéria. As Parcerias Público-Privadas são reguladas pela Lei n.º 9/2014, de 20 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 3/2015, de 12 de Fevereiro, e seu Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 386/2015, de 20 de Março;
- Apenas duas categorias de contratos são consideradas como Parcerias Público-Privadas:
  - i. Contratos de Concessão; e
  - ii. Contratos de Parceria.
- A legislação aplica-se a todos os sectores económicos e sociais, excepto os sectores de energia, minas e telecomunicações que são regulados por legislação específica;

- O Banco Mundial (World Bank Group's Scaling Solar Program) elaborou dois projectos de produção de energia solar a menos de 0,4 Euros kW/hr, tendo a Comissão Reguladora do Sector de Electricidade (Senegal's Electricity Sector Regulatory Commission) (CRSE) adjudicado os mesmos à ENGIE/MERIDIAM, em Abril de 2018, através de concurso público, num processo que se mostrou transparente.

DRAFT

## 6. LEGISLAÇÃO SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OS SEUS REGULAMENTOS

Em Moçambique, as Parcerias Público-Privadas são reguladas pelos seguintes diplomas legais:

- Lei n.º15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de projectos envolvendo bens e serviços de domínio público: recursos naturais e outros recursos e bens patrimoniais nacionais e projectos com valor acima de 12.500.000.000,00 Mts (doze mil e quinhentos milhões de meticais), com referência a data de 1 de Janeiro e 2009, divididos entre: (i) empreendimentos de Parcerias Público-Privadas; (ii) Projectos de Grande Dimensão; e (iii) Concessões Empresariais. Para além de revogar expressamente algumas disposições da Lei de Electricidade (art.12.1, 12.2 e 27.1 da Lei n 21/97 de 1 de Outubro) referente à duração das concessões de geração de energia por forma a se adequar ao prazo estabelecido na LPPPs, também dispõe que as disposições da LPPPs prevalecem em certas matérias (art. 38.2);
- Decreto n.º 16/2012, de 4 de Julho, que aprova o Regulamento da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de concurso, contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais (“RLPPPs”); e
- Decreto n.º 69/2013 de 20 de Dezembro, que aprova o Regulamento das Parcerias Público-Privadas e Concessões Empresariais de Pequena Dimensão com um valor abaixo de 5.000.000,00 (cinco milhões de Meticais) (“RPPPs de Pequena Dimensão”).

A fundamentação original que sustentou a aprovação da LPPPs é a seguinte:

- Incapacidade do Estado de garantir determinados bens e serviços à população com a qualidade e a eficiência necessárias;
- Necessidade de atrair e reter investimento privado e em sectores prioritários para a promoção do desenvolvimento económico e social nacional;
- Necessidade de complementar a legislação sectorial para o desenvolvimento, exploração e gestão eficientes de empreendimentos de actividades económicas ou sociais para a provisão de bens ou prestação de serviços necessários a satisfação das necessidades do mercado interno e de exportação;
- Implementar projectos sob responsabilidade e a expensas dos parceiros e investidores privados, numa base empresarial duradoura, estável e sustentável e observando o princípio utente-pagador para garantia da viabilidade económica-financeira de tais empreendimentos;

- Desenvolver no País a capacidade nacional de exploração e aproveitamento eficiente de recursos naturais e outros bens patrimoniais nacionais com vista a provisão de bens ou serviços para satisfação das necessidades do mercado interno ou de exportação e propiciando a geração ou poupança de recursos financeiros e cambiais para o País;
- Regular a partilha, com equidade, dos benefícios esperados, contribuição na promoção do desenvolvimento do mercado de capitais nacional, através do fomento da inclusão económica e social de cidadãos Moçambicanos, bem como a necessidades do estabelecimento de disposições que regulassem a prevenção e mitigação de riscos.

Os princípios orientadores da LPPPs são os seguintes:

- Enquadramento na política, estratégia e planos de desenvolvimento do respectivo sector económico ou social;
- Contributo no desenvolvimento da capacidade efectiva de exploração eficiente e racional e valorização económica de bens e recursos nacionais;
- Equidade na partilha dos benefícios resultantes de cada empreendimento, entre as partes contratantes, intervenientes e interessadas ou afectadas;
- Cometimento na prevenção e mitigação dos riscos inerentes a cada empreendimento específico;
- Liberdade e competitividade empresarial e a remoção de restrições que possam comprometer a viabilidade e valorização económica na prossecução dos empreendimentos;
- Criação e manutenção de postos de trabalho e a profissionalização e transferência do “saber fazer” para trabalhadores e gestores Moçambicanos;
- Sua contribuição no desenvolvimento do mercado de capitais nacional e a promoção de uma maior inclusão económica de Moçambicanos em cada empreendimento;
- Estabelecimento de parcerias empresariais entre os empreendimentos de PPP, PDG e CE e as micro, pequenas e médias empresas, bem como a transferência de tecnologia e do “saber fazer”;
- A prossecução de programas, projectos ou acções de responsabilidade e de sustentabilidade e desenvolvimento social junto das comunidades locais;
- Adaptação ao quadro jurídicos existentes; e
- Adaptação aos procedimentos e medidas de fiscalização da legalidade e conformidade pelo Tribunal Administrativo.

## 7. MATRIZ I– DISPOSIÇÕES DA LEI DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SEUS REGULAMENTOS VERSUS AS DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO SECTORIAL

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
I.	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo II da LPPPs Quadro Institucional, Processo e Tramitação Artigo 7 (Entidade Implementadora do Empreendimento)</b></p>	<p>Entidades implementadoras dos projectos de PPP, PGD e CE deverão adoptar a forma de sociedades comerciais, nos termos da legislação aplicável.</p>	<p>A Lei dos Petróleos não impõe um requisito similar e permite que pessoas colectivas estrangeiras registem-se em Moçambique através de uma representação comercial estrangeira (artigo 26 da Lei dos Petróleos).</p> <p>Não obstante a disposição expressa, há a notar que nas outras disposições da LPPPs e do RLPPPs, faz-se referência aos consórcios como entidades implementadoras dos empreendimentos.</p> <p>Visto que os consórcios são uma forma de parceria (<i>joint venture</i>) não constituída, estas referências deixam algum espaço para dúvidas quanto a</p>	<p>Este factor tem um impacto significativo na forma como a indústria petrolífera opera em Moçambique, onde contratos são celebrados por várias entidades que constituem a concessionária sem adoptar uma forma legal corporativa separada para as suas operações conjuntas.</p> <p>Recomenda-se a interacção com legislação sectorial específica e outra legislação aplicável.</p> <p>É necessária uma redacção mais clara por forma a que não se fique com a impressão de que associações e outras entidades não podem fazer parte das PPPs. Por exemplo,</p>	<p style="text-align: center;">Impacto: Médio</p>

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
			verdadeira intenção do legislador em termos de veículos legais para a implementação dos empreendimentos.	<p>uma associação de moradores de um largo, pode decidir cuidar de um jardim, sem que para o efeito se constitua como uma sociedade comercial.</p> <p>Elidir a interpretação que se pode concluir pelo artigo 7 da LPPPs, que leva à interpretação de que não poderão existir PPPs que possam ser geridas por entidades que não sejam sociedades comerciais.</p>	
2.	<p><b>Capítulo III da LPPPs</b>  <b>Disposições Específicas</b>  <b>Artigo 13</b>  <b>(Regime Jurídico de Contratação de PPP)</b></p>	<p>A LPPPs estabelece que atendendo ao interesse público e reunidos os requisitos legalmente previstos, a contratação do empreendimento pode ser efectuada por via de:</p> <p>a) concurso público,  b) concurso com prévia qualificação; ou  c) concurso com duas etapas.</p> <p>A contratação pode, ainda, ser efectuada por via de ajuste directo,</p>	<p>O artigo 10.1 da Lei de Minas estabelece que o Governo pode realizar concurso público, para as actividades e operações mineiras, atendendo ao interesse público.</p> <p>O artigo 11.4 da Lei de Electricidade estabelece os pedidos de concessão para distribuição, transporte distribuição e comercialização de energia eléctrica, são</p>	<p>Embora a Lei de Minas estabeleça a possibilidade de realização de concurso público para atribuição de concessões mineiras, essa regra não se aplica às concessões mineiras emergentes de Licenças de Prospecção e Pesquisa e somente é aplicado às áreas de interesse anteriormente abandonados. Também a regra geral aplicada no sector é <i>first serve</i>, ou seja, o</p>	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		<p>em situações ponderosas e devidamente fundamentadas, como medida de último recurso e sujeito à prévia aprovação do Governo.</p> <p>O ajuste directo é igualmente aplicável no caso em que o concurso anterior tenha ficado deserto por ausência de concorrentes ou tenha havido desistência.</p>	<p>atribuídos mediante concurso público.</p> <p>O artigo 21.1 da Lei dos Petróleos, estabelece que o Governo deve realizar concurso público para as actividades de pesquisa, produção e exploração de petróleo e gás.</p>	<p>título é atribuído ao primeiro que pedir o título mineiro. Assim as concessões são solicitadas directamente pelo particular num processo de licenciamento normal, que tem requisitos de rigor técnico com o controlo da viabilidade económica, planos e programas técnicos, estudos ambientais, estudos relativos às potencialidades mineiras e, acordos com o Estado para repartição dos benefícios, para além das questões de desenvolvimento social que estes projectos têm privilegiado. A imposição de um concurso público para obter a concessão para a produção retira todo o interesse em investir na prospecção e pesquisa prévia e toda a flexibilidade até ao momento imputada ao processo, para além de afastar a primazia do MIREME no</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
				<p>controlo directo dos investidores.</p> <p>A legislação sobre electricidade estabelece o concurso público para atribuição de concessões, contudo, na prática o que mais se verifica é o ajuste directo. De referir que, nem sempre a dimensão do projecto justifica a realização de um concurso público, sendo necessário criar uma abertura maior para a participação privada, com mais acessibilidade e dinâmica.</p> <p>A área petrolífera prevê a necessidade de concurso público, mas fixa regras próprias de forma a adequar-se às necessidades da área em questão.</p> <p>Propõe-se um tratamento a nível sectorial da questão do regime de contratação, para que se estabeleçam normas</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
				<p>adequadas às necessidades de cada sector específico.</p> <p>Maior transparência e imparcialidade nos processos de concursos públicos para as PPPs, que não envolvam um investimento prévio de pesquisa por parte do investidor ou proponente da PPPs. Deixar a legislação sectorial reger a contratação.</p>	
3.	<p><b>Capítulo III da LPPPs</b>  <b>Disposições Específicas</b>  <b>Artigo 22</b>  <b>(Prazo do Contrato)</b></p>	<p>Este artigo estabelece que a duração do contrato relativo ao empreendimento de PPP é determinada tendo em conta a sua actividade económico-financeira, o tempo necessário para a sua implementação e o período de recuperação do capital investido, não podendo, em caso algum, exceder o período de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 30 (trinta) anos, para contrato de concessão de empreendimento de raiz;</li> <li>b) 20 (vinte) anos, para contrato de concessão e de cessão de exploração</li> </ul>	<p>O n.º 2 do artigo 42, da Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto (Lei de Minas) e o n.º 1, do artigo 51, do Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro (Regulamento da Lei de Minas), estabelecem que desde que as obrigações contratuais e legais estejam cumpridas, impostos pagos, obrigações contratuais cumpridas, entre outros requisitos fixados, o concessionário poderá renovar a sua concessão por até 25 (vinte e cinco) anos, mesmo período estabelecido como o</p>	<p>Esta regra claramente contraria princípios sectoriais adequados a algumas áreas em concreto.</p> <p>Diverge com outra legislação em matéria de prazos e períodos para a sua prorrogação.</p>	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		<p>de empreendimento existente, requerendo reabilitação ou expansão; e</p> <p>c) 10 (dez) anos, para contrato de gestão de empreendimento em situação operacional.</p> <p>A duração prevista na alínea a) acima pode ser prorrogada ate ao máximo de 10 (dez) anos, quando se trate de empreendimento de raiz em projecto de grande dimensão e a longevidade e exigências tecnológicas ou biológicas do processo da sua implementação ou gestão assim o exijam.</p>	<p>prazo máximo inicial das concessões.</p> <p>Na área florestal a prorrogação é igualmente garantida uma vez verificadas as condições legalmente fixadas, ao abrigo do artigo n.º 4 do artigo 16 da Lei n.º10/99, de 22 de Dezembro (Lei de Florestas).</p> <p>O artigo n.º 36.1 da Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto (Lei de Águas), estabelece que as concessões são outorgadas por um período de até 50 anos, passível de renovação. Ao abrigo do n.º 2 do artigo 58 do Decreto n.º 43/2007, de 30 de Outubro, que aprova o Regulamento de Licenças e Concessões de Águas, as Licenças tem um prazo de 5 anos.</p>		
4.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs</b>  <b>Partilha de Benefícios</b>  <b>Artigo 33</b>  <b>(Benefícios</b>  <b>Financeiros)</b>  <b>&amp;</b></p>	De acordo com a LPPPs, o contrato deve prever uma participação no capital social do empreendimento ou do consórcio, a ser reservado para alienação, através da Bolsa de	Futuros CCPPs, CCIs ou Contratos de Concessão para Construção e Operação de Sistema de Oleoduto ou	Há uma discrepância entre a LPPPs e o RLPPPs em termos de preço de venda de acções no capital do projecto a ser	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
	<p><b>Capítulo VI do RLPPPs</b>  <b>Partilha de Benefícios</b>  <b>Artigo 64</b>  <b>(Participação de pessoas Singulares Moçambicanas)</b></p>	<p>Valores, em termos comerciais de mercado, a favor da inclusão económica, preferencialmente de pessoas moçambicanas, quer esteja ou não envolvido investimento estrangeiro. Esta participação deve ser de percentagem que varia entre 5% a 20% do referido capital. A participação pode ser garantida através do Estado ou outra entidade pública indicada pelo Estado, o que significa que inicialmente a participação relevante deve ser transferida para o Estado ou outra entidade. Alternativamente, a participação pode ser garantida pela entidade implementadora do empreendimento, que se compromete incondicionalmente a aliená-la em data posterior.</p> <p>O RLPPPs acrescentou que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Percentagem da participação – entre 5% e 20% - dependerá da real capacidade de compra do público;</li> <li>(ii) Dar-se-á preferência a uma oferta de acções no capital do</li> </ul>	<p>Gasoduto devem abordar adequadamente o assunto</p> <p>O artigo 64.2.r), da Lei de Minas estabelece a obrigatoriedade de as Concessionárias deverem estar inscritas na Bolsa de Valores de Moçambique.</p>	<p>oferecido ao povo moçambicano.</p> <p>Os 5% de <i>free carry</i> a serem negociados pelo Estado gratuitamente desencorajam o investimento privado na medida em que menos investidores desejarão investir no País tendo que possuir parceiros que por lei não participam do investimento, tornando-o mais oneroso e arriscado.</p> <p>A obrigação obrigatoriedade de listagem na Bolsa de Valores é aplicável a todas as categorias de projectos previstos na LPPPs, quer sejam de iniciativa pública ou privada. Somos da opinião que esta listagem deveria ser facultativa e não obrigatória, uma vez que vários investidores já possuem as suas empresas listadas nas Bolsas de Valores de outros Países. Ademais, a listagem na Bolsa de Valores tende a</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		<p>projecto através da Bolsa de Valores;</p> <p>(iii) O valor nominal por acção deve ser uma quantia acessível para a compra pela maioria da população moçambicana com posses económicas limitadas;</p> <p>(iv) A alienação deve ser faseada, mas deve ser concluída até ao quinto (5.º) ano após a data de início de exploração do projecto.</p> <p>(v) A alienação deve ser feita com recurso aos serviços da rede bancária em todo o território moçambicano para assegurar a dispersão nacional da venda de acções no capital do projecto, favorecendo assim a inclusão económica do povo moçambicano em cada projecto; e</p> <p>(vi) O preço de referência para a venda de acções de sociedades ou consórcios não listados será determinado por um a entidade independente seleccionada por concurso.</p>		<p>inviabilizar pequenos projectos devido aos seus custos. Pelo que, esta disposição deve ser retirada.</p> <p>Enquanto a LPPPs faz referência expressa a condições comerciais do mercado, o RLPPPs adopta uma fórmula que indica que as acções devem ser oferecidas para a venda com um desconto significativo – de modo a ser acessível para a compra pela maioria da população moçambicana com recursos limitados.</p> <p>O acima referido deve ser clarificado.</p> <p>Futuros CCPPs, CClis ou Contratos de Concessão para Construção e Operação de Sistema de Oleoduto ou Gasoduto devem abordar adequadamente o assunto. Outras questões relacionadas também deviam ser melhor</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
				abordadas. A implementação desta participação terá inúmeras implicações que só é possível avaliá-las completamente à medida que tal implementação progride.	
5.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33.1.b) (Participação de Sociedades Moçambicanas)</b></p> <p><b>&amp;</b></p> <p><b>Capítulo VI do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigo 65.2 (Participação de pessoas colectivas)</b></p>	<p>De acordo com a LPPPs, contratos futuros devem prever a oportunidade de pessoas moçambicanas colectivas, públicas ou privadas, participarem do capital social do projecto ou do capital do consórcio, em termos a negociar e a acordar entre as partes.</p> <p>O RLPPPs acrescenta que tal participação pode ter lugar durante qualquer fase do projecto.</p> <p>O RLPPPs prevê que, em consideração à concessão de direitos de exploração sobre recursos naturais, o Estado reserva o direito de negociar uma participação gratuita de não menos</p>	<p>No mínimo, como parte de uma negociação do CCPP, Contratos de Concessão para Construção e Operação de Sistema de Oleoduto ou Gasoduto ou CCI, o respectivo concessionário poderia contestar a legalidade do RLPPPs e procurar ter uma participação contratualmente negociada e acordada, consistente com a LPPPs.</p>	<p>A participação mínima gratuita do Estado em 5% não tem base legal na LPPPs, que por sua vez impõe que qualquer participação do Estado seja negociada e acordada entre as partes.</p> <p>RLPPPs procura alterar as disposições da LPPPs, o que não é legalmente aceitável.</p>	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		que 5% do capital social durante qualquer fase do projecto.			
6.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33. 2 (Benefícios Financeiros) &amp; Capítulo VI do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigos 66 e 69 (Efeito cambial e Valor Mínimo Anual de Benefícios Financeiros para o Estado)</b></p>	<p>A LPPPs estabelece diversas taxas e impostos a serem pagos pelo investidor, como por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 5-20% Participação Local; pelo menos 5% <i>free carry</i>;</li> <li>b) 0,5% - 5% Taxa de Adjudicação ou Bónus de Assinatura;</li> <li>c) 2% - 5% (PPP estruturante) ou 5%-10% (em todos os demais empreendimentos) Taxa Fixa de Concessão dos activos cedidos;</li> <li>d) Taxa Variável de Concessão incidente sobre a receita bruta ilíquida de impostos indirectos;</li> <li>e) Contribuir para geração do efeito cambial positivo da Balança de Pagamentos;</li> <li>f) 35% Valor Mínimo Anual de Benefícios Financeiros para o Estado.</li> <li>g) Garantia de Desempenho</li> </ul>	<p>Ao abrigo da legislação geral e específica de cada sector, os investidores devem ainda pagar impostos e taxas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 32% IRPC;</li> <li>b) 32% Mais-valias;</li> <li>c) 20% Imposto sobre a Renda de Recurso Mineiro (<i>windfall tax</i>);</li> <li>d) 17% IVA;</li> <li>e) 4% (+3%) INSS.</li> </ul>	<p>O grande número de taxas e impostos, e sobretudo a existência de taxas variáveis, torna o projecto imprevisível, do ponto de vista financeiro, o que certamente retraiu o investimento</p> <p>Há necessidade de simplificar o regime, limitando-se a duas taxas – um bónus de assinatura e a taxa fixa de concessão (havendo a cessão de um bem do domínio público).</p>	Impacto: Médio
7.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33. 1 a) (Benefícios Financeiros)</b></p>	<p>Nesta disposição prevê-se como benefício financeiro para o País, decorrente do compromisso, a participação reservada à venda, através da bolsa de valores, a favor da inclusão económica no capital</p>	<p>A Lei de Minas estabelece que as concessionárias mineiras devem estar inscritas na Bolsa de Valores de Moçambique.</p>	<p>Nos termos da lei moçambicana, um consórcio não pode ter o seu capital listado na bolsa de valores, o que torna esta disposição não aplicável aos consórcios.</p>	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		social do empreendimento ou no capital do consórcio, garantido pelo: (i) Estado ou outra entidade pública (...); ou (ii) a entidade implementadora do empreendimento (...)		Recomendação: Que o Estado reserve a sua participação na estrutura accionista do projecto através das Empresas Públicas ou suas subsidiárias tal como aconteceu com a Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos, SA, para garantir a inclusão económica dos nacionais nos projectos através da Bolsa de Valores, sem sobrecarregar o investidor estrangeiro.	
8.	<b>Capítulo IV do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigo 69 (Valor mínimo anual de benefícios financeiros para o Estado)</b>	O RLPPPs prevê que o valor anual dos benefícios financeiros atribuíveis aos Estado, incluindo os decorrentes das suas participações em cada projecto e o montante das receitas fiscais, não deve, em hipótese alguma, ser inferior a 35% do total do lucro anual avaliado pelo tal projecto para efeitos fiscais em cada ano fiscal.		Esta disposição não tem qualquer base legal prevista na LPPPs.  Não há nenhuma explicação sobre como o benefício mínimo de 35% é calculado. Em última análise, pode ser interpretado como um novo imposto ou como uma alteração ao Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas aplicável ao projecto – o que não pode ser	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação sobre das Parcerias Público-Privadas	Conteúdo da Legislação Sectorial	Comentários / Recomendações	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
				<p>feito senão com a intervenção do Parlamento.</p> <p>No que diz respeito aos benefícios financeiros do Estado, o artigo 33 da LPPPs deve ser alterado para tomar em consideração outros elementos que constituem a base para os benefícios financeiros para o Estado.</p>	

DRAFT

## 8. MATRIZ 2 - MATÉRIAS RELEVANTES DA LEI DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (“LPPPS”) E SEUS REGULAMENTOS (“RLPPPS”), PRINCIPAIS QUESTÕES, PROPOSTAS DE SOLUÇÕES E RAZÕES PARA A INTRODUÇÃO DE ALTERAÇÕES

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
1.	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo I da LPPPs</b>  <b>Disposições Gerais</b>  <b>Artigo 2</b>  <b>(Objecto)</b></p>	<p>Este artigo da LPPPs estabelece que a mesma tem por objecto instituir as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de Parcerias Público-Privadas (“PPPs”), de Projectos de Grande Dimensão (“PGD”) e Concessões Empresariais (“CE”).</p>	<p>Recomenda-se a revogação da LPPPs e o recurso à legislação existente como o Regulamento para a Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços, incluindo de Locação, Consultoria e Concessões (Decreto n.º 5/2006, de 8 de Março) para a contratação de PPPs.</p> <p>Alternativamente, recomenda-se a aprovação de uma Lei específica para as PPPs e a retirada dos PGDs e CEs do objecto da LPPPs, e adoptar um único critério para a categorização dos projectos</p>	<p>A restrição do objecto tornará a Lei mais clara e de fácil implementação.</p> <p>A expressão “normas orientadoras” deve ser corrigida, por forma a evitar interpretações erróneas desta disposição.</p>	<p style="text-align: center;">Impacto: Médio</p>

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
			<p>“Normas orientadoras”? Isto significa que serão de aplicação facultativa? Se este não é o objectivo, esta disposição pode constituir exemplo de uma imprecisão técnico-jurídica que pode criar alguma confusão na sua interpretação.</p> <p>Adicionalmente, para todas as disposições onde conste esta expressão, serve o comentário acima.</p>		
2.	<p><b>Capítulo I da LPPPs</b>  <b>Disposições Gerais</b>  <b>Artigo 3</b>  <b>(Âmbito de aplicação)</b></p>	<p>Este artigo estabelece que a LPPPs aplica-se a todos os empreendimentos de PPPs, PGD e CE, levados a cabo no País, sob iniciativa ou decisão e controlo de entidades governamentais, de níveis central, provincial e distrital, assim como as Autarquias Locais.</p>	<p>Aprovar uma Lei específica de PPPs. Retirar os PGDs e CE da Lei das PPPs.</p> <p>Deixar as CEs empresariais para os respectivos sectores.</p>	<p>O âmbito de aplicação da LPPPs é extremamente amplo e não faz distinção no tratamento dos projectos de acordo com a sua grandeza.</p>	<p>Impacto: Alto</p>
3.	<p><b>Capítulo II da LPPPs</b>  <b>Quadro Institucional,</b>  <b>Processo e Tramitação</b>  <b>Artigos 5 e 6</b>  <b>(Tutela Sectorial e Tutela Financeira)</b></p>	<p>A LPPPs e o RLPPPs estabelecem que os empreendimentos estão sujeitos a tutela sectorial e a tutela financeira para além de fazer referência ao papel da Autoridade Reguladora (não definida e na medida que existe, tem um papel</p>	<p>A entidade sectorial deve ser o único órgão tutelar. As autoridades financeiras possuem um papel fundamental, mas este papel deve restringir-se ao apoio a ser concedido às entidades</p>	<p>Os investidores devem articular com duas entidades com os mesmos poderes sobre o empreendimento. E se as entidades não estiverem de acordo</p>	<p>Impacto: Alto</p>

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
	<p align="center"> <b>&amp;</b>  <b>Capítulo II do RLPPPs</b>  <b>Quadro Institucional,</b>  <b>Fases do Processo e</b>  <b>Tramitação</b>  <b>Artigos 5 e 6</b>    <b>(Tutela Sectorial e</b>  <b>Tutela Financeira)</b> </p>	<p>diferente em cada sector) e à Comissão de Avaliação.</p>	<p>sectoriais na tomada de decisões, fazendo recomendações, emitindo pareceres, chamadas de atenção, etc. O poder final deve ser da entidade colocada para gerir e definir as políticas da área em causa.</p> <p>Recomenda-se a supressão dos artigos 5 e 6 do RLPPPs, uma vez que cada regulador sectorial tem as suas atribuições e competências e a indicação das competências feitas nestes artigos pode pecar por defeito ou por excesso com riscos para o parceiro privado e para a celeridade e flexibilidade pretendida.</p> <p>Sugere-se a clarificação da expressão “A globalização dos relatórios periódicos de desempenho dos empreendimentos...”, referida</p>	<p>relativamente à viabilidade ou outros aspectos do empreendimento, de quem é a palavra final? Quem tem o poder de decidir avançar ou não com o empreendimento?</p> <p>A dupla tutela cria confusão nas competências e poderes, diminui os poderes de controlo de cada Ministro sobre o seu sector. Estas disposições criam burocracia e confusão para os investidores na hora de decidir quem será a entidade-chave para articulação e coordenação.</p> <p>Portanto, o mais adequado seria manter a tutela sectorial, apoiada pela assessoria da autoridade financeira (Ministério da Economia e Finanças). É que na prática, sabemos que nas concessões de porte, o</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
			na alínea f) do n.º 2 do Artigo 6 do RLPPPs.	Ministério de tutela normalmente não negocia nas matérias que sejam da responsabilidade do Ministério das Finanças. Isso funciona, com algumas demoras. Se o Ministério das Finanças já tem primazia na matéria que lhe diz respeito, qual a razão de estender ainda mais o seu campo de actuação?	
4.	<p><b>Capítulo II da LPPPs</b>  <b>Quadro Institucional,</b>  <b>Processo e Tramitação</b>  <b>Artigo 7</b>  <b>(Entidade Implementadora do Empreendimento)</b></p>	<p>As Entidades implementadoras dos projectos de PPP, PGD e CE deverão adoptar a forma de sociedades comerciais, nos termos da legislação aplicável.</p>	<p>Recomenda-se a interacção com legislação sectorial específica e outra legislação aplicável.</p> <p>É necessária uma redacção mais clara de forma que não se fique com a impressão de que associações e outras entidades jurídicas não podem fazer parte das PPPs. Por exemplo, uma associação de moradores de um largo, pode decidir cuidar de um</p>	<p>Mostra-se necessário afastar a impressão deixada pelo artigo 7 da LPPPs, que leva à interpretação de que não poderão existir PPPs que possam ser geridas por associações, cooperativas ou outras pessoas colectivas, caso estas manifestem interesse para o efeito.</p>	Impacto: médio

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
			jardim, sem que para o efeito se trate de uma empresa.		
5.	<p><b>Capítulo III da LPPPs</b>  <b>Disposições Específicas</b>  <b>Artigo 13.3</b>  <b>(Regime jurídico de contratação das PPPs)</b></p>	<p>Ajuste directo deve ser a medida de último recurso para a contratação, em situações ponderosas e devidamente justificadas.</p> <p>O ajuste directo é igualmente aplicável no caso em que o concurso anterior tenha ficado deserto por ausência de concorrentes ou tenha havido desistência.</p>	<p>Simplificação de procedimentos para diminuir o recurso ao ajuste directo.</p> <p>Alternativamente, propõe-se um tratamento a nível sectorial da questão do regime de contratação, para que se estabeleçam normas adequadas às necessidades de cada sector específico.</p> <p>O Banco Mundial recomenda a adopção de uma regulação sobre propostas da iniciativa privada (“unsolicited proposals”):</p> <p><a href="https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Guide%20f">https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Guide%20f</a></p>	<p>Desvirtua a figura de concurso público e sobrecarrega o Conselho de Ministros.</p> <p>Na prática, nenhum projecto de produção de electricidade ou actividades e operações mineiras foi sujeito a concurso público.</p>	Impacto: Médio

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
			<a href="#">or%20Implementing%20Unsolicited%20Proposals.pdf</a>  <a href="https://ppiaf.org/documents/5367/download">https://ppiaf.org/documents/5367/download</a>		
6.	<b>Capítulo III da LPPPs Disposições Específicas Artigo 13.5 (Regime jurídico de contratação das PPPs)</b>	<p>As propostas de empreendimentos de PPP de iniciativa privada sujeitam-se à licitação pública, contudo, nestes casos o proponente goza do direito a uma margem de preferência de 15% na avaliação das propostas resultantes dessa licitação.</p>	<p>Elevar a margem de preferência ao proponente e garantir a sua propriedade industrial na proposta.</p> <p>Não impor o concurso público em todos os casos de investimentos, mesmo nos casos de investimento de iniciativa privada.</p>	<p>O regime actual desencoraja a criatividade e iniciativa privada.</p>	Impacto: Alto
7.	<b>Capítulo III da LPPPs Disposições Específicas Artigos 15 e seguintes (Princípios Gerais sobre Prevenção e Mitigação de Riscos) &amp;</b>	<p>Esta matéria é tratada com excessivo desdobramento que, ao invés de imputar maior rigor apenas faz excessiva dispersão no seu tratamento, trará complexidade na sua aplicação e, mais uma vez, maiores incertezas nas negociações e contratos celebrados.</p>	<p>Não se deve incluir aqui alteração legislativa do quadro básico fundamental para aplicação do empreendimento. Isto porque o investidor deixa de ter garantia de “estabilidade jurídica”, que pode influenciar a “estabilidade financeira” do projecto.</p> <p>Há necessidade de inclusão de um artigo que garanta a</p>	<p>Muita da redacção subdividida nos diferentes artigos intitulados com tipologias de riscos diferentes, consubstanciam meras obrigações legais, fiscais e/ou contratuais. Estas poderiam constar de um único artigo. A excessiva dispersão no seu tratamento, traz complexidade na sua</p>	Impacto. Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
	<p><b>Capítulo V do RLPPPs</b>  <b>Prevenção e Mitigação de Riscos nas PPPs</b>  <b>Artigo 50 e seguintes</b></p> <p><b>(Riscos Políticos e Legislativos)</b></p>		<p>estabilidade jurídica dos projectos.</p> <p>Propõe-se um tratamento uniformizado e simplificado das disposições sobre os “Riscos”.</p>	<p>aplicação e maiores incertezas nas negociações e contratos celebrados.</p>	
8.	<p><b>Capítulo III da LPPPs</b>  <b>Disposições Específicas</b>  <b>Artigo 22</b>  <b>(Prazo do contrato)</b></p>	<p>Este artigo estabelece que a duração do contrato relativo ao empreendimento de PPP é determinada tendo em conta a sua actividade económico-financeira, o tempo necessário para a sua implementação e o período de recuperação do capital investido, não podendo, em caso algum, exceder o período de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d) 30 anos, para contrato de concessão de empreendimento de raiz;</li> <li>e) 20 anos, para contrato de concessão e de cessão de exploração de empreendimento existente, requerendo reabilitação ou expansão; e</li> <li>f) 10 anos, para contrato de gestão de empreendimento em situação operacional.</li> </ul>	<p>Assim, seria adequado pautar por um tratamento sectorial da questão dos prazos.</p>	<p>Esta regra claramente contraria princípios sectoriais adequados a algumas áreas em concreto, uma vez que as diferenças nas atribuições de prazos e nos períodos de renovações terão cada uma a sua lógica económica, analisada no momento da preparação do instrumento que regula o sector.</p> <p>Questiona-se sobre o significado do termo “biológicas” no âmbito do n.º 2 do artigo 22, da LPPPs.</p>	<p>Impacto: Alto</p>

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		<p>A duração prevista na alínea a) acima pode ser prorrogada ate ao máximo de 10 anos, quando se trate de empreendimento de raiz em projecto de grande dimensão e a longevidade e exigências tecnológicas ou biológicas do processo da sua implementação ou gestão assim o exijam.</p>			
9.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Partilha de Benefícios Artigo 33 (Benefícios Financeiros) &amp; Capítulo VI do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigo 64</b></p>	<p>O contrato deve prever uma participação no capital social do empreendimento ou do consórcio, a ser reservado para alienação, através da Bolsa de Valores, em termos comerciais de mercado, a favor da inclusão económica, preferencialmente de pessoas moçambicanas, quer esteja ou não envolvido investimento estrangeiro, em percentagem que varia entre 5% a 20% do referido capital. A participação pode ser garantida através do Estado ou outra entidade pública indicada pelo Estado, o que significa que inicialmente a participação relevante deve ser transferida para o Estado ou outra entidade. Alternativamente, a participação pode ser garantida pela entidade implementadora do</p>	<p>A implementação desta participação terá inúmeras implicações, só será possível avaliá-las completamente à medida que tal implementação progride.</p> <p>Propõe-se que esta obrigação seja cumprida pelo Estado através da sua participação no projecto.</p>	<p>Há uma discrepância entre a LPPPs e o RLPPPs em termos de preço de venda de acções no capital do projecto a ser oferecido ao povo moçambicano.</p> <p>Enquanto o LPPPs faz referência expressa a condições comerciais do mercado, o RLPPPs adopta uma fórmula que indica que as acções devem ser oferecidas para a venda com um desconto significativo – de modo a ser acessível para a compra pela maioria da população moçambicana com recursos limitados. O</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
	<b>(Participação de pessoas Singulares Moçambicanas)</b>	<p>empreendimento, que se compromete incondicionalmente a aliená-la em data posterior.</p> <p>O RLPPPs acrescentou que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Percentagem da participação – entre 5% e 20% - dependerá da real capacidade de compra do público;</li> <li>(ii) O valor nominal por acção deve ser uma quantia acessível para a compra pela maioria da população moçambicana com posses económicas limitadas;</li> <li>(iii) A alienação deve ser faseada, mas deve ser concluída até ao quinto (5.º) ano após a data de início de exploração do projecto.</li> <li>(iv) A alienação deve ser feita com recurso aos serviços da rede bancária em todo o território moçambicano para assegurar a dispersão nacional da venda de acções no capital do projecto, favorecendo assim a inclusão económica do povo moçambicano em cada projecto; e</li> </ul>		<p>acima referido deve ser clarificado.</p> <p>Regime fiscal e de benefícios ao Estado são extremamente pesados e inadequados, tirando o incentivo ao investimento ou dificultando o investimento.</p> <p>A percentagem estabelecida é alta, e isso pode comprometer os mecanismos de gestão pretendidos pelo investidor.</p>	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		(v) O preço de referência para a venda de acções de sociedades ou consórcios não listados será determinado por um a entidade independente seleccionada por concurso.			
10.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33. 2.a) (Taxa de Adjudicação ou Bónus de Assinatura) &amp; Capítulo VI do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigo 68 (Pagamento de Taxas)</b></p>	<p>A LPPPs estabelece que todo o empreendimento de PPP e CE que envolva a exploração de recursos nacionais deve estar sujeito ao pagamento da taxa de adjudicação ou bónus de assinatura, a ser efectuado no acto da assinatura do contrato e de valor não inferior a 0.5% nem superior a 5% do justo valor cedido pelo Estado ou outro parceiro público ao empreendimento.</p>	<p>Propõe-se a simplificação do regime, limitando-se a duas taxas – um bónus de assinatura (havendo) e a taxa fixa de concessão no caso de cessão de um bem de domínio público.</p>	<p>Para além desta taxa, outras várias são fixadas, independentemente dos impostos devidos e outros benefícios acordados entre as partes.</p> <p>A prioridade deve ser o investimento, e com ele, a produção de receita através dos impostos geralmente aplicáveis, em vez de taxas devidas no momento de assinatura de contratos que dificilmente se possa financiar quando o empreendimento ainda não começou.</p>	Impacto: Médio

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
11.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33. 2.b) (Taxa de Concessão ou de Cessão de Exploração)</b></p> <p><b>&amp;</b></p> <p><b>Capítulo VI do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigo 68 (Pagamento de Taxas)</b></p>	<p>Esta taxa pode ser mensal, trimestral, semestral ou anual. Repartidas em componentes de:</p> <p>a) Taxa fixa de concessão, de valor não inferior a 2% e não superior a 5% do justo valor dos activos cedidos contratualmente para o empreendimento;</p> <p>b) A taxa variável de concessão, incidente sobre a receita bruta líquida de impostos indirectos, relativa à facturação periódica mensal, trimestral, semestral ou anual da exploração da actividade objecto do empreendimento e cujo valor deve ser correspondente a: 2% a 5% da referida receita quando se trate de PPP.</p>	<p>Propõe-se a simplificação do regime, limitando-se a duas taxas – um bónus de assinatura (havendo) e a taxa fixa de concessão no caso de cessão de um bem de domínio público.</p>	<p>Vide o comentário anterior. Imposições deste género vão fortemente desencorajar a assunção de risco por parte dos privados.</p> <p>A redução do número de taxas, impacta positivamente sobre o projecto, diminuindo os seus custos e encorajando o investimento</p>	
12.	<p><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33.1b) (Benefícios Financeiros)</b></p> <p><b>&amp;</b></p> <p><b>Capítulo VI do RLPPPs</b></p>	<p>De acordo com a LPPPs os contratos devem prever a oportunidade de pessoas colectivas moçambicanas, públicas ou privadas, participarem do capital social do projecto ou do capital do consórcio, em termos a negociar e a acordar entre as partes. O RLPPPs acrescenta que tal participação pode ter lugar durante qualquer fase do projecto.</p>	<p>Eliminar.</p>	<p>A participação mínima gratuita do Estado em 5% não tem base legal na LPPPs, que por sua vez impõe que qualquer participação do Estado seja negociada e acordada entre as partes.</p> <p>Ademais, não há clareza quanto aos procedimentos para a transferência destes</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
	<b>Partilha de Benefícios Artigo 65.2 (Participação de Pessoas Colectivas)</b>	O RLPPPs prevê que, em relação à concessão de direitos de exploração de recursos naturais, o Estado reserva o direito de negociar uma participação gratuita de não menos que 5% do capital social durante qualquer fase do projecto.		5% para o Estado, tendo em conta os diferentes tipos e a dimensão de cada projecto.  O RLPPPs parece procurar alterar as disposições da LPPPs, o que não é legalmente aceitável.	Impacto: Alto
13.	<b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33. I a) (Benefícios Financeiros)</b>	Nesta disposição prevê-se como benefício financeiro para o Estado, decorrente do compromisso, a participação reservada à venda, através da bolsa de valores, a favor da inclusão económica no capital social do empreendimento ou no capital do consórcio, garantido pelo: (i) Estado ou outra entidade pública (...); ou (ii) a entidade implementadora do empreendimento (...).	Propõe-se que esta obrigação seja cumprida pelo Estado através da sua participação no projecto.  O investidor, seja nacional ou estrangeiro, deve apenas listar-se na Bolsa de Valores de acordo com o seu plano de negócio, não por imposição legal.	Regras de mercado devem prevalecer. Esta regra choca com os processos de <i>project financing</i> para projectos de capitais intensivos, financiados externamente.  Nos termos da lei moçambicana, sociedades por quotas e consórcios não pode ter o seu capital listado na bolsa de valores, o que torna esta disposição não aplicável aos consórcios.  Vários investidores já se encontram registados nas Bolsas de Valores de outros países.	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
14.	<p align="center"><b>Capítulo IV da LPPPs Partilha de Benefícios Artigo 33. I f) (Benefícios Financeiros) &amp; Capítulo VI do RLPPPs Partilha de Benefícios Artigo 67 (Benefícios Directos Extraordinários)</b></p>	<p>A LPPPs estabelece que os benefícios directos extraordinários devem ser partilhados nos termos contratualmente acordados e em alguma ou na combinação das seguintes formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Realização de investimento em território nacional;</li> <li>b) Constituição de reserva para realização de investimentos adicionais ou para cobertura de prejuízos extraordinários do empreendimento;</li> <li>c) Aplicações financeiras efectuadas e mantidas no País.</li> </ul> <p>O RLPPPs estabelece que os benefícios directos extraordinários devem ser partilhados das seguintes formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Constituição de reserva de estabilização económica do empreendimento;</li> <li>b) Repartição do valor do benefício extraordinário anual ocorrido, em proporções a acordar entre as partes;</li> <li>c) Realização de projectos de investimento nos termos e em</li> </ul>	<p>Há necessidade de se harmonizar o conteúdo do RLPPPs com o conteúdo da LPPPs.</p> <p>Sugere-se também a eliminação da obrigatoriedade de tributação sobre os rendimentos decorrentes dos benefícios directos extraordinários, assim como, da obrigatoriedade de manutenção de todos os benefícios directos extraordinários em território nacional.</p>	<p>O RLPPPs introduz novas formas de partilha dos benefícios directos extraordinários, como a “repartição do valor do benefício extraordinário anual ocorrido, em proporções a acordar entre as partes” e a “realização de programas de responsabilidade social a acordar entre as partes e as comunidades beneficiárias”. O n.º 2 inclui também no âmbito dos benefícios directos extraordinários os benefícios ou quantias resultantes da venda ou alienação de acções do capital social, matéria já regida pela legislação fiscal, implicando em termos práticos o pagamento do imposto e posteriormente a partilha com o Estado do remanescente da mais-valia.</p>	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
		<p>proporções a acordar entre as partes;</p> <p>d) Realização de programas de responsabilidade social a acordar entre as partes e as comunidades beneficiária;</p> <p>Qualquer das formas previstas no n.º I do artigo 33 da LPPPs.</p>			
15.	<p><b>Capítulo VI do RLPPPs</b>  <b>Partilha de Benefícios</b>  <b>Artigo 69</b>  <b>(Valor mínimo anual de benefícios financeiros para o Estado)</b></p>	<p>O RLPPPs prevê que o valor anual dos benefícios financeiros atribuíveis ao Estado, incluindo os decorrentes das suas participações em cada projecto e o montante das receitas fiscais, não deve, em hipótese alguma, ser inferior a 35% do total do lucro anual avaliado pelo tal projecto para efeitos fiscais em cada ano fiscal.</p>	Eliminar	<p>Esta disposição não tem qualquer base legal prevista na LPPPs. Não há nenhuma explicação sobre como o benefício mínimo de 35% é calculado. Em última análise, pode ser interpretado como um novo imposto ou como uma alteração ao Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas aplicável ao projecto – o que não pode ser feito senão com a intervenção do Parlamento.</p>	Impacto: Alto
16.	<p><b>Capítulo VI da LPPPs</b>  <b>Disposições Finais</b>  <b>Artigo 37</b>  <b>(Empreendimentos Outorgados)</b></p>	<p>Esta questão é expressamente abordada na LPPPs) e no RLPPPs, embora não em termos consistentes. A LPPPs reconhece a validade dos contratos preexistentes, contudo, o</p>	Com base no artigo 37 da LPPPs, somos da opinião que tal renegociação não é obrigatória e apenas terá lugar por mútuo acordo. Acreditamos que o	O artigo 37 reconhece a validade e manutenção dos contratos e empreendimentos de PPP, PGD e CE em vigor,	Impacto: Alto

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
	<p align="center"> <b>&amp;</b>  <b>Capítulo VIII do RLPPPs</b>  <b>Disposições Finais</b>  <b>Artigo 73</b>  <b>(Empreendimentos Outorgados)</b> </p>	<p>RLPPP prevê a negociação de certas cláusulas contratuais de contratos preexistentes.</p>	<p>artigo 73 do RLPPPs deve ser interpretado nesta base, caso contrário estaria em violação do artigo 37 da LPPPs – que é um instrumento hierarquicamente superior ao RLPPPs.</p>	<p>celebrados antes da data de entrada em vigor da LPPPs, nos termos em que tais contratos foram celebrados.</p> <p>Não obstante, e sujeito à salvaguarda do equilíbrio económico e financeiro equitativo dos contratos, contratualmente acordado, foi expressamente previsto que por mútuo acordo, é permitido as partes renegociar algumas disposições contratuais para torná-las compatíveis com as disposições da LPPPs – tais disposições são as consideradas relevantes em termos de prevenção e mitigação de risco e a partilha equitativa dos benefícios inerentes ao projecto.</p> <p>Artigo 37.3 da LPPPs esclarece que a renovação, no fim do seu período de</p>	

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
				<p>vigência, de um contrato de PPP, PGD e CE que não contempla expressamente a mitigação e prevenção do risco e partilha equitativa de benefícios, conforme previsto na LPPPs, implicará o ajuste de tais disposições contratuais para torná-las compatíveis com disposições relevantes da LPPPs.</p> <p>Artigo 73.1 do RLPPPs prevê a negociação de certas cláusulas contratuais de contratos preexistentes como se tal renegociação fosse obrigatória e capaz de ser unilateralmente exigida pelo Governo.</p>	
17.	<p><b>Capítulo VI da LPPPs</b>  <b>Disposições Finais</b>  <b>Artigo 41</b>  <b>(Revogação)</b></p>	<p>Esta disposição estabelece que fica revogado tudo o que contrarie o disposto na LPPPs, bem como o n.º 1 e 2 do artigo 12 e o artigo 27 da Lei da Electricidade.</p>	<p>Indicação expressa da legislação e disposições revogadas.</p>	<p>É necessário determinar em que medida a legislação específica de cada sector aborda cada uma das questões referidas para avaliar em que matérias a LPPPs e o RLPPPs</p>	<p>Impacto: Alto</p>

Item	Matérias Relevantes da Legislação sobre as Parcerias Público-Privadas	Descrição	Proposta de solução	Fundamentação	Impacto da LPPPs em relação a Legislação Sectorial
				prevalecem sobre a legislação sectorial.	
18.	<b>Comentários Gerais</b>	A LPPPs e o RLPPPs reconhecem expressamente que a legislação especial aplicável aos sectores específicos continua aplicável aos contratos celebrados ao abrigo da mesma e prevalecem em grande parte das questões. Entretanto, a LPPPs e o RLPPPs procuram prevalecer sobre a legislação sectorial específica sempre que o último não preveja procedimentos de contratação ou aquisição de bens e serviços, nem a partilha equitativa de benefícios esperados de cada projecto, nem a inspecção, monitoria e comunicação de informação necessária e relevante para o controlo de cada projecto.	<p>é necessário determinar em que medida a legislação sectorial aborda cada uma das questões referidas, para avaliar se a LPPPs e o RLPPPs devem prevalecer.</p> <p>A revisão em curso deve ser aplicada à LPPPs e ao RLPPPs simultaneamente para evitar as inconsistências que existem actualmente entre os dois diplomas.</p>	<p>Afastar quaisquer equívocos relativamente à aplicação da LPPPs e o RLPPPs nos sectores abrangidos.</p> <p>Rever a legislação para que as PPPs não sejam colocadas no mesmo grupo com todos outros tipos de projectos em diferentes sectores, pois são de natureza diferente e financiados diferentemente.</p>	Impacto: Alto

## 9. RECOMENDAÇÕES DO CONSULTOR

A criação e manutenção de um ambiente favorável à entrada, reforço, manutenção do investimento, bem como às iniciativas privadas, tornaria o País mais atractivo ao investimento privado, colocando-o num lugar mais competitivo em relação aos outros Países da região e impulsionando a economia nacional.

Deste modo, apresentamos abaixo as recomendações gerais cuja tomada em consideração nos parece pertinente neste processo de reforma da legislação sobre as PPPs:

- É necessário garantir aos investidores a devida previsibilidade e estabilidade jurídica dos projectos, o que passa necessariamente por uma regulamentação assertiva das PPPs, aliada a uma boa governação e a procedimentos transparentes. As frequentes mudanças na legislação e a complexidade da implementação da legislação em vigor geram um efeito oposto, dificultando a necessária previsão e controlo do risco por parte dos investidores.
- Deve haver uma estreita colaboração com o sector privado no processo de regulamentação das PPPs. O sector privado desempenha um papel importante na implementação dos projectos de PPPs, sendo este o investidor, daí que é necessário que os seus interesses sejam acautelados na elaboração de qualquer instrumento legal do seu interesse. Reconhecemos a importância da obtenção de benefícios provenientes destes projectos para o Estado, contudo esses benefícios não devem constituir uma barreira ao investimento;
- Recomenda-se também a adequada sistematização das várias matérias abrangidas pela legislação sobre PPPs, o que contribuirá para a observância do princípio da transparência, certeza e seguranças jurídicas dos projectos, incluindo dos processos de negociação e adjudicação e/ou autorização, reduzindo-se assim o efeito de retracção de investimento criado por esta legislação;
- Os princípios da estabilidade e previsibilidade das regras aplicáveis às PPPs devem ser observados, sendo estes indispensáveis para o estabelecimento e manutenção de um clima favorável e atractivo aos novos investimentos privados nacionais e estrangeiros;
- As especificidades de cada sector de actividade devem ser consideradas, uma vez que estes sectores dificilmente se poderão conformar com normas legais gerais. É necessário também que se proceda a harmonização das contribuições dos diversos organismos do Estado interessados;

- As ambiguidades e contradições verificadas na legislação e devidamente descritas neste relatório devem ser eliminadas;
- Recomenda-se ainda que caso a legislação sobre as LPPPs não seja revogada conforme proposto pelos participantes na auscultação do sector público, esforços sejam envidados para que PGDs, as CEs e as matérias de cariz fiscal (incluindo os chamados “benefícios”) sejam suprimidas desta legislação, passando a ser exclusivamente reguladas pela legislação sectorial. A manutenção destas matérias, torna ainda mais complexa a implementação dos projectos principalmente nos sectores que já possuem regimes fiscais especiais, retirando a previsibilidade e a estabilidade dos projectos e reduzindo ainda mais a competitividade do País.

DRAFT

## 10. CONCLUSÃO

Os pressupostos e o contexto socioeconómico que influenciaram o debate e a adopção da LPPPs mudou completamente e uma nova conjuntura e novos desafios se sobrepuseram. Por isso há que repensar todo o conceito da LPPPs, incluindo a separação entre as PPPs, PGD e as CE.

As iniciativas PPPs são implementadas há décadas com sucesso em vários países, incluído alguns da região da África Austral, e os países melhor sucedidos não possuem uma lei específica que regula a contratação e operação das PPPs.

As iniciativas PPPs têm uma génese e uma natureza intrínseca que envolvem uma parceria entre o capital privado e a necessidade do Estado de empregar os privados na provisão de bens e serviços públicos em nome do Estado, a troco de uma remuneração. Existem modelos que podem ser considerados, importados e ajustados a realidade Moçambicana, sem necessidade de se inventar a roda. Não se concebe que uma LPPPs aborde matérias já reguladas especificamente em sectores específicos e com tutelas próprias.

Nesse processo de repensar as PPPs há que considerar a necessidade ou não da existência de LPPPs, que pode ser substituída por um regulamento específico ou apenas por modelos ou directrizes, tal como acontece em outros países da região da África Austral. A questão da competitividade do nosso mercado em comparação com outras economias com recursos ou ambições económicas tal como a nossa, tais como Tanzânia, Zimbabué e África do Sul deve ser essencial e servir de ímpeto para esta reforma.

No processo de auscultação pública do sector privado organizado pela CTA, duas opções foram apontadas tendo em vista evitar os constrangimentos que emergem da legislação sobre as PPPs em vigor. Uma seria a revogação de toda legislação sobre as PPPs, seguindo o exemplo de alguns países da região que apenas adoptaram políticas, directrizes ou modelos de contrato PPPs, e têm conseguido obter bastante sucesso na implementação das PPPs. O facto de se oferecer condições similares às existentes na região provavelmente atrairia e reteria mais investimento no país. Esta solução implicaria a extinção de todo quadro legal para a regulamentação das PPPs, deixando que apenas o Regulamento de *Procurement* do Estado, ou as políticas, directrizes ou modelos de contrato de PPPs regesse estas matérias com o auxílio da legislação sectorial.

Por outro lado, considerou-se a manutenção da legislação e a simplificação da própria legislação como uma solução igualmente eficaz. Esta simplificação passaria pela desburocratização dos procedimentos,

pela limitação do âmbito de aplicação da LPPPs que se mostra demasiadamente amplo, restringindo-se a sua aplicação apenas às PPPs e excluindo-se do seu âmbito de aplicação os PGDs e as CEs, que seriam reguladas apenas pela legislação sectorial.

Por fim é recorrente falar-se da burocratização do nosso sistema de administração pública que se reflecte negativamente nos índices e custos de fazer negócios em Moçambique. A reforma da LPPPs tem que também ser vista nesse prisma e como uma oportunidade de simplificar procedimentos, tutelas e melhorar o ambiente de negócios em Moçambique. Sectores específicos tal como a indústria extractiva tem nos últimos anos reformado a legislação, tal como vai acontecer agora com a Lei da Electricidade, pelo que a LPPPs no actual modelo não só tornou-se obsoleta mais redundante para regular matérias desses sectores específicos.

DRAFT

U.S. Agency for International Development  
1300 Pennsylvania Avenue, NW  
Washington, DC 20523  
Tel: (202) 712-0000  
Fax: (202) 216-3524  
[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

DRAFT