

**PARECER DO SECTOR PRIVADO ATINENTE A TAXA AMBIENTAL SOBRE EMBALAGENS
(TAE)**

1. ENQUADRAMENTO

A CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique, tomou conhecimento da aprovação do Decreto nº 79/2017, de 28 de Dezembro, sobre a Responsabilidade Alargada dos Produtos e Importadores de Embalagens .

O regulamento sobre a RAP (Decreto 79/2017) estabelece três tipos de sistemas de aplicação da responsabilidade do produtor e importador.

Conforme o previsto no seu n.º2 do art. 9, os sistemas previstos no referido artigo podem ser instaurados de forma combinada, com vista a garantir a melhor gestão das embalagens.

Mostra-se assim necessário o estudo da implementação dos outros mecanismos estabelecidos no regulamento da RAP e não apenas a TAE.

No entender do sector privado, os produtores e importadores que adoptam o sistema de gestão interna de resíduos e embalagens, devem ser reconhecidos como cumpridores da RAP .

O Sector Privado concorda com os esforços governamentais que visem a protecção do meio ambiente e a salvaguarda da saúde pública, no entanto, tal deve ser prosseguido sem pôr em causa a subsistência sã do tecido empresarial existente.

No entendimento do Sector Privado, ao legislar-se nesta matéria, deve-se estimular que os operadores económicos pautem por condutas e práticas amigas do ambiente.

Na presente conjuntura macroeconómica , em que de entre outros, as entidades empresariais de tudo fazem para se refazerem dos cíclicos abalos económicos, cogitar sobre a introdução de mais uma taxa/imposto, é impôr um agravamento de preços, aumentando ainda mais custo de vida das famílias moçambicanas.

Na sequência, foi elaborado o presente parecer que reflete, com base na auscultação realizada ao empresariado do sector privado, levando em consideração, práticas internacionais de políticas industriais e as especificidades no contexto económico de Moçambique.

O sector industrial moçambicano enfrenta uma série de desafios que reprimem seu potencial de crescimento e desenvolvimento. De entre esses desafios, estão a importação massiva de produtos de consumo embalados, maioritariamente através de métodos informais, a falta de acesso a capital e, a ausência da indústrias de reciclagem.

Neste contexto, tratando-se de um regulamento de grande relevância para o sector empresarial nacional, afigura-se pertinente, a necessidade de se reflectir, até que ponto as regras e procedimentos do TAE, (comercialização, transporte, armazenamento, processamento, importação e exportação), se enquadram no contexto actual das empresas Moçambicanas.

De forma a garantir a competitividade e sustentabilidade das empresas, entendemos que a aprovação da TAE precisa de ser analisada com maior precisão, de forma que a sua implementação não prejudique o desempenho do sector empresarial em geral.

Entende o Sector Privado, que o enfoque deve ser a implementação efectiva da Responsabilidade Alargada dos Produtores e Importadores de Embalagens, e não a mera criação de uma taxa ou de um novo imposto.

1.1. OBJECTIVOS

O objectivo deste documento é o de analisar o conjunto de regras e directrizes para a responsabilização dos produtores e importadores de embalagens, com vista a proteger o ambiente e a saúde pública (Regulamento do TAE), de forma a propiciar a melhoria do ambiente de negócio.

De seguida, a CTA apresenta a sua apreciação na **(1)** Generalidade e na **(2)** Especialidade em relação ao Regulamento do TAE.

I. Análise na Geralidade

A presente proposta de Taxa Ambiental sobre Embalagens dá liberdade ao agente económico, pois não estabelece limites de poluição, o que subentende que independentemente dos níveis de poluição que as empresas possam emitir, com a cobrança desta taxa, o estado irá corrigir os prováveis danos ambientais.

No entanto, as medidas para a prevenção do meio ambiente, não devem constituir um meio de estrangulamento da indústria nacional, muito menos, um constrangimento para o empresariado nacional, pelo contrário, ao legislar-se sobre esta matéria deve-se levar a cabo **INTERVENÇÕES GRADUAIS** que estimulem os agentes económicos a pautarem por condutas e práticas amigas do ambiente;

No entender do sector privado o espírito do legislador deve pautar-se por sensibilizar os produtores e importadores de embalagens, a adoptarem Boas Práticas no âmbito das suas actividades.

II- Análise na Especialidade

Sobre a Figura Jurídica de Taxa - considerando que o conceito jurídico de **TAXA** implica uma contraprestação ou sinalagma pelo serviço prestado (gestão de resíduos), a aplicação da TAE aos produtores e importadores de embalagens reutilizáveis e que tenham um sistema de gestão interna dos mesmos, belisca, ofusca e diluiu de forma profunda a prestação concreta do serviço prestado pela administração, directa ou indirecta do Estado,

descaracterizando com efeito, o conceito técnico de Taxa, visto que não se vislumbra de forma efectiva o benefício que legitima a sua aplicação aos produtores e importadores (nº3 do art.º 3º da Lei nº 2/2006, de 22 de Março).

A implementação da TAE, trata-se de um novo imposto ou de uma nova Taxa (como o nome indica)?

Para formular a diferença, é apresentada a definição dos dois termos:

- *“**Imposto** é o tributo cobrado independente de uma prestação de serviço específica”.*
- *“As **Taxas** são devidas em razão de uma prestação estatal de serviços efectivos ou potencialmente usufruídos pelo cidadão”*

Em resumo, a distinção essencial entre impostos e taxas reside no propósito de cada um e na especificidade dos serviços que financiam.

Impostos servem para financiar actividades do Estado em geral, enquanto as taxas financiam serviços públicos específicos.

Nestes termos, a implementação da TAE, representa mais um imposto sobre a actividade das empresas ou, uma nova taxa destinada a resolver problemas ambientais?

A resposta a este questionamento depende do destino a ser dado aos fundos recolhidos por este tributo.

Se o tributo recolhido for utilizado exclusivamente para encontrar soluções de âmbito ambiental, a TAE pode ser considerada como uma **TAXA**.

Se o tributo recolhido se destinar a outros fins não específicos, a TAE deverá ser enquadrada como um **IMPOSTO**.

Na proposta de Decreto afirma-se que o destino dos fundos será o FNDS, e a sua aplicação será discricionária: *“Artigo 14(Aplicação das receitas da TAE)*

*“A decisão de aplicação das receitas da TAE, no que concerne ao destino estabelecido ao FNDS, conforme artigo 24 do Decreto n° 79/2017 de 28 de Dezembro, é precedida de consulta e **parecer não vinculativo** da COMAGE.”*

Nos termos da redação deste artigo, a TAE consubstancia o conceito de um novo imposto, não existindo garantias do destino que se pretende atribuir a este tributo, nem que o mesmo resulte em soluções para a gestão das embalagens, que é a motivação da sua criação.

O sector privado pretende que seja garantido que o destino dos fundos recolhidos com este tributo, seja aquele para o qual o mesmo é argumentado.

Conforme se depreende do Decreto n° 79/2017, de 28 de Dezembro, o legislador pretende estabelecer princípios e normas relativas à responsabilização alargada dos produtores e importadores de embalagens e resíduos das mesmas, com vista a garantir a protecção da saúde pública e do meio ambiente, observando a regra, de que, o importador ou produtor de embalagens ou resíduos deve ser responsabilizado pelo impacto negativo que eventualmente este causar à saúde pública e ao meio ambiente (n°1 do art.º 2 e al. b) do art.º 4º, ambos do RAPIE).

Verificando-se a possibilidade das embalagens a produzir, ou a importar, causarem, pela sua natureza, qualquer dos prejuízos acima indicados, o legislador, estabeleceu quatro critérios de responsabilização, dos quais se comenta:

- a) os **Sistemas de Gestão Interna Directa e Indirecta**, que ao abrigo do presente diploma, se propõe que estejam sujeitos a relatórios periódicos (art.º a 12 do RAPIE).

- b) Qualquer dos sistemas de gestão atrás indicados impõe um enorme esforço financeiro para sua materialização, em especial o de Gestão Interna Directa, que implica, não apenas o acréscimo da mão-de-obra, mas também a criação de linhas de processamento de embalagens específicas para a destruição ou reutilização (n.º1 do art.º 11.º).

O diploma ministerial proposto, enumera indistintamente os produtores e importadores das embalagens, não estabelecendo uma isenção para aqueles que, em atenção à natureza das suas actividades, tenham implementado Sistemas de Gestão Interna directa ou Indirecta (Plano de Gestão de Embalagens), impondo um encargo tributário incompatível com o esforço para a sua implementação.

Não obstante a submissão do Relatório de Gestão de Embalagens e Seus Resíduos, apenas 90% do esforço financeiro empreendido será compensado ao sujeito passivo.

Destaca-se sobretudo que do texto proposto não se retira inequivocamente que o destino da TAE seja a implementação e manutenção de sistemas de recolha e tratamento de resíduos de embalagem,.

A Incidência da TAE apenas no Sector Formal

O Regulamento prevê que a Taxa Ambiental sobre Embalagens - TAE irá incidir apenas sobre os produtores e importadores de embalagens do sector formal. Porém, esta medida tem um efeito sobre toda a economia porque a maioria dos bens colocados no mercado estão acondicionados numa embalagem. Existe o risco de que o efeito final da sua implementação possa traduzir-se no aumento generalizado dos preços dos bens e na perda de competitividade da oferta nacional perante a concorrência externa.

O regulamento da TAE deve considerar que o sector informal é expressivo na economia nacional, representando cerca de 40% da actividade económica.

Para o efeito, os mecanismos de combate à poluição ambiental, deverão envolver todos os operadores, formais e informais. A título de exemplo, de acordo com estudos efectuados, cerca de 66% das bebidas são comercializadas por via do Sector Informal, perdendo o Estado anualmente, aproximadamente de USD 320 MM (Trezentos e Vinte milhões de Dólares Americanos) em impostos.

A possibilidade de recuperação deste valor perdido anualmente, permitiria financiar um eventual sistema de gestão e reciclagem de embalagens, sem necessidade de se recorrer à criação da TAE.

No entendimento do Sector Privado, o controle previsto no Decreto será efectuado após a Declaração da Taxa Ambiental sobre a Embalagem. Contudo, não são evidentes os mecanismos para a regulamentação e controle, **da importação de produtos embalados que não contenham essa Declaração:**

Artigo 10(Liquidação e pagamento na importação)

1. A TAE é liquidada e paga no processo do desembaraço aduaneiro, mediante a apresentação, pelo sujeito passivo, da lista de empacotamento da mercadoria importada que contenha embalagens primárias e da Declaração da Taxa Ambiental sobre a embalagem, constante no Anexo III do presente Diploma, que dele é parte integrante.

2. O sujeito passivo deve proceder à entrega de uma cópia da Declaração a que se refere o número anterior, devidamente preenchida e carimbada, junto à entidade que superintende a área do Ambiente, no prazo de 8 dias.

Nos termos do nº 2 do Artigo 10, **o sujeito passivo tem 8 dias** para apresentar a declaração da TAE na entidade que superintende a área do Ambiente. Entretanto, no decurso desses 8 dias, o regulamento não especifica onde e como será acondicionada a mercadoria no posto

fronteiriço, nem os necessários procedimentos a observar enquanto se procede à tramitação do expediente de pagamento da TAE.

De igual modo não é evidente o tratamento a ser considerado para o desembaraço aduaneiro das mercadorias importadas em embalagens pelo sector informal.

O sector privado recomenda que o mecanismo criado para cobrar a TAE na importação, ocorra no posto fronteiriço de entrada da mercadoria no país.

Retornabilidade das Embalagens

O Sector Privado não concorda com a imposição da TAE às embalagens retornáveis. O uso de embalagens retornáveis deveria ser objecto de acarinamento e estímulo, e como tal, isentas da Taxa Ambiental sobre Embalagens, pois tal constituiria um determinante incentivo para a massificação destes produtos pelos agentes económicos, entrando em perfeita harmonia com os comandos da protecção do meio ambiente, saúde pública no quadro dos objectivos de desenvolvimento sustentável, como plasmado nos artigos 10 e 33 da Lei nº 20/97 de 1 de Outubro - Lei do Ambiente;

Recolha e reciclagem primária com transformação em flocos com compensação de 100%

Sustentamos que o regime compensatório estabelecido no **artigo 13** da proposta em apreço, desencoraja os produtores e importadores de embalagens a manterem ou aumentarem os seus esforços de recolha de resíduos. Ora vejamos:

O n.º 4 do artigo 13 da TAE prevê que:

A compensação da TAE consiste na taxa liquidada a pagar, da quantidade equivalente à proporção das embalagens primárias retiradas do ambiente, de acordo com o Plano de Gestão de Embalagens e suportado pelo respectivo Relatório de Gestão de Embalagens, ambos aprovados pela entidade que superintende a área do Ambiente (nosso sublinhado).

E estabelece no n.º 7 do mesmo artigo que:

A compensação da TAE está limitada a 90% das quantidades de embalagens primárias colocadas no mercado. Parece-nos incoerente que, tendo o produtor e/ou importador efectuado a recolha “da quantidade equivalente à proporção das embalagens primárias retiradas do ambiente” conforme o descrito no n.º 4 do artigo 13, o legislador estabeleça uma compensação de apenas 90%. Se os operadores económicos inseridos num sistema de gestão interna, comprovarem a **remoção total do ambiente da quantidade de embalagens primárias que foram colocadas no mercado e a sua valorização** conforme o indicado no Plano de Gestão de Embalagens (primeira parte do n.º 1 do artigo 8 da TAE), a compensação deve ser de 100%, tornando-se proporcional ao resultado obtido pelo sujeito passivo.

É importante que a TAE reconheça os esforços empreendidos pelos produtores e/ou importadores que ao retirarem do ambiente a totalidade de suas embalagens deveriam beneficiar de uma distribuição justa e equitativa dos benefícios em função das metas alcançadas na gestão sustentável de embalagens. Solicitamos também, que o Diploma Ministerial forneça orientações sobre as medidas que devem ser estabelecidas pelo produtor ou importador para pôr em prática um sistema de gestão interna.

DO VALOR DA TAXA

Os valores propostos são 2 (duas) vezes superiores para o Vidro, 8 (oito) vezes superior para o alumínio e **17 (dezasete) vezes** superiores para o cartão de bebidas, considerando o regime tarifário aplicado nos países vizinhos com destaque para a República da África do Sul, tal como é apresentado na tabela abaixo:

Tabela:1 Variação e comparação por kg e País

POR KG	MOÇAMBIQUE	ÁFRICA DO SUL	VEZES MAIS
VIDRO	1,7	0,85	2,0
LATAS	11,9	1,53	7,8
CARTÃO COMPLEXO	38,1	2,28	16,7
		EPR FEE	

MODALIDADE DE PAGAMENTO E DESTINO DOS VALORES

O regulamento não clarifica, como se irá efectivar o pagamento da TAE e para que finalidade concreta será cobrada. A aplicação da TAE deverá pressupor uma contrapartida directa, isto é, um serviço ambiental concreto, mensurável e auditável a ser prestado.

Contudo, a proposta de regulamento não especifica com clareza a contrapartida que irá advir da implementação da TAE, o que fere deste modo o princípio retributivo pretendido com a cobrança de uma taxa,.

RECOMENDAÇÕES DO SECTOR PRIVADO:

- (i) Estimular a criação de sistemas de recolha e tratamento de embalagens em parcerias público privadas (PPP), na forma de uma entidade independente para promoção e preservação do meio ambiente;
- (ii) Incentivar os produtores industriais para a criação de mecanismos de geração de renda a partir de embalagens;
- (iii) Direcção da TAE, para estimular a revitalização da indústria vidreira no país;
- (iv) Retirar as garrafas de vidro retornáveis da lista das embalagens sujeitas à TAE prevista no Anexo II, em virtude das garrafas de vidro retornáveis serem projectadas para serem usadas várias vezes antes de serem descartadas para o ambiente.

- (v) Incorporar o Plano de Gestão de Embalagens no Plano de Gestão Ambiental, com uma validade de cinco anos, para evitar a duplicação de documentos;
- (vi) Direcção a TAE e as demais acções tributárias no domínio ambiental, ao serviço do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. A proposta de regulamento prevê no seu artigo 24 nas alíneas a) e b) que 60% do valor será canalizado ao OE e os restantes 40% serão canalizados ao FNDS. Nas multas 40% ao OE e os 60% ao FNDS. No entender do Sector Privado, o destino dos valores da TAE e demais coimas e tributos ambientais deverão ser direccionados para um fundo especificamente destinado para a preservação do meio ambiente, destinado ao financiamento de trabalhos de pesquisa e investigação científica, financiamento da modernização de indústrias a partir da adopção de tecnologias amigas do ambiente e financiamento de uma entidade na forma de consórcio público privado, com uma participação do sector privado em pelo menos 50% do seu capital aberto a ofertas públicas de acções geridas pela Bolsa de Valores; A contribuição do sector público seria assegurada pela canalização de 60% das receitas da TAE para o consórcio, isentando o consórcio de todas as taxas e impostos como o IRPC e contribuição industrial em virtude de 40% da receita serem retidas na fonte através dos 40% da TAE que serão destinadas ao Orçamento Geral do Estado.

Considerar que o mecanismo de consulta e parecer da COMAGE seja vinculativo em oposição ao **Parecer Não-Vinculativo** tal como está previsto no texto proposto.

- (vii) A revisão da TAE seja efectuada pela COMAGE em intervalos não superiores a 2 anos;
- (viii) A inclusão dos importadores como sujeitos passivos da TAE, considerando que anualmente, Moçambique gera aproximadamente 10.000 toneladas de embalagens plásticas, das quais 4.000 são importadas e, que a maioria das

embalagens de cartão de bebidas, leites, sumos, entre outros são importadas e não são geradas internamente.

Clarificar a expressão “a colocar ou colocadas no mercado interno”, para constar no Glossário a seguinte formulação: "Colocar ou ser colocado no mercado interno" - qualquer fornecimento de um produto para distribuição, consumo ou utilização no país no âmbito de uma atividade comercial, a título oneroso ou gratuito, incluindo todas as importações, formais ou informais.

Estipular o critério para a comprovação do valor das embalagens a indicar no Plano de Gestão de Embalagens, em virtude de no **n.º 1 do artigo 8.º** da proposta, o legislador indicar que o produtor ou importador comprove o valor das embalagens indicado no Plano de Gestão das Embalagens sem estabelecer os critérios ou directrizes que devem ser seguidos para comprovar o referido valor. Neste sentido, propomos, por coerência, que o legislador estabeleça um critério a seguir pelo produtor e/ou importador e pela entidade que tutela a área do ambiente para a comprovação do valor das embalagens a indicar no Plano de Gestão de Embalagens.

- (ix) Compensação em 100% dos operadores que comprovem a Recolha e reciclagem primária das embalagens colocadas no mercado e a sua transformação em flocos;
- (x) Isentar do pagamento da TAE as embalagens destinados à agricultura, ao fomento pecuário e medicamentos;
- (xi) Considerar o impacto do comércio com os países vizinhos que exportam as suas mercadorias para Moçambique, definitivamente ou em trânsito, ao abrigo dos acordos de livre comércio;
- (xii) Alinhar o valor da TAE com os exemplos de sucesso de vários países de África e de outras regiões do Mundo na ponderação da escolha do modelo tendo em conta a especificidade da economia Moçambicana e o seu enquadramento geográfico, destacando-se o padrão utilizado nos países vizinhos;
- (xiii) Para dar tempo às empresas para se prepararem, propomos que a TAE considere numa primeira fase o correspondente a **75% do sistema equivalente da África**

- do Sul.** Na actualização posterior propõe-se que a TAE corresponda a 90% e na seguinte se equipare à taxa praticada na República da África do Sul;
- (xiv) A taxa de retorno das embalagens no entender do Sector Privado deverá ser reduzida de 10% tal como está previsto, para um valor no intervalo de 0% á 3% no máximo.

Pela Melhoria do Ambiente de Negócios!