

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objectivo deste Relatório é apresentar as conclusões feitas por dois especialistas que visitaram o Maputo entre Abril e Maio de 2011 sobre o ambiente de negócios. Estes especialistas veem de dois dos melhores países reformadores no “*Doing Business*”, a Geórgia e o Ruanda. Eles partilharam ainda a experiência das reformas nos seus países. Estes especialistas são: Aleksí Aleksishvili, ex-ministro das finanças e da economia da Geórgia; e Tushabe Karim, especialista da Unidade de Doing Business do Ruanda.

O Relatório inclui recomendações para a melhoria do ambiente de negócios em Moçambique. O Relatório enfatiza:

- Liderança e vontade política — estes são fundamentais e imperativos para o sucesso de reformas para facilitar e melhorar o ambiente de negócios. Estas reformas frequentemente são multissetoriais e liderança e determinação política são cruciais para se garantir que a agenda de reformas continue a progredir rapidamente e de forma focalizada.
- Responsabilização e prazos — responsabilização e prazos são críticos para o sucesso de reformas. Instituições e oficiais têm que ser responsabilizados pelo progresso das reformas e dentro de prazos. É importante que as instituições e oficiais beneficiem de assistência, mas estas reformas normalmente não exigem recursos financeiros, o que as torna bastante atractivas e também mais exigentes para que acção aconteça mais rapidamente.
- Estabelecimento de uma unidade de coordenação — deve ser estabelecida uma unidade para coordenar e assegurar uma agenda de reformas focalizada e que as diferentes instituições irão produzir as reformas exigidas e dentro de prazos previamente acordados. Esta unidade deve estar localizada no Gabinete do Presidente da República ou no Gabinete do Primeiro Ministro e o seu líder deve ter poderes de vice primeiro-ministro para que sucesso possa acontecer.
- Mente aberta — a existência de uma mentalidade aberta é crítica para reformas. A administração e burocracia serão os obstáculos mais fortes contra a reforma tentando proteger os seus poderes (escondidos ou não) assim como receitas (legais ou não, corrupção). A reforma deve almejar o que é realmente necessário e não o que são os procedimentos actuais e simplificá-los. A maioria das reformas podem ser facilmente atingidas e raramente necessita de recursos financeiros.

O Anexo inclui as recomendações específicas feitas pelos dois especialistas, através dos seus respectivos relatórios.

I. INTRODUÇÃO

1. A experiência mostra que o sector privado é chave para o crescimento sustentado e criação de emprego em todas as economias. O governo é um engenho fundamental de crescimento através de políticas e decisões, e alocação de recursos naqueles sectores e áreas prioritárias para estimular crescimento, assim como assegurar e fortalecer as liberdades individuais, o desenvolvimento do capital humano e infraestrutural, transparência e responsabilização, e lei e ordem. O sector privado em qualquer economia é sempre aquele que irá engajar a maior parte da população economicamente activa, enquanto que governos possivelmente gerando cerca de um-terço da riqueza nacional empregam somente 10 por cento ou menos da população activa.

2. Crescimento sustentado pode somente ser alcançado através do desenvolvimento de um sector privado forte e diversificação económica. Desenvolvimento do sector privado está intrinsicamente dependente do ambiente de negócios. Quanto mais simples os sistemas forem, as empresas mais rapidamente podem ser criadas, expandir, entrarem em novos sectores e negócios, mudarem-se para novas atividades. Quantas mais empresas forem criadas e sustentadas, maior será o emprego criado ao longo do tempo. A maioria das empresas serão de tamanho micro, pequenas e médias e a sua criação e possibilidade de sobrevivência é muito dependente do ambiente de negócios e competição. Os grandes e mega projectos são de capital-intensivo; estes não criaram muitas oportunidades de emprego e também frequentemente não fazem face ao mesmo ambiente de negócios que as restantes empresas.

3. Deste modo, a simplificação e modernização do ambiente de negócios tem que estar no centro das agendas dos governos. Porém, a simplificação e facilitação do clima de negócios pode somente ser alcançado com vontade e determinação forte, consistente e compreensiva dos governos. A grande e boa realidade, em particular para os países mais pobres, é que é sempre o caso que a reforma do ambiente de negócios não requer recursos financeiros mas sim liderança e uma agência dedicada com uma mente-aberta que desenhe, implemente e siga a agenda de reforma.

4. Uma mente-aberta é proeminente para o processo de melhoria do ambiente de negócios. As reformas não devem ser feitas através da revisão dos processos existentes que

normalmente estão desactualizados e ultrapassados mas sim via a definição daquilo é realmente necessário e importante para se estabelecer, sustentar e expandir um negócio. Rever os sistemas e procedimentos existentes será fortemente bloqueado pela burocracia em bases de perdas de poder e receita que, nem serão vez alguma mencionados, mas são as verdadeiras razões para não se poder avançar. Actualmente em Moçambique estima-se que existam mais do que 100 licenças diferentes para que se possa estabelecer um negócio.

5. Dois relatórios foram preparados para analisar o ambiente de negócios em Moçambique e partilhar a experiência das reformas da melhoria do ambiente de negócios na Geórgia e no Ruanda, dois dos melhores reformadores mundiais. O Sr. Aleksí Aleksishvili, ex-ministro das finanças e economia da Geórgia, e o Sr. Tushabe Karim, membro da Unidade de *Doing Business* do Ruanda, foram recrutados pelo SPEED para preparem estes relatórios. Ambos estiveram em Moçambique entre finais de Abril e princípios de Maio para preparem tais relatórios – estes relatórios estão incluídos no Anexo.

6. O propósito deste Relatório é estabelecer um novo processo de reformas que rapidamente melhore o ambiente de negócios em Moçambique, baseado nos relatórios dos dois especialistas. Depois da introdução, o Relatório faz comentários sobre a liderança e quadro institucional necessários à reforma do ambiente de negócios em Moçambique. A secção seguinte propõe áreas para acção imediata e reformas específicas que devem ser realizadas a curto prazo. As reformas de médio prazo estão inseridas na IV^a secção. A última secção está dedicada à conclusão Os relatórios dos dois especialistas estão inseridos no Anexo deste Relatório.

II. LIDERANÇA E QUADRO INSTITUCIONAL PARA REFORMA

7. Liderança e vontade política são proeminentes para que a reforma do ambiente de negócios tenha sucesso, conforme mostra a experiência a nível mundial. Em Moçambique, a liderança tem uma determinação forte para o desenvolvimento do sector privado mas pouca acção tem existido.

8. O quadro institucional em Moçambique para a reforma do ambiente de negócios é fraco e não bem definido. Actualmente, o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) é a

agência de coordenação da reforma do ambiente de negócios. Este ministério tem uma grande mas não justa responsabilidade. A maioria das reformas necessárias estão de certo modo identificadas mas a grande parte delas escapa às funções e tutelação do MIC. A maioria, se não mesmo todas as reformas, estão debaixo da responsabilidade de outros ministérios, implicando que, porque o MIC não tem poderes suficientes para impor metas e prazos aos outros ministérios, as reformas não sejam produzidas.

9. Até que seja criada uma *unidade para melhor o ambiente de negócios* (e.g., “*MAisNegócios*”) e estabelecida no Gabinete do Presidente da República (GPR), poucas possibilidades existirão para o sucesso das reformas. Esta Unidade pode também ficar localizada, como segunda melhor opção, no Gabinete do Primeiro-Ministro (GPM). O GPM tem poderes para determinar metas, prazos e exigir responsabilidades de implementação aos ministérios para cada uma das reformas a prosseguir. Sem esta responsabilização individual das acções de reforma pouco sucesso poderá ser alcançado.

10. Uma mente-aberta é crítica para a reforma. Reformas para que sejam rapidamente identificadas e implementadas têm que estar baseadas numa mente-aberta. As reformas do ambiente de negócios grandemente almejam a simplificação de processos demasiadamente complicados e burocráticos, protegidos pela burocracia por razões de poder ou mobilização de receitas, escondidas ou não – amplas vezes baseadas em processos corrompidos e corruptivos. Em Moçambique, estima-se que possivelmente existam 500 a 600 procedimentos para o início de uma actividade de negócios, conjuntamente em todos os sectores. Qualquer tentativa para se encontrar as razões para a sua existência esbaterá com obstáculos inimagináveis que dificultarão o progresso da reforma. O progresso deve envolver a identificação daqueles que sejam os melhores e mais experientes reformadores¹ e pedir-lhes que definam uma licença única que sirva a todos os sectores,² tenha somente 2-3 páginas que recolham toda a informação necessária para o registo de propriedade e identificação

¹ Uma mistura de especialistas estrangeiros oriundos de países com melhores práticas de reforma tais como a Geórgia, Ruanda, Singapura, assim como especialistas Moçambicanos

² O sector financeiro, instituições bancárias e não bancárias, deve seguir legislação e licenciamento separado e especializado. Os sectores do petróleo e recursos minerais devem também ter regulamentos específicos. Estes sectores e aqueles que tenham situações de monopólio ou quase monopólio devem ser as únicas excepções.

tributária/contribuinte. Adicionalmente, a possibilidade de as licenças poderem ser obtidas via internet permitiria enormemente facilitar o processo de registo de empresas.³

11. A Unidade deveria ser dirigida por um oficial sénior com estatuto comparável a vice-primeiro-ministro. A Unidade reportaria diretamente ao Presidente ou Primeiro-ministro numa base regular. A Unidade definiria uma matriz de reformas identificando responsabilidades e prazos individuais para ministérios/instituições. Um relatório mensal deveria ser preparado e apresentado ao Presidente ou ao PM para uma reunião com os ministros envolvidos. Este relatório deve incluir o desempenho da reforma realizado no mês passado, metas e prazos para o mês seguinte, e análise global do desempenho das reformas em face do objetivo global de simplificação e melhoria do ambiente de negócios no país.

12. Esta Unidade deve incluir pessoal profissional⁴ com ampla experiência em ambiente de negócios e reforma, assim como representantes especializados do sector privado – possivelmente da CTA, a Federação das Associações Económicas de Moçambique.

III. REFORMAR O AMBIENTE DE NEGÓCIOS

13. Nesta secção, o Relatório almeja as principais metas que deverão ocorrer a curto prazo. A primeira acção terá que ser a criação de uma unidade dedicada para a reforma (“*MAisNegócios*”), já descrita acima.

14. Uma vez que a “*MAisNegócios*” esteja operacional e tenha poderes, deve ser preparado um plano de acção e respectiva matriz. As reformas a prosseguir de imediato devem almejar:

- Licenciamento de negócios;
- Licenças de construção;
- Registo de propriedade; e
- Comércio de fronteiras.

³ Os BAUs (Balcão de Atendimento Único) deveriam ter terminais de computadores que possam ser utilizados por aquelas empresas que, querendo registar-se, não tenham acesso à internet.

⁴ Algum deste pessoal poderia ser recrutado nas Finanças, Indústria e Comércio, Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Justiça, Banco de Moçambique, e Município do Maputo.

LICENCIAMENTO DE NEGÓCIOS

15. O licenciamento de negócios deve sofrer uma reforma significativa e rapidamente. As licenças devem ter um conceito diferente, ser um único procedimento, cobrir todos os sectores da economia com a excepção daqueles incluídos no pé-de-página nº 2 acima. Propõe-se que uma empresa para operar deve ser somente registada na Conservatória de registos comercial. Licenças não devem existir na sua totalidade e, em particular, por sector implicando, muitas vezes, a necessidade de licenças múltiplas. Empresas devem conseguir estabelecer-se/registar-se em não mais do que um dia e independentemente do sector ou sectores onde pretendam exercer atividade.

16. O registo deve somente incluir:⁵

- O nome da empresa;
- Nome e identificação dos accionistas e suas quotas na sociedade; e
- Natureza e estatuto da empresa.

17. O registo deve ser obtido num único lugar (possivelmente na Conservatória do registo comercial ou BAUs e feita eletronicamente) com pessoal com autoridade para imediatamente confirmarem o registo da empresa e emitir:

- O nome da empresa
- A natureza e estatuto da empresa
- O número do contribuinte, e
- O registo da empresa.

18. As empresas para iniciarem as suas actividades devem somente registar-se. Nada mais deve ser requerido ou faria qualquer sentido que seja pedido. Não é importante em que área ou actividade a empresa vai desenvolver. O que é importante é que a empresa consiga estabelecer-se, crie emprego, pague impostos e produza bens e/ou serviços que irão contribuir para um rendimento aumentado da empresa e da economia nacional.

19. Os seguintes requerimentos deveriam:

- A lista de empregados e registo na segurança social deve ser feita depois de a empresa ter iniciado as suas operações. Esta lista e registo não devem ser parte dos

⁵ O número do contribuinte deve ser emitido imediatamente após o registo da empresa.

requerimentos para se iniciar um negócio e deve ser realizado eletronicamente (possivelmente nos BAUs para empresas que não tenham acesso à internet);

- A declaração de início de actividade para as Finanças deve ser eliminada. As empresas devem submeter as suas obrigações tributárias em tempo determinado pela legislação. A primeira submissão para pagamento de impostos deve, portanto, indicar a data de início de actividade;
- Seguindo o conceito de que as empresas necessitam somente de serem registadas na Conservatória de registo comercial através de um requerimento/procedimento único para iniciar a sua actividade, não existe mais a necessidade de aprovação formal por parte dos governadores provinciais ou presidentes dos municípios. Portanto, estas aprovações devem ser eliminadas; e
- Os estatutos orgânicos das empresas não necessitam de ser publicados no Boletim da República. Isto pode ser feito através de qualquer jornal diário caso seja do interesse da empresa. A Conservatória tem um banco de dados com todas as empresas registadas e qualquer individuo/empresa deve ter acesso a este banco de dados – este banco deveria ser eletrónico para facilitar o seu uso.

20. A legislação deve somente definir o estabelecimento de uma empresa de acordo com o descrito no paragrafo 16. Todas as licenças actualmente vigentes seriam, portanto, eliminadas. Quadros específicos de regulamentação deveriam ser estabelecidos mas totalmente fora do processo de registo e operação das empresas em áreas/sectores específicos. As empresas que venham a operar nestas áreas/sectores seguirão regulamentos específicos. Estas áreas são:

- Segurança da saúde: medicamentos, equipamento e materiais hospitalares, padrões de segurança e higiene alimentar, padrões de construção hospitalar, código de ética e deontologia médica (médicos, enfermeiros e outro pessoal médico), direitos e responsabilidade do pessoal médico e utentes/clientes.
- Segurança do estado: produção de armamento e munições, importação e exportação e vendas destes, e empresas de segurança.
- Segurança de propriedade: instituições financeiras bancárias e não bancárias, direito de uso de recurso limitados (e.g., frequências de comunicação, gestão do espaço aérea, etc.).

21. A revisão destas licenças especializadas é importante. Porém, a simplificação e redundância têm também que ser aplicadas a este processo. A filosofia básica deve ser garantir que estas licenças não impeçam o início e operação de negócios mas somente regulamentar as especificidades do sector e/ou falta de competição.

22. Aquilo que uma licença especializada não deve ter é o grande número de Alvarás que agora existem.⁶ Não está bem concebido que uma empresa de transportes tenha que obter licenças diferentes para cada camião que tenha. A legislação deve claramente estabelecer as regras e procedimentos para as empresas operarem e não fazer isso via licenças. Isto reduzirá significativamente a possibilidade de decisões discricionárias numa base de licença a licença. As licenças devem ser automaticamente emitidas quando as empresas reúnem os critérios estabelecidos na legislação.

LICENÇAS DE CONSTRUÇÃO

23. A obtenção de licenças de construção é o pior indicador de desempenho no *Doing Business* – Moçambique tem a posição 155 dos 183 países incluídos. São necessários, em média, 381 dias para se obter uma licença de construção. Como acção imediata, os actuais 17 procedimentos deveriam ser reduzidos para não mais do que 7-8.⁷ Não faz grande sentido que os primeiros 5 passos não possam ser concentrados num ou dois processos levando não mais do que 45-60 dias em vez dos actuais 125 dias. É difícil entender porque é que para se obter uma ligação à electricidade e água tem que demorar 53 e 43 dias, respetivamente. Finalmente, os dias para se obter uma licença de ocupação deveriam de ser substancialmente reduzidos dos actuais 95 dias.

REGISTO DE PROPRIEDADE

24. Este é o segundo pior indicador do DB – Moçambique localiza-se na posição 144°. As recomendações a seguir têm por objectivo reduzir significativamente o número de procedimentos e dias — elas exigem na maioria acção de revisão de legislação:

⁶ *Alvará* é uma licença para se operar, em particular, num sector ou sub-sector de actividade. Estima-se que existam mais do que 100 licenças/*Alvarás* em Moçambique. Por exemplo, uma empresa de construção de estradas precisa de obter um alvará para estradas e um diferente caso decida também construir edifícios.

⁷ Rosário Marapusse preparou um relatório intitulado “Como Melhorar o Ambiente de Negócios em Moçambique?”. Este relatório pode ser obtido através da página da internet do projecto SPEED: <http://www.speed-program.com/library/resources/documents/improvingmozdbrankings-final.pdf>

- Eliminar a necessidade de se ter que ter um advogado para se preparar o esboço do contracto de compra e venda. Isto pode ser substituído por um contrato de compra e venda padronizado, que deverá ser obtido na Conservatória de registo comercial e/ou via página da internet.
- O pagamento do imposto de transferência (SISA) nos municípios deve ser simplificado para uma taxa nominal. Uma taxa percentual normalmente induz os contribuintes a subvalorizar o preço das suas propriedades. O tempo para pagamento deve ser reduzido para não mais do que um dia e através de um formulário único.
- A exigência de se ter que notarizar o contracto de compra e venda deve ser automático uma vez que é realizado na presença de um oficial da Conservatória.
- Custos de registo definidos em percentagem do valor da propriedade devem ser convertidos numa taxa em valor nominal única. Isto evitaria a subvalorização e sub-registo de propriedades.
- Eliminar a necessidade de as empresas terem que submeter o contracto notariado ao município. Um mecanismo deve ser estabelecido que faça o notário transferir essa informação/documento diretamente para o município.

COMÉRCIO DE FRONTEIRAS

25. Uma exportação em Moçambique envolve 7 documentos, enquanto que uma importação tem 9. Propõe-se que ambos sejam reduzidos para somente 3 documentos. Estes são:

- Para a exportação devem ser necessários somente a *bill of lading*, factura comercial e o inventário/lista de empacotamento. Os outros documentos devem ser eliminados uma vez que somente documentos relacionados com as Alfandegas devem ser requeridos — e.g. o relatório de inspeção do *scanner* é redundante uma vez que o inventário já existe e detalha o conteúdo do contentor.
- Os mesmos documentos são aqueles que deverão ser precisos para a importação — *bill of lading/airway bill*, factura comercial e inventário. Todos os outros documentos devem ser eliminados uma vez que são redundantes — e.g. o certificado de origem é somente importante para o importador uma vez que lhe poderá permitir pagar menos impostos garantidos em acordos tributários. Portanto, é somente do interesse do importador fazer prova do certificado de origem e não das Alfandegas.

IV. REFORMAS A MÉDIO PRAZO

26. O ambiente de negócios é afectado por questões de médio e longo prazo. Estas são, em particular, o uso de terras, acesso a crédito e garantias, e cumprimento e aplicabilidade de contractos. O Relatório avança as seguintes recomendações:

- Uso de terra. A possibilidade dos detentores de direitos de uso de terra (DUAT⁸) poderem comercializar estes direitos permitiria às micro e pequenas empresas poderem vir a ter acesso a um activo que poderia ser utilizado como garantia. Isto permitiria o aumento do acesso ao crédito.
- Acesso a crédito e garantias. Deve ser preparada uma lei sobre activos móveis (carros, animais, etc.) permitindo que as pessoas detentoras de tais activos os possam utilizar como colaterais ou garantia para aceder a créditos bancários.
- Cumprimento e aplicação de contractos. Moçambique tem já uma Unidade de Arbitragem e Resolução de Conflitos que está a funcionar bem. Fortalecer e providenciar recursos a esta unidade acelerará o cumprimento e aplicação de contractos, ao mesmo tempo que se devem fortalecer e criar novos tribunais comerciais.

V. CONCLUSÃO

27. A melhoria do ambiente de negócios criará um espaço inimaginável para o desenvolvimento do sector privado. Isto não só afectará as possibilidades de criação múltipla de novas empresas Moçambicanas que, grande maioria destas, venham a ser do sector formal, crie emprego e rendimentos, e contribuam para uma maior mobilização de receitas de impostos.

28. O sector privado e o ambiente de negócios são questões multissetoriais na sua natureza. Portanto, liderança e determinação são proeminentes para o desenvolvimento do sector privado. É imperativo que uma unidade especializada para a melhoria do ambiente de negócios seja criada e inserida nos níveis mais altos do processo de tomada de decisão —

⁸ DUAT = Direito de Uso e Aproveitamento da Terra.

propõe-se que esta unidade seja primeiramente localizada no Gabinete do Presidente da República, ou no Gabinete do Primeiro Ministro. Esta unidade deve ser liderada por um oficial sénior com poderes equivalentes a um vice-primeiro-ministro, o que lhe permitiria poderes de reunir membros do governo e tomada de decisão que assegurem uma agenda de reforma focalizada e movendo-se rapidamente para a frente, assim como garantindo responsabilidades de desempenho.

29. Uma matriz de reformas deve ser preparada por esta unidade e deve concentrar-se nas áreas de curto prazo propostas — licenciamento de empresas/negócios, licenças de construção, registo de propriedade e comércio através das fronteiras. Assim que acções e implementação começarem a acontecer nestas áreas, a unidade deve adicionar acções para reformas de médio prazo.