

O lobby que encrava a Proposta de Lei de Conteúdo Local



Crédito: DW

1. Enquadramento

há seis (6) anos que iniciou o debate sobre a participação e os ganhos concretos dos moçambicanos nos grandes projectos da indústria extractiva, sendo que a questão de fundo é a criação de mecanismos legais que possibilitem as ligações entre os grandes projectos de exploração de recursos naturais, em particular os hidrocarbonetos, e o sector privado moçambicano.

Na Lei 21/2014 de 18 de Agosto (Lei de Petróleos) é possível assacar algumas regras sobre o conteúdo local, com destaque para a necessidade de emprego e formação técnico-profissional de moçambicanos e sua participação na gestão e operações petrolíferas (artigo 12); obrigatoriedade das concessionárias inscreverem-se na Bolsa de Valores de Moçambique (artigo 13); reserva de uma quo-



Crédito: opais.sapo.mz

ta não menos de 25% do petróleo e gás produzido para o mercado nacional (artigo 35); que a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) assuma a liderança do marketing e comercialização dos produtos petrolíferos (artigo 36); a obrigação de provedores de bens e serviços estrangeiros associarem-se com pessoas moçambicanas (número 2 do artigo 41); na regra de preferência para a aquisição de bens e serviços moçambicanos que estejam disponíveis em tempo e nas quantidades requeridas e quando o preço, incluindo impostos, não seja superior em mais de 10% aos preços dos bens importados (número 4 do artigo 41); o Estado pode participar nas operações petrolíferas em qualquer das suas fases nos termos e condições a serem estabelecidos por contrato (artigo 20).

As regras de conteúdo local no sector petrolífero são complementadas pela Lei dos Megaprojectos (Lei 15/2011 de 10 de Agosto), no tocante à participação nacional na estrutura accionista das concessionárias. Esta lei impõe que entre 5% e 20% do ca-

pital social da empresa concessionária deve ser reservado para a participação de pessoas públicas e privadas moçambicanas, incluindo uma componente *free carry* e outra de alienação através da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM) para pessoas singulares moçambicanas.

A componente *free carry* atribuída à ENH no quinto (5º) concurso público para adjudicação de direitos de exploração e produção petrolífera, em Julho de 2015, foi estipulada no mínimo em 10%. As concessionárias teriam ainda que disponibilizar alguma participação para alienação aos cidadãos moçambicanos através da BVM a preço de mercado para perfazer os 20%, se aqueles não tiverem sido já alocados à ENH. Nos termos do Regulamento da Lei dos Megaprojectos (Decreto 16/2012 de 4 de Julho), a disponibilização para alienação através da BVM sa de Valores de Moçambique é feita até ao 5º ano a contar da data do início de exploração do projecto, o que é interpretado como 5 anos após o início de produção comercial.

1.1 Regime especial na bacia do rovuma

o regime de conteúdo local para os Projectos da Bacia do Rovuma, Área 1 (liderado pela francesa Total) e Área 4 (liderado pela americana Exxon Mobil, italiana Eni e China National Petroleum Corporation) é regulado pelo Decreto-Lei nº 2/2014 de 2 de Dezembro. Trata-se de um decreto que prova a capacidade de lobby das multinacionais envolvidas nos projectos de exploração de gás, pois em menos de um ano de vigência da Lei de Petróleos, conseguiram ficar sobre a umbrela de um regime especial. O documento estabelece que o conteúdo local deve constar do Plano de Desenvolvimento, que incluirá um Plano de Conteúdo Local a ser aprovado pelo Governo seguindo os padrões internacionais, bem como estipular sobre a preferência para empresas moçambicanas, ou de empresas moçambicanas em parceria com empresas estrangeiras, de modo a assegurar a transferência de capacidade e potenciar o sector privado moçambicano.

O Decreto-Lei estabelece ainda que para qualquer tipo de bens, materiais, serviços e equipamentos será dada preferência a fornecedores moçambicanos, quando as condições de entrega sejam competitivas em termos de qualidade e disponibilidade, e obedçam a padrões internacionais da indústria e o seu preço, não exceda em mais de 10%, do preço incluindo impostos dos itens a importar para o mercado nacional.

No que se refere aos bens e serviços que requeiram *know-how* especializado, segundo o documento, deve ser dada preferência a empresas moçambicanas, ou a empresas moçambicanas em parceria com empresas estrangeiras. A parceria pode ser efectuada por qualquer meio legalmente permitido, incluindo a subcontratação ou de parcerias sob

a forma de sociedade comercial ou outro tipo de parceria sem restrição percentual para cada uma das partes.

Relativamente a contratos principais (avaliados em 25 milhões de dólares ou mais) e/ou contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços relacionados com tecnologia, patentes ou fornecimento com requisitos especiais, incluindo os que se relacionam com a construção, funcionamento e manutenção de infra-estruturas de produção, a contratação é livre. Aqui não há preferência nacional. Qualquer empresa estrangeira pode prover esses serviços. Estas regras podem ser alteradas quando a aquisição de bens e serviços é efectuada no âmbito de projectos total ou parcialmente financiados com recursos provenientes de financiamento obtido junto de uma agência de crédito à exportação, na medida em que a adopção de regras distintas esteja expressamente prevista como condição no contrato de financiamento em causa.

No que tange à mão-de-obra estrangeira: a contratação de estrangeiros é feita nos termos da quota estipulada no Plano de Força de Trabalho aprovado juntamente com o Plano de Desenvolvimento das concessionárias, mas aplicável às contratadas e subcontratadas. As concessionárias e as subcontratadas podem também contratar trabalhadores estrangeiros consoante o regime de curta duração por um período máximo de 180 dias consecutivos ou interpolados, por ano, para realizarem qualquer tipo de trabalho, seja ou não de natureza eventual, pontual ou imprevisível. Segundo o regime especial, o Plano de Conteúdo Local relativamente a fornecedores de bens e serviços é actualizado a cada três anos e o Plano de Força de Trabalho é actualizado anualmente.

13. Engavetada proposta de lei de conteúdo local

sem nenhuma explicação clara, o Governo engavetou a Proposta de Lei de Conteúdo Local, aprovada em Agosto de 2019, pelo Conselho Económico, restando apenas a sua análise, revisão e aprovação pelo Conselho de Ministros, de modo que seja encaminhada para a Assembleia da República. Conhecida a importância desta lei para o contexto

moçambicano, não há dúvidas que o Governo está a ser pressionado por interesses muito bem identificados para não avançar com o documento. Esta situação inviabiliza o desenvolvimento do empresariado nacional que seria decisivo na criação de emprego para jovens.

A proposta de lei de conteúdo local, apro-



vada, em Agosto de 2019, pelo Conselho Económico, apresenta os seguintes “princípios orientadores” (artigo 4): A aquisição de bens e contratação de serviços deve observar os seguintes princípios: a) preferência pelos bens e serviços produzidos com recurso a factores de produção nacional; b) promoção da participação de pessoas singulares e colectivas nacionais no fornecimento de bens e serviços; c) incentivo ao investimento para capacitação de empresas e cidadãos moçambicanos; d) incentivo ao estabelecimento de parcerias empresariais estratégicas entre fornecedores nacionais e fornecedores estrangeiros; e) transparência na contratação de bens e serviços; e f) desenvolvimento da capacidade nacional através da transferência de tecnologia e formação.

A proposta de lei diz que se consideram bens com conteúdo nacional os produzidos com um percentual não inferior a 10% de incorporação de factores de produção nacional (número 2 do artigo 5). O documento, que ainda carece de aprovação do Conselho de Ministros para depois seguir para Assembleia da República, prevê que o Governo crie uma entidade responsável pela gestão e fiscalização das normas de conteúdo nacional. Há obrigatoriedade do empreendimento ou projecto de grande dimensão reservar contratos para certos bens e serviços a serem adquiridos e contratados em território nacional (artigo 15).

A proposta determina que os empreendi-

mentos de grande dimensão que operam em território nacional devem elaborar, anualmente, um Plano de Conteúdo Nacional com a especificação das acções e estratégias a serem desenvolvidas no ano seguinte (número 1 do artigo 17). Para além do Plano de Conteúdo Nacional anual, os empreendimentos de grande dimensão contratantes devem conceber e adoptar um Plano de Longo Prazo concebido para um período de cinco (5) anos (número 2 do artigo 17).

No que se refere à participação de moçambicanos nos projectos de grande dimensão, incluindo de exploração de gás natural, a proposta avança que os empreendimentos devem reservar 15% do seu capital social, via Bolsa de Valores, para alienação por pessoas singulares e pessoas colectivas públicas ou privadas moçambicanas (número do artigo 21).

O documento dá abertura para que cada sector de actividade onde o empreendimento de grande dimensão se insere pode definir uma percentagem diferenciada de participação nacional, desde que não ultrapasse a percentagem referida no número anterior (número 2 do artigo 21). Trata-se de uma colocação problemática, na medida em que os 15% não deviam ser considerados o máximo por alienar pelos empreendimentos, mas sim o mínimo.

A não observância do previsto na proposta de lei dá lugar a multas, que deverão ser fixadas na regulamentação da lei, depois de aprovada pela Assembleia da República.

Lista de bens e serviços a fornecer em regime de reserva de contratos

Bens	Serviços
<ul style="list-style-type: none">• Alimentos e bebidas• Material de escritório• Material de construção fabricado localmente• Alimentos para animais• Insumos agrícolas• Material escolar• Produtos de madeira• Produtos de plástico	<ul style="list-style-type: none">• Transporte terrestre de pessoas dentro do território nacional• Segurança em terra• Catering em terra• Telecomunicações domésticas e sem recurso a satélite• Serviços bancários• Serviços jurídicos• Serviços de seguros• Serviços de contabilidade• Serviços turísticos• Serviços médicos• Correios e serviços de suporte informático corrente• Gestão de recursos humanos• Fornecimento de combustível• Serviços de topografia• Limpeza e lavandaria• Recolha de lixo e gestão de resíduos• Serviços de esgoto• Aluguer de guias

2. Multinacionais não querem lei de conteúdo local

as multinacionais envolvidas nos projectos de gás em Moçambique têm um discurso politicamente correcto no que se refere ao conteúdo local, embora a realidade mostre que as mesmas têm estado a pressionar o Governo a não avançar com a proposta de lei para Assembleia da República, como forma de salvaguardar os seus interesses na contratação de bens, serviços e mão-de-obra, para além de escamparem à obrigatoriedade de alienarem as suas acções.

O Decreto-Lei que atribui um regime especial para as áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma é uma prova inequívoca da pressão que as multinacionais exercem sobre o Governo. Na verdade, as multinacionais, em particular da indústria de gás, têm contratos de prestação de produtos e serviços noutros países com empresas já experimentadas no fornecimento dos mesmos, o que faz com que, muitas vezes, contem com as mesmas empresas em novos quadrantes de investimentos, como é o caso de Moçambique.

Ora, para que as empresas moçambicanas ganhem a pujança necessária na prestação de serviços de qualidade à exigente indús-

tria extractiva há um tempo de preparação necessário e que exige um investimento também por parte das grandes empresas. Historicamente, as multinacionais dizem ao Governo que querem os serviços para ontem de modo que sejam autorizadas empresas de outros quadrantes de investimento.

Sem uma lei de conteúdo local, Moçambique fica sem argumentos legais para impor a preferência na aquisição de bens e serviços locais, na contratação de mão-de-obra local e na participação de singulares e pessoas colectivas privadas e públicas nos projectos de grande dimensão. Tudo o que se tem em legislação dispersa não passa de boas intenções de salvaguardar o conteúdo local.

O sector privado entende que mesmo com a aprovação da proposta de lei de conteúdo local, nos moldes em que foi elaborada, não resolverá os problemas relacionados com a escassa participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos diversos projectos a serem desenvolvidos no País, pois esta define as obrigações de forma muito genérica, sendo necessária a sua regulamentação para que tenha aplicação prática.

A própria proposta reconhece que os operadores económicos devem observar as normas sobre a incorporação do conteúdo nacional constantes da lei e de regulamentação a ser aprovada pelo Conselho de Ministros. Ou seja, sem a referida regulamentação, as obrigações limitar-se-ão a existir num plano meramente teórico, sem que seja possível exigir e fiscalizar o seu cumprimento.

São notórios os vários problemas de articulação entre a proposta de lei de carácter geral e as diversas leis sectoriais, tendo como exemplo a indústria extractiva e os diplomas aplicáveis a este sector, que já prevêem várias obrigações de conteúdo local, sendo, em certa medida, mais exigentes até que as disposições da proposta.

É importante notar que existem projectos cuja legislação aplicável estabelece um regime de estabilidade legal e fiscal a favor das concessionárias, tal como o previsto no regime jurídico e contratual especial aplicável ao Projecto de Gás Natural Liquefeito nas

Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma. Ao abrigo dos referidos regimes de estabilidade legal, verificando-se a aprovação de uma nova lei, regulamento ou acto administrativo ou uma alteração daqueles, que implique a imposição de novos impostos, tributos, direitos aduaneiros, taxas, imposições ou encargos de qualquer outra natureza que afecte adversamente os benefícios económicos das concessionárias, o Governo fica obrigado a restituir os benefícios económicos que as concessionárias teriam ou receberiam se as alterações acima descritas não se tivessem verificado.

Nessa perspectiva, se com uma mão obriga-se os operadores económicos a investir e a transferir receitas e proveitos para a economia local, com a outra mão tiram-se verbas no erário público para pagar pelo aumento de custos que os operadores venham a ter. Portanto, a transferência de proveitos não resulta das disposições de conteúdo local, mas sim de um "investimento indirecto" do Estado.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para a Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: CDD

Equipa Técnica: Emídio Beula, Agostinho Machava, Ilídio Nhantumbo, Isabel Macamo, Julião Matsinhe, Janato Jr. e Ligia Nkavando
Layout: CDD

Contacto:
 Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
 Telefone: +258 21 085 797

CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: http://www.cddmoz.org

PARCEIRO PROGRAMÁTICO



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

