



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios

OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA REFORÇAR O CONTEÚDO LÓCAL EM MOÇAMBIQUE

RELATÓRIO (DRAFT) PARA REVISÃO

AGOSTO DE 2013

Esta publicação foi produzida para revisão pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi elaborada pela DAI e Nathan Associates.

OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA REFORÇAR O CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

RELATÓRIO (DRAFT) PARA REVISÃO

Título do Programa:	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique Mozambique Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED).
Financiador:	USAID/Moçambique
Número do Contrato:	EDH-I-00-05-00004-00/13
Adjudicatários:	DAI e Nathan Associates
Data da Publicação:	13 de Agosto de 2011
Autor:	Zachary Kaplan

As opiniões do autor expressas nesta publicação não refletem necessariamente a opinião da Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados.

AGRADECIMENTOS

O autor gostaria de agradecer ao Governo de Moçambique por ter partilhado os seus pontos de vista e informações sobre este tema. O Ministério dos Recursos Minerais e o Ministério da Indústria e Comércio foram particularmente essenciais para o desenvolvimento desta avaliação. Agradecimentos especiais ao CTA pela sua liderança e aos representantes da Vale, Rio Tinto, ENI, Anadarko, CPI, ICC e muitos outros, por terem partilhado os seus pontos de vista, experiências e opiniões.

CONTEÚDOS

AGRADECIMENTOS	4
CONTEÚDOS	I
ACRÓNIMOS	III
SUMÁRIO EXECUTIVO	IV
INTRODUÇÃO.....	1
OBJECTIVO DA AVALIAÇÃO.....	3
METODOLOGIA	3
OS RECURSOS NATURAIS, UMA NOVA FONTE DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE	4
DEFINIÇÕES E OBJECTIVO DO CONTEÚDO LOCAL	9
DEFINIÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL.....	9
OBJECTIVOS DE CONTEÚDO LOCAL	10
MAPEAMENTO DO QUADRO JURÍDICO E DAS INICIATIVAS DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	11
QUADRO DE POLÍTICAS EXISTENTE RELEVANTE PARA O CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	11
AMBIENTE LEGAL PROPÍCIO, RELACIONADO AO COMÉRCIO, QUE É RELEVANTE PARA A POLÍTICA DO CONTEÚDO LOCAL	14
FRAquezas NO ACTUAL QUADRO JURÍDICO E DE POLÍTICAS	15
EXPERIÊNCIA COM AS INICIATIVAS DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE ATÉ À DATA.....	15
LIÇÕES DE OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL.....	17
OPÇÕES DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE.....	25
RECOMENDAÇÕES	30
PRÓXIMOS PASSOS	32
BIBLIOGRAFIA.....	35
ANEXO A - LISTA DAS PARTES INTERESSADAS CONSULTADAS.....	37

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: CENTROS DE CRESCIMENTO POTENCIAL E CORREDORES LIGADOS A INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIS EXTRACTIVA DE MOÇAMBIQUE.....	7
--	---

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: ESTATÍSTICAS DA INDÚSTRIA MINEIRA DE MOÇAMBIQUE, 2008-2011.....	1
Tabela 2: ESTIMATIVA DA PRODUÇÃO DE CARVÃO EM MOÇAMBIQUE, 2011 – 2035.....	5
Tabela 3: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS FUNDAMENTAIS DO DESEMPENHO DA LIGAÇÃO EMPRESARIAL.....	17
Tabela 4: COMPARAÇÃO DAS LEIS, POLÍTICAS E REGULAMENTOS SOBRE CONTEÚDO LOCAL, DE VÁRIOS PAÍSES.....	22
Tabela 5: OPÇÕES DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL.....	28

ACRÓNIMOS

BC / CC – Concessão Comercial

BEE – Emancipação Económica da População Negra

BBEE - Emancipação Económica da População Negra Alargada

BP/PB – Petróleo Britânico

CSSDP – Programa de desenvolvimento de fornecedores de PME da Copperbelt

CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique

EITI / ITIE - Iniciativa para a transparência da indústria extractiva

FDI/ IDE – Investimento directo estrangeiro

LC / CL – Conteúdo Local

LSP/PGE - Projecto de Grande Escala

LP/AL – Aprovisionamento/Aquisição Local

Mtpa /Tmpa – Tonelada métrica por ano

NCDMB – Conselho de Administração, Desenvolvimento e Monitoria do Conteúdo Nigeriano

PPP – Parceria Público-Privada

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SME / PME – Pequenas e médias empresas

TRIMS – Medidas de investimento relacionadas com o comércio

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique encontra-se em numa encruzilhada (ponto de confluência) única de desenvolvimento económico. As novas descobertas de depósitos de gás têm o potencial de trazer aumentos significativos de receitas públicas por meio da extracção e exportação de gás natural. Estas descobertas vêm adicionar e contribuir aos grandes investimentos em curso na extracção e exportação de carvão e outros metais preciosos. Implicações destes desenvolvimentos trazem a superfície a forma como o Governo de Moçambique vai trabalhar com as empresas extractivas privadas para assegurar que os benefícios destes novos investimentos fluem para o sector privado local e ajudam a melhorar o ambiente de negócios em Moçambique. O melhor cenário resultaria num crescimento de Pequenas Média Empresas (PMEs) competitivas que prestariam serviços para a indústria extractiva, bem como para outros sectores relacionados com a indústria extractiva, como hospitalidade e logística.

Conteúdo Local (LC), estritamente definida como a percentagem de um produto cujo valor agregado tem origem no mercado interno (dentro do país) ou mais comum, no caso de Moçambique, como a compra de bens ou serviços de um fornecedor local. Em Moçambique, o LC ainda carece de uma definição clara e de consenso, e a sua política ainda esta por ser estabelecida. Persistem divergências na compreensão e tratamento de diferentes políticas e legislação de conteúdo local por diferentes ministérios. Não existe consenso sobre o papel do governo em como apoiar o conteúdo local, o papel e a responsabilidade do sector privado e a plataforma operacional a partir da qual ambos governo e sector privado vão cooperar para alcançar o sucesso.

Moçambique tem três opções principais sobre como tratar o conteúdo local. Em primeiro lugar, o Governo pode optar por não fazer nada e, por conseguinte permitir que os diferentes ministérios continuem a perseguir a sua própria abordagem do conteúdo local. Em segundo lugar, o Governo pode decidir promulgar uma lei específica de conteúdo local com detalhes em termos de metas de conteúdo local por sector e/ou subsector e/ou bens. Em terceiro lugar, o Governo pode usar esta oportunidade para desenvolver um quadro de política de conteúdo local que define os parâmetros de conteúdo local em Moçambique; orienta a abordagem governos para apoiar o conteúdo local, tendo sempre em atenção a necessidade de continuar a melhorar o ambiente favorável de negócios e seu crescimento. O quadro de política pode também ser específico na forma de colaboração entre o governo e o sector privado, identificar os papéis e responsabilidades entre os atores principais na economia local. Cada uma das opções traz consigo vantagens e desvantagens que irão ter impacto directo no desenvolvimento da economia e do mercado.

Esta avaliação fornece uma visão geral do impacto potencial da nova receita de mineração e gás, examina o quadro jurídico e político de conteúdo local existente em Moçambique. Em seguida, analisa exemplos de outras experiências de conteúdo local na região com a África do Sul, Angola, Gana e Nigéria e fora da região com a Noruega e Trinidad e Tobago. A avaliação destaca os pontos fortes e fracos dessas experiências e as lições aprendidas que Moçambique pode usar na escolha de um caminho a seguir. Finalmente, a avaliação faz recomendações sobre o caminho a seguir para Moçambique sobre conteúdo local, sublinhando que qualquer acção deve destacar um foco contínuo na melhoria do ambiente favorável de negócios.

INTRODUÇÃO

Moçambique tem vindo a depender cada vez mais de grandes volumes de investimento directo estrangeiro para explorar os seus recursos naturais em petróleo, gás e mineração. Nos últimos anos desde 2008, o Estado tem beneficiado de maiores receitas, resultantes do crescimento de investimentos na indústria extractiva de petróleo, gás e metais preciosos. Entre 2008 e 2010, as receitas do governo aumentaram de cerca de US3,8 milhões para US55,5 milhões, um aumento bastante significativo e uma indicação clara que os benefícios destes investimentos já começam a chegar ao governo.¹ Estes montantes, no entanto, são pequenas fracções das receitas que o país deverá receber ao longo das próximas décadas, com mais mega- projectos da indústria extractiva a avançarem da fase de prospecção e pesquisa para a fase de produção. Em Dezembro de 2012, 44 empresas na industria extractiva estavam oficialmente registradas no Secretariado Nacional da Iniciativa para a Transparência da Indústria Extractiva de Moçambique (EITI), sabendo-se da existência de mais empresas que se encontram operacionais, mas que ainda não figuram nos dados oficiais. Nos últimos três anos concederam-se mais de 100 licenças de prospecção e exploração mineira.²

O governo já aprovou reformas significativas para melhorar a governação deste sector, sem travar o investimento adicional por excesso de regulamentação. Em 2008, o Ministério dos Recursos Minerais deu início ao processo destinado a ser membro reconhecido da EITI. Em 2012, a EITI reconheceu oficialmente Moçambique. O Governo tem também prestado uma maior atenção, a legislação e ao fortalecimento das ligações entre as empresas locais e a indústria extractiva. A legislação sobre as Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais de 2011 e os respectivos Regulamentos de 2012, ambos mencionam de forma explícita, a obrigação das empresas privadas apoiarem o desenvolvimento das empresas e de mercados locais de Moçambique.³

Tabela 1: ESTATÍSTICAS DA INDÚSTRIA MINEIRA DE MOÇAMBIQUE, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Nº de Empresas registadas com EITI (mineração, petróleo e gás)	6	31	44	--
Receitas de Mineração Declaradas (milhões de US\$)	8.5	39.6	58.5	--
PIB (US\$ biliões)	9.9	9.7	9.3	12.6
IDE (US\$ biliões)	559	896	1000	2100
Exportação de Bens e Serviços (% DO PIB)	32	25	26	29
Importação de Bens e Serviços (% DO PIB)	46	43	45	46

Fonte: WDI 2012, EITI

¹ Relatório de EITI, 2012.

² Instituto Nacional de Petróleo de Moçambique, 2013.

³ Decreto n° 16/2012 -Regulamento da Lei n° 15/2011 que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais e Lei n°14/2011: Estabelece as normas orientadoras do processo de contratação implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.

O Governo também se encontra no processo de rever o Regime Específico de Tributação das actividades Mineiras e Petrolíferas, a fim de estabelecer com as empresas extractivas internacionais uma estrutura fiscal de participação nos lucros mais justa, de fortalecer os mecanismos de governação destes sectores, e de esclarecer os papéis dos sectores público e privado na exploração e gestão destes recursos. É neste clima de desenvolvimento de regimes tributários e de governação melhorados para a indústria extractiva em expansão em Moçambique, que o Governo está também a explorar as opções para apoiar o desenvolvimento de conteúdo local. Especificamente, o Governo de Moçambique está interessado em identificar formas bem-sucedidas de usar as novas fontes de crescimento económico em torno das indústrias extractivas, para investir em e desenvolver Pequenas Médias Empresas (PME) locais e criar empregos na economia.

O “Conteúdo Local (LC)”, estritamente definido, refere-se à percentagem de um produto cujo valor acrescentado tem origem no mercado interno (dentro do país). A definição mais comum (ampla) de LC, por vezes referido como Aprovisionamento Local (LP), é a compra de bens ou serviços junto de um fornecedor local.⁴ Enquanto não há uma definição clara e unificada de LC em Moçambique, o diálogo actual, focaliza-se no conteúdo local, cuja definição está mais próxima de um LC baseado na aquisição de bens ou serviços junto de fornecedores locais.

As iniciativas de LC não são inteiramente novas para Moçambique, nem para as economias com grande dependência económica da extracção de recursos naturais. Em todo o mundo, os países ricos em recursos naturais têm encontrado formas criativas de alavancar o capital e a perícia da indústria extractiva, para desenvolver a indústria local e os mercados de trabalho. Os resultados têm sido mistos e têm variado conforme o ambiente regulador favorável, a visão do governo, a participação do sector privado e a capacidade para identificar as oportunidades mais promissoras onde concentrar esforços do investimento local.

No passado recente, o Governo de Moçambique tem colaborado com grandes empresas privadas tal como a Mozal, e com o International Finance Corporation (IFC), em programas-piloto e de intensificação das ligações empresariais (*business linkages*) que tocam os fundamentos dos objectivos de desenvolvimento empresarial previstos/esperados com iniciativas de conteúdo local. Programas similares estão também a serem desenvolvidos com a Vale, Rio Tinto, Anadarko e ENI.⁵

Actualmente, a maior parte das exigências de conteúdo local está integrada nos contratos individuais de mineração, exploração, extracção e produção de petróleo e gás. Cada um deles inclui aspectos relativos ao conteúdo local, tais como a proporção de mão-de-obra local e algumas actividades para fortalecer a cadeia de fornecimento local. No entanto, os âmbitos de cada contrato variam.

Com o objectivo de melhorar a governação do sector, alavancar o aumento previsto do investimento directo estrangeiro a ocorrer na indústria extractiva em Moçambique, e para facilitar um maior crescimento económico inclusivo nos mercados locais de fornecimento de bens e serviços particularmente as empresas privadas do sector extractivo, o Governo de Moçambique está explicitamente a explorar

⁴ IFC, A Guide to getting started in local procurement, 2011

⁵ USAID, Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons. USAID SPEED. October 2012.

opções de políticas para estimular o desenvolvimento do Conteúdo Local. Estas opções vão desde a legislação e regulamentação específicas para LC até opção de “Não fazer nada “ no futuro imediato.

O certo é que qualquer opção de LC, incluindo não haver acção nenhuma, terá consequências críticas/importantes na economia política do país e no desenvolvimento da indústria extractiva. Por exemplo, as leis e regulamentos específicos de LC poderiam ter sucesso a satisfazer as expectativas políticas locais, mas também poderiam provocar efeitos de distorção económica involuntários. Regulamentação em excesso e protecção de bens e serviços locais podem fazer subir os preços e criar um ambiente de negócios não-competitivo para o investimento. Os governos também devem ter o cuidado de não prolongar os subsídios a longo prazo concedidos às empresas e que criam expectativas não razoáveis (sem razão) e se tornam difíceis senão impossíveis de desmontar ou eliminar quando o mercado local atinge um nível competitivo.

Há uma quantidade substancial de experiência internacional no que se refere às leis, políticas e regulamentos de conteúdo local. No geral, a experiência é inconclusiva quanto aos efeitos, a longo prazo, de utilizar iniciativas de LC para criar e ampliar a oferta de produtos locais e postos de trabalho. A análise dessas experiências vão ajudar a informar o Governo de Moçambique sobre concepção e escolha de opções de políticas de conteúdo local a serem aplicadas em Moçambique, suas vantagens e desvantagens e, tendo em consideração a economia política específica e as forças de mercado já existentes.

OBJECTIVO DA AVALIAÇÃO

Esta avaliação destina-se a apoiar o Governo de Moçambique a tomar uma decisão informada na formulação da política de conteúdo local. A avaliação será baseada numa compreensão da experiência internacional com as leis, políticas e regulamentos de conteúdo local, bem como na consulta estreita com o sector privado e o governo de Moçambique. Esta análise responde a um pedido de assistência técnica a USAID / SPEED por parte da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), uma associação influente do sector privado que facilita o diálogo entre o Governo e o sector privado. A avaliação é informada pela contribuição das partes interessadas do Governo de Moçambique, incluindo ministérios fundamentais, bem como representantes do sector privado, incluindo as grandes empresas multinacionais na indústria extractiva, as PMEs locais e as associações empresariais. A análise será utilizada como a plataforma para o debate entre as partes interessadas com o objectivo de criar um consenso e a acordar um plano de acção para o desenvolvimento de conteúdo local no país. O relatório final bem como as suas recomendações principais serão apresentadas ao Governo esperando que contribuam a informar a escolha de políticas de LC e o progresso na sua implementação futura.

METODOLOGIA

Os resultados deste estudo irão beneficiar de uma metodologia que inclui pesquisa, consulta das partes interessadas e estreita interacção com órgãos públicos e privados essenciais, tais como a CTA. O trabalho foi dividido em três fases principais:

- Fase I: análise documental da experiência internacional com as regulamentos de conteúdo local, incluindo a Noruega, Angola, África do Sul, Gana, Nigéria, Serra Leoa e Trinidad e Tobago. O resultado deste trabalho documental foi um relatório preliminar incluindo uma tabela que compara as iniciativas de conteúdo local de vários países. Estes documentos foram usados para orientar os debates com as principais partes interessadas. O trabalho da Fase I foi concluído em meados de Julho de 2013.

- Fase II: consultas no país com as principais empresas do sector privado, agências do sector público e parceiros internacionais que podem influenciar a definição da política de conteúdo local e a sua implementação. Este trabalho foi feito num período de duas semanas, entre 22 de Julho à 2 de Agosto de 2013. As consultas foram realizadas na capital, Maputo Cidade, bem como na província de Tete. Três apresentações finais contendo as observações e as recomendações iniciais.⁶ Estas incluíram uma reunião com o Grupo de Trabalho do Sector Privado que representa a comunidade de desenvolvimento e dos doadores em Moçambique; com o Director e o pessoal da Missão da USAID; e com a CTA. As apresentações incluem os resultados e recomendações iniciais.⁷ O trabalho da Fase II também produziu um relatório de avaliação (DRAFT) que será partilhado com as partes interessadas para comentários.
- A Fase III irá envolver seminários específicos para discutir e validar a avaliação efectuada incluindo as suas conclusões e recomendações. Os seminários terão lugar em Maputo, Tete e Pemba, no mês de Setembro/Outubro de 2013 (a ser confirmado) e irão envolver os sectores público e privado. Os comentários a provir destes seminários serão utilizados para ajustar e elaborar a Relatório Final.

OS RECURSOS NATURAIS, UMA NOVA FONTE DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE

Moçambique está em vias de experimentar uma mudança transformacional na próxima década, devido à expansão da emergente indústria extractiva, especialmente de carvão e gás. O que começou como contratos de prospecção e pesquisa, há cinco anos atrás, transformou-se recentemente em enormes descobertas de gás natural ao largo da costa nordeste do país e de reservas colossais de carvão e outros metais pesados na província de Tete e em outras regiões no país. Numa óptica de crescimento económico, estas descobertas transformaram o debate do crescimento e desenvolvimento económico de Moçambique.

A prioridade é, agora, encontrar a melhor forma de gerir as novas fontes de receitas para o Estado, a melhor forma de investir este rendimento (capital) adicional nos pilares fundamentais da economia, tais como a infra-estrutura, a saúde e a educação, e garantir que os enormes investimentos ligados ao sector extractivo irão ajudar a estimular o crescimento do mercado local, o desenvolvimento das PME e criação de novos postos de emprego para os Moçambicanos. Embora ainda seja um pequeno número de empresas que avançaram da fase de prospecção e pesquisa para a fase de produção; ao longo dos últimos dois anos foram concedidas 112 licenças a 45 empresas nacionais e estrangeiras, sendo pois razoável prever que outras reservas sejam descobertas.⁸

Para ter uma melhor noção da dimensão geral deste novo mercado de investimento e do respectivo potencial para os fornecedores locais e da força de trabalho a advir, esta secção analisa as estimativas das duas principais mercadorias: o carvão e o gás natural.

Estimativas de carvão

⁶ No Anexo 1 pode-se encontrar uma lista completa das partes interessadas consultadas para o projecto do relatório..

⁷ Consulte [Options for Local Content in Mozambique](#) e [Opções Políticas de Conteúdo Local em Moçambique](#) , apresentações em Inglês e Português,

⁸ Ministério dos Recursos Minerais, 2013.

As estimativas de carvão de Moçambique são abundantes e têm o potencial para fornecer 20 por cento do comércio marítimo de carvão metalúrgico do mundo em 2025. A produção só se iniciou recentemente, em 2011, com a mina de Moatize da Vale, perto da cidade de Tete. A Rio Tinto e a Beacon Hill, dois outros grandes investidores internacionais, iniciaram a sua produção apenas em 2012. A Tabela 2 abaixo mostra as estimativas projectadas para a produção de carvão até 2035, apontando um aumento de produção considerável por volta de 2015. Até ao ano 2020, as estimativas situam-se em cerca de 50 milhões de toneladas por ano.⁹

Tabela 2: ESTIMATIVA DA PRODUÇÃO DE CARVÃO EM MOÇAMBIQUE, 2011 – 2035

Expectativa /Mina		Produção Estimada (kt)*							
		2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030	2035
Moatize	Vale	1,000	6,000	11,000	11,000	11,000	11,000	11,000	6,000
Zambeze	Rio Tinto 100%			2,000	8,000	15,000	15,000	15,000	15,000
Benga	Rio Tinto 65%; Tata Steel 35%	300	3,000	5,500	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
Ncondezi	Ncondezi S.A.				2,500	10,000	10,000	10,000	10,000
Minas Moatize	Beacon Hill S.A. 100%	96	1,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Total		1,396	10,000	20,500	33,500	48,000	48,000	48,000	43,000

Fonte: Ministério de Minerais, 2013

A demora em atingir maiores capacidades de produção deve-se, em grande parte, a estrangulamentos infra-estruturais. Em Tete existe apenas uma opção de transporte para o escoamento da produção para o porto – a linha férrea de Sena (Tete para Beira). Em 2012, esta pode apenas transportar cerca de 3 milhões de toneladas. Embora a linha da Beira esteja a ser reabilitada para transportar 6.5mtp e atingir 20 milhões de toneladas em 2017, o progresso tem sido lento.

Uma segunda opção está em fase de desenvolvimento, para transportar o carvão por via férrea para o porto de Nacala, onde existe um porto de águas profundas. Investimentos de reabilitação e melhoramento estão sendo feitos e são estimados em US\$ 4 mil milhões para a linha ferroviária que vai de Malawi para Nacala. Esta linha poderá acomodar até 18mtpa (toneladas métricas por ano) até 2015, a poderem se expandir se necessário até 30 mtpa.

Gás Natural

Os depósitos de gás natural em Moçambique são uma descoberta recente. No entanto, as estimativas de reservas de gás são proeminentes. As estimativas actuais situam-se entre 30-40 trilhões de pés cúbicos

⁹ Hubert 2012. Merrill Lynch Research, Vale SA, 12 October 2011. “Mozambique 2012,” African Economic Outlook, p 4. Chris Callaghan, Mozambique Mineral Scan, Trademark Southern Africa, 2011, p. iii.

(tcf). Caso se comprove, isto coloca os depósitos de gás de Moçambique entre as 15 maiores reservas de gás no mundo. No entanto, o país terá de esperar algum tempo antes de exportar gás natural para o mercado mundial. É pouco provável que as exportações ocorram antes de 2020, visto que é necessário construir infraestruturas dispendiosas (tais como unidades de processamento de gás natural liquefeito ou “combóios”) para processar o gás natural em bruto. Neste momento a Sasol é a única empresa que já vende gás para a África do Sul através de um gasoduto de 860 quilómetros (o que exigiu um investimento de cerca de US\$ 1,5 mil milhões). Estão em fase de planeamento e concepção duas unidades de gás natural liquefeito, para transportar o gás bruto para exportação (com uma capacidade prevista de 10 mtpa).

Outros minerais

Moçambique também tem jazidas (filões) potencialmente grandes de outros minerais valiosos. Actualmente as projecções apontam para a existência de cerca de 100 milhões de toneladas de areias pesadas que dariam para satisfazer 20 por cento da procura global de titânio. Outros minerais incluem o tântalo, calcário, ouro, urânio e minério de ferro. Até à data, a maior parte destes recursos tem sido encontrada na província de Nampula e arredores, onde grandes empresas como a Kenmare já estão a produzir 750 mil toneladas de lmenite por ano, com possibilidade de aumentar até 1,2 milhões de toneladas. Existem outras actividades de prospecção e pesquisa em curso na Província de Gaza.

É importante, para a discussão sobre o conteúdo local, compreender de que modo esta actividade de extracção e produção de recursos naturais irá afectar a via de progresso do desenvolvimento económico de Moçambique por duas razões principais. Em primeiro lugar, a maneira como o governo responde e adapta o seu comportamento e estruturas para acomodar os futuros lucros excepcionais obtidos com este sector em crescimento, irá ter consequências sérias para o ambiente de negócios global no país. Em 2011, o sector extractivo foi responsável por cerca de 9 por cento do PIB, havendo a possibilidade deste aumentar para 15 por cento por volta de 2015.¹⁰ O FMI estima que a parte do governo nos lucros do sector poderia contribuir para cerca de US\$ 3,5 mil milhões por ano, ou seja, 18 por cento do PIB, em 2025 (o PIB em 2011 foi de 12.6 mil milhões).¹¹ Só os mega projectos, poderiam atingir 40-50 por cento do PIB.¹²

A forma como o governo gere estas grandes somas de dinheiro e as investe correctamente na economia para melhorar o ambiente de negócios global, irá ter ou efeitos transformacionais positivos ou, se forem mal administradas, irá ter resultados medíocres e decepcionantes (este é o tema para um conjunto de análises separadas e não constitui o objectivo desta avaliação).

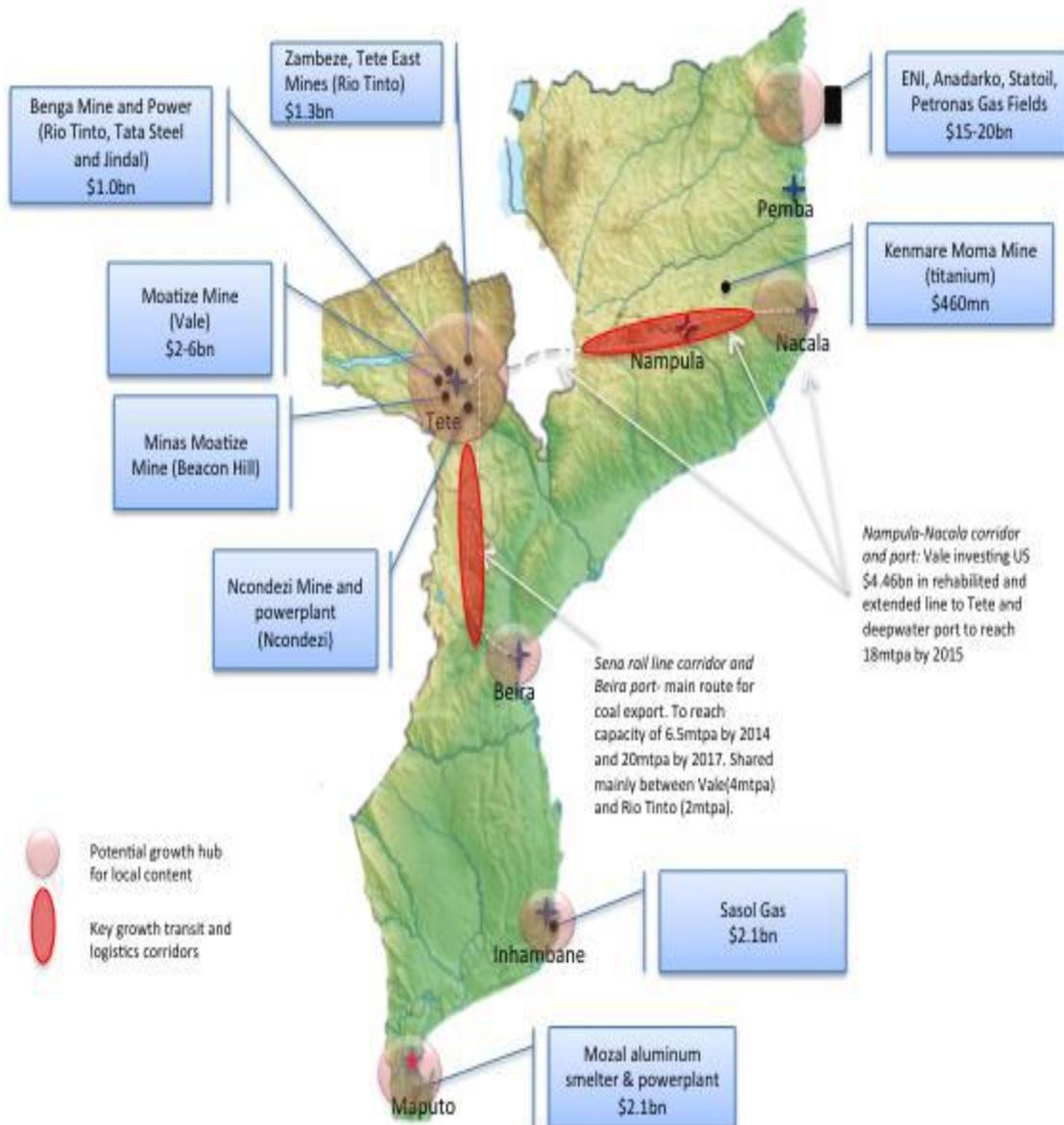
¹⁰ MOF, 2012. Cenário Fiscal de Médio Prazo 2013-2015

¹¹ Africa Progress Report 2013, p. 45.

¹² [Explosão Emergente de Recursos Naturais em Moçambique](#), 2012 SPEED. Estes números assumem um valor de descobertas na ordem das US\$400 mil milhões durante 4 décadas; exportações de \$10 mil milhões em cada ano; empresas de extracção com uma participação de 50%; as receitas de Moçambique rondariam os \$5 mil milhões; os mega projectos relacionados com o gás poderiam então acrescentar outros 20 por cento ao PIB projectado pelo FMI para o ano 2020.

Em segundo lugar, e mais directamente relacionado com o LC, é o efeito que este sector terá sobre o estímulo ao crescimento do mercado local, criação de novos empregos e catalisando o desenvolvimento das empresas do sector privado. Desenvolvendo-se próximo das áreas de extracção e exportação de recursos naturais, como ilustrado na figura abaixo, são pólos de crescimento que se poderão tornar se em motores de criação de emprego, formação empresarial, inovação e criação de riqueza

Figura 1: CENTROS DE CRESCIMENTO POTENCIAL E CORREDORES LIGADOS A INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIS EXTRACTIVA DE MOÇAMBIQUE



Fonte: Autor

Embora o mapeamento dos grandes investimentos em torno do gás e do carvão em Moçambique seja útil para mostrar a magnitude de investimento directo que provavelmente irá fluir para o país, é difícil determinar, de forma conclusiva, quais os efeitos exactos para os fornecedores locais e para a criação de postos de emprego. Isto deve-se, em parte, à falta de informações e de dados disponíveis sobre as projecções de aprovisionamento local para estas empresas e também à falta de informações sobre a capacidade local existente nas principais cadeias de abastecimento. Um melhor conhecimento dos planos de aprovisionamento dos grandes operadores e subcontratantes líderes de cada grande projecto de investimento, desagregado por bens e serviços, irá permitir uma estimativa mais exacta do potencial de novo mercado final de bens e serviços. Da mesma forma, a possibilidade de avaliar o alcance e a dimensão da capacidade local existente para a prestação desses serviços e o fornecimento desses bens, irá permitir-nos determinar uma estimativa realista do grau de participação local e dos pontos onde esta pode ser reforçada.

O que se sabe é que os investimentos de exploração e produção na indústria mineira não criam um grande número de postos de emprego directos. Em termos comparativos a indústria transformadora produz cerca de 10 vezes mais postos de trabalho do que a indústria extractiva. De acordo com a Comissão Económica das Nações Unidas para a África, a indústria manufactureira (indústria de transformação) em África tem comprovado que produz cerca de 17,5 vezes mais postos de emprego do que a mineração. A proporção de empregos indirectos em relação aos empregos directos, na indústria extractiva, favorece a criação de empregos indirectos num rácio de cerca de 3:1.¹³

A experiência em Moçambique, até à data, confirma essa tendência. O investimento de US\$ 1,2 mil milhões da SASOL resultou em menos de 700 postos de trabalho, até à data. Da mesma forma, o investimento de US\$ 1,7 mil milhões da Vale resultou, até agora, em menos de 900 postos de trabalho.¹⁴ Usando estes pontos de dados, a indústria mineira em plena capacidade de extracção de carvão só irá criar 7.000 postos de empregos directos e o crescimento total de empregos directos e indirectos rondará na ordem das dezenas de milhares (o mercado de trabalho em Moçambique tem um crescimento de cerca de 300.000 postos de trabalho por ano). Visto que as actuais estimativas da força de trabalho activa rondam actualmente os 10,2 milhões num país de 23,4 milhões, o emprego criado pela indústria carbonífera iria representar apenas cerca de 0,01 por cento da potencial força de trabalho activa. A contribuição do sector de gás para o crescimento de empregos directos também irá ser provavelmente muito pequena, sabe-se que o crescimento do emprego indirecto será menor do que aquele do sector de carvão.¹⁵ Como ponto de comparação regional, em 2008, o sector de mineração de grande escala na Tanzânia tinha criado cerca de

¹³ World Investment Report 2007, p.154. Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes, Economic Commission for Africa, 2011, p. 61. World Investment Report, 2007, p. 134. Mining in Tanzania: What Future Can We Expect, International Council on Minerals and Metals, 2009, p. 5.

¹⁴ Appendix II. The Impact of Megaprojects on growth in Mozambique, IMF Country Report No. 11/350, p. 51. Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes, Economic Commission for Africa, 2011, p. 111.

¹⁵ Appendix II. The Impact of Megaprojects on growth in Mozambique, IMF Country Report No. 11/350, p. 51.

8.000 empregos directos e 45 mil indirectos; até 2009, a mineração em grande escala no Gana empregava cerca de 17.000 pessoas de forma directa.¹⁶

Esta evidência sobre o efeito da indústria extractiva na criação de emprego, especialmente nos centros/pólos e corredores de crescimento, reforça a importância de quaisquer políticas, leis e regulamentos de LC serem directamente ligados ao apoio ao fortalecimento de um ambiente de negócios global favorável, e do desenvolvimento de conteúdo local com enfoque no fortalecimento de cadeias de abastecimento locais em vários sectores capazes de vender para muitos mercados finais, e não apenas para as indústrias extractivas. O agro negócio inclui-se num destes sectores; a indústria ligeira de bens comuns, tais como equipamento e produtos de segurança; serviços de apoio, tal como a restauração e lavandaria; manutenção e reparação; logística e transporte; e hospitalidade e turismo constituem bons exemplos de indústrias para além da mineira. Em paralelo, deve haver investimentos na educação e formação técnica, para a criação de uma força de trabalho qualificada, capaz de assumir os postos de emprego directos qualificados a médio prazo.

DEFINIÇÕES E OBJECTIVO DO CONTEÚDO LOCAL

DEFINIÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL

Não existe uma definição consensual de LC. Isto contribui muitas vezes para a confusão constatada no debate em torno do LC. Tal como mencionado anteriormente o LC, estritamente definido, refere-se à percentagem de um produto cujo valor acrescentado tem origem no mercado interno (dentro do país), enquanto a definição mais comum (ampla) de LC, por vezes referido como Aprovisionamento Local (LP), é a compra de bens ou serviços junto de um fornecedor local.

O LC em Moçambique encontra questões de definição semelhantes. Não existe uma definição clara e única para LC em Moçambique. No geral, a maior parte dos diálogos sobre LC centra-se na definição de LC como a aquisição de bens ou serviços junto de fornecedores locais. O que constitui “local” ainda está em disputa. Pode ser simplesmente a denominação de uma empresa que opera no país ou pode associar-se aos critérios usados para a definição do que é uma empresa “Moçambicana”. Neste último caso, há exigências diferentes sobre aquilo que constitui uma empresa “Moçambicana”; ainda não existe uma definição única em Moçambique (veja a discussão sobre a política existente e o enquadramento legal).

LC também pode ser desagregado e definido a diferentes níveis por tipo de propriedade (como é o caso com os critérios “locais” do programa “Emancipação Económica da População Negra de Base Larga”, da África do Sul) ou pela localização geográfica (como é feito na Nigéria com o Conteúdo Local da Comunidade que se refere às empresas de propriedade nigeriana localizadas na região do Delta do Níger). A propriedade local como critério também pode assumir diferentes níveis. A IFC desenvolveu uma abordagem faseada para a propriedade local, na qual o Nível 1 significa um fornecedor cuja propriedade é controlada pelo capital estrangeiro, mas localizado no país; Nível 2 significa um fornecedor cuja propriedade é local e estrangeira, com participação maioritária estrangeira; Nível 3 significa um fornecedor com propriedade local e estrangeira, com participação maioritária local; e Nível 4 é um fornecedor integralmente de propriedade local.¹⁷ Uma abordagem faseada semelhante podia ser aplicada geograficamente, pela qual se dá designações de diferentes níveis às empresas, com base na sua proximidade com a principal fonte de operações.

¹⁶ ISG Report p.61

¹⁷ IFC, Local Procurement Guide

“Local” também pode ser usado em função da dimensão de uma empresa, como o caso de micro ou pequenas empresas dentro de uma área de influência particular, ou pode referir-se a um determinado conjunto de empresas sub-representadas, tais como empresas cujos donos são mulheres, ou, no caso da África do Sul, empresas que são propriedade de negros.

É importante desenvolver e adoptar em Moçambique uma definição acordada de “local”, o que então irá ajudar a determinar e medir o LC. A experiência com várias abordagens de definição é coincidente num aspecto fundamental - enquanto a definição de “local” e “LC” é importante, não deve ser o princípio central em qualquer iniciativa de conteúdo local. Em vez disso, é mais importante que o enfoque centre-se nos resultados do conteúdo local, como a criação de emprego, o crescimento económico inclusivo dentro de uma área de produção/exploração particular, e a criação de riqueza. Estes sim, devem ser o motor das decisões a serem tomadas relativamente ao conteúdo local.

OBJECTIVOS DE CONTEÚDO LOCAL

Na abordagem ao LC em Moçambique, é igualmente importante esclarecer e chegar a um acordo sobre os objectivos a longo prazo das actividades de conteúdo local. Muitas vezes, não se dá atenção suficiente, no início do processo, à necessidade de comunicar claramente o motivo de ter políticas públicas de conteúdo local, e definir as expectativas a serem alcançadas. Nunca é demais enfatizar que qualquer política e estratégia de conteúdo local deve ser vista como uma forma de complementar e reforçar as reformas conducentes a um ambiente favorável de negócios, já em curso ou que devem ser realizadas.

O objectivo do conteúdo local é a utilização de uma nova fonte de crescimento do sector (como os investimentos em torno da indústria extractiva em Moçambique), para melhorar a produtividade e competitividade nos mercados locais. Isso é feito coordenando e mobilizando recursos de modo a ultrapassar as deficiências (falhas) fundamentais do mercado, que impedem as empresas locais de ter acesso e beneficiar de novos mercados (neste caso, o consumo de bens e serviços pelas empresas extractivas).

Embora existam muitos constrangimentos e obstáculos à realização de negócios em Moçambique, algumas falhas de mercado destacam-se quando se discute a forma como ajudar as empresas locais a entrar nos novos mercados de consumo final criados pela indústria extractiva. Qualquer acção de LC deve tomar em conta estas deficiências do mercado no planeamento das suas actividades.

Em primeiro lugar, a **estrutura do mercado** que está a desenvolver-se em Moçambique, à medida que o sector de extracção de recursos naturais entra em pleno funcionamento, está a criar grandes obstáculos à entrada de empresas locais neste mercado. Há poucos compradores (as grandes empresas extractivas) e um número insuficiente de vendedores (empresas locais). Piorando a situação, as empresas locais existentes, na maioria das vezes, não produzem a **qualidade** ou não têm capacidade para satisfazer as exigências (standards) de consumo das grandes empresas internacionais. Isso resulta na importação de quase todos bens e serviços, com excepção de alguns pequenos contratos com empresas locais. Isto é agravado pelo problema de **calendarização**. Embora a produção de carvão e gás, em grande escala, só se vá concretizar daqui a alguns anos, os investimentos nas infra-estruturas de apoio já estão em andamento e ultrapassam a capacidade de resposta do sector privado local. A calendarização de novos investimentos está desfasada relativamente ao tempo que o sector privado local, mesmo operando no melhor dos ambientes, necessita para desenvolver a capacidade necessária para poder satisfazer a procura.

Em segundo lugar, há uma **assimetria de informação** primordial no mercado, tanto entre o governo e o sector privado como no seio do próprio sector privado. No primeiro caso, o governo não tem sido eficaz na tarefa de facilitar a comunicação e a divulgação de informações de mercado, tais como leis, políticas, regulamentos, normas industriais, e anúncios de concursos. No último caso, as grandes empresas na indústria extractiva ainda não partilham, de forma sistemática, os seus planos de aquisição e estimativas de compras de bens e serviços, requisitos e necessidades de emprego, normas e classes de bens/serviços a adquirir, bem como anúncios de concursos. Esta informação assimétrica resulta na incapacidade/limitação das empresas locais competir de forma justa, devido à ausência de um conjunto de informações que lhes permita ajustar o seu comportamento empresarial face ao mercado.

Em terceiro lugar, o mercado em Moçambique não é tão **competitivo** como deve ser para facilitar às empresas a igualdade de acesso a novos mercados. Moçambique ocupa a posição 146 numa avaliação de 185 países do relatório *Doing Business*, 2013.¹⁸ Criar uma empresa, processos de licenciamento, acesso a financiamentos e infra-estruturas deficientes aumentam os custos de fazer negócios e dificultam a capacidade competitiva das empresas locais. O Índice do Ambiente de Negócios em Moçambique de 2011 da KPMG, realizado com base numa amostra dos principais agentes económicos do país, também apontou a questão das práticas informais e corrupção como obstáculos extremos sobre o crescimento dos negócios. Tanto a corrupção e o crime figuram entre dois dos três maiores impedimentos expressos pelos participantes na pesquisa.

MAPEAMENTO DO QUADRO JURÍDICO E DAS INICIATIVAS DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

O quadro jurídico existente em Moçambique que se relaciona com o LC ou com questões de LC é descentralizado ao nível sectorial e não aborda o LC de uma forma coerente. Em vez disso, os temas relacionados com o LC são encontrados de forma dispersa em várias leis e regulamentos e não estão identificados, de forma explícita.

QUADRO DE POLÍTICAS EXISTENTE RELEVANTE PARA O CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Embora não haja um quadro jurídico e de políticas primário que oriente os requisitos e programas de conteúdo local em Moçambique, existem estruturas políticas e legais importantes, já em vigor, que apoiam o desenvolvimento do conteúdo local, ou até que, de forma explícita contêm provisões de LC como a obrigatoriedade (exigência) na procura local de produtos, serviços e de mão-de-obra.

Política e Estratégia

Muito embora o LC não é uma área explícita de enfoque nos planos e estratégias de desenvolvimento para Moçambique, um ambiente de negócios favorável e o crescimento do sector privado constituem prioridades nas políticas do país.. Um ambiente de negócios conducente ao desenvolvimento do sector privado é fundamental na estruturação e apoio de iniciativas de conteúdo local.

- O PARP, o Plano de Acção de Redução da Pobreza (2011-2014), estratégia de desenvolvimento de médio prazo do Governo de Moçambique com o objectivo de combater a pobreza, apoia explicitamente uma política promotora do crescimento “de base ampla”, através da diversificação

¹⁸ Doing Business Mozambique, 2013

da economia, da criação de empregos e de ligações entre o investimento estrangeiro e a economia local.

- O Plano Quinquenal do Governo para 2010-2014- indica a necessidade de atrair investimento estrangeiro directo adicional, como forma de estimular o crescimento económico local. Presumivelmente, o plano está se a referir às grandes quantidades de IDE associadas aos investimentos de mineração, petróleo e gás. O resultado previsto é um maior crescimento das empresas locais e o desenvolvimento da cadeia de abastecimento/fornecimentos nas áreas de infra-estruturas, agro-negócios, pesca, silvicultura, turismo, mineração e produção industrial orientada para a exportação.

Petróleo e Mineração

O regime actual das leis de petróleo e de mineração, em processo de revisão, muito embora não tenham requisitos específicos de conteúdo local, contem algumas cláusulas que se referem ao conteúdo local e que importam mencionar:

- A Lei de Petróleo de 2001 - Artigo 9, Secção 2, afirma que os Moçambicanos têm direito de preferência na concessão de blocos de petróleo. O Artigo 17(g) afirma que as empresas devem “dar preferência a produtos e serviços Moçambicanos sempre que são competitivos em termos de preço e comparáveis em termos da qualidade e da oferta”.
- O Projecto da Lei de Petróleo de 2013 - Artigo 20 (4) prevê a mesma preferência para as empresas Moçambicanas, com uma margem de preferência de 10 por cento, assumindo igual qualidade, tempo de entrega e disponibilidade de quantidade.
- O Projecto da Lei sobre o Regime Específico de Tributação das actividades Mineiras e Petrolíferas de 2013 oferece isenção aduaneira e de IVA de cinco anos na importação de bens relacionados com a prospecção, pesquisa e exploração mineira apenas quando bens locais não estiverem disponíveis (artigo 41 ° (1-3)).
- A Lei de Mineração de 2002 não faz qualquer menção específica ao conteúdo local.
- O Projecto da Lei de Mineração de 2013 exige que se reserve uma percentagem das receitas geradas pela mineração para o desenvolvimento da comunidade local, canalizado através do Orçamento do Estado (artigo 51). Todas as empresas que pretendam prestar serviços a empresas estrangeiras de mineração devem associar-se a uma empresa Moçambicana (artigo 53 (2)). Deve ser dada preferência às empresas locais, quando a qualidade dos materiais, o tempo de entrega e a quantidade estiverem disponíveis; e o preço, incluindo os impostos, não exceda os 10 % adicionais dos bens importados (artigo 53 (4)).
- O Projecto da Lei sobre o Regime Específico de Tributação das actividades Mineiras e Petrolíferas de 2013 oferece isenção aduaneira e de IVA de cinco anos na importação de bens relacionados com a prospecção e pesquisa e exploração mineira apenas quando os bens locais não estiverem disponíveis (artigo 60 (1-3)). Isso deve ser entendido como um incentivo para primeiramente adquirir bens de origem local, se disponíveis.
- Os contratos de mineração individuais devem incluir (i) uma estratégia de emprego e formação de pessoal local; (ii) incentivos para acrescentar valor ao minério; e (iii) um plano de Responsabilidade Social da Corporativa, *probono*.

Outras leis relacionadas

Outros aspectos de LC são também encontrados na recente legislação que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas (PPP), Projectos de Grande Dimensão (LSP) e Concessões Empresariais (BC) - Lei N° 15/2011 e Decreto N° 16/2012. De particular importância são as definições e o conteúdo do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado - Decreto N° 15/2010 e a Legislação sobre Investimentos em Moçambique e como estas podem influenciar a definição e política de LC no futuro.

- A Lei das PPP, LSP e BC de 2011 no seu Artigo 33 prevê a participação reservada para alienação, via mercado bolsista a favor da inclusão económica preferencialmente de investidores Moçambicanos, incentivando um valor entre 5-20 por cento das acções do investimento total. O Artigo 34 é explícito na necessidade de garantia do investimento dever beneficiar a economia Moçambicana e criar postos de emprego para os Moçambicanos, oferecendo oportunidades de formação e transferência de tecnologia para Moçambicanos e ajudando o desenvolvimento das PME locais.
- A Legislação sobre Investimentos incluindo os seus Regulamentos e o Código de Benefícios Fiscais (Lei N°3/93, Decreto N°43/2009 Lei N°4/2009) - embora não se apliquem ao sector de petróleo e mineração, são relevantes para os investimentos a serem realizados nas áreas/empresas de apoio, tais como as de construção, hotelaria, restauração, fornecimento de equipamentos, que provavelmente irão crescer e desenvolverem-se em resposta a procura do sector extractivo, participando nas actividades de conteúdo local.

Relacionado com a definição de “local”, ou “Moçambicano”, o Artigo 1 (r) da Lei de Investimentos define uma empresa Moçambicana como “qualquer empresa ou instituição constituída e registada sob as leis de Moçambique, com sede na República de Moçambique, e com pelo menos 50% do respectivo capital social pertencendo a cidadãos, empresas ou instituições Moçambicanas, públicas ou privadas”.

O Artigo 18 do Código dos Benefícios Fiscais prevê benefícios fiscais para os custos do investimento na formação profissional de trabalhadores moçambicanos, até um montante máximo igual a 5 % do rendimento tributável. Se a formação feita incluir o uso de equipamento considerado como nova tecnologia, a dedução de matéria colectável pode ser igual a até 10 % do rendimento tributável.

Benefícios fiscais adicionais são concedidos a outros sectores da economia, tais como o comércio e a indústria rural (artigo 24), fabricação e montagem (artigo 25), agricultura e pesca (artigo 27), hotelaria e turismo (artigo 30) e às zonas especiais de desenvolvimento, tal é o caso do Vale do Rio Zambeze, na província de Tete, (artigo 40). Enquanto esses não estão directamente relacionados com o conteúdo local, são incentivos fiscais que ajudarão PME emergentes a crescer e a aumentar os seus lucros.

- O Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado de 2011 contém critérios de nacionalidade para favorecer empresas locais. Exige-se que os concursos ou restrinjam a participação com base na nacionalidade ou que atribuam uma margem de preferência aos concorrentes nacionais ou aos bens de produção nacional (Artigo 26 (2-4)). As margens são de 10 % do valor do contrato (de obras públicas) antes

de impostos; e de 15% do valor do contrato antes de impostos para bens de produção nacional. Estes critérios devem ser especificados no momento do concurso. Para o licitante poder beneficiar da margem de preferência, deve demonstrar que pelo menos 25 % do produto acabado à porta da fábrica inclui insumos nacionais. É considerado como “nacional” uma pessoa de nacionalidade Moçambicana ou uma empresa com pelo menos 50 % do seu capital social realizado por cidadãos Moçambicanos.

- O Decreto 63/2011 – Regulamento da Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira nos Sectores de Petróleo e Mineração, exige que os investidores evitem todos os esforços para contratar Moçambicanos, se possível em todas as suas operações, e todos os trabalhadores estrangeiros podem ser contratados através do sistema de quotas estabelecido pelo Governo.

AMBIENTE LEGAL PROPÍCIO, RELACIONADO AO COMÉRCIO, QUE É RELEVANTE PARA A POLÍTICA DO CONTEÚDO LOCAL

As leis, acordos, protocolos do comércio, bem como, os acordos comerciais bilaterais existentes também influenciam consideravelmente o conteúdo local. No geral, elas restringem a protecção de certos bens e restrições de trabalho (emprego). Visto que Moçambique ser membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), e ser assinante do Protocolo Comercial da SADC de 2012, atenção deve ser dada na elaboração de quaisquer políticas de conteúdo local sem violar esses acordos.

O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS), da OMC, não permite algumas exigência de Conteúdo Local. TRIMS são regras que se aplicam aos regulamentos internos de um país relativamente aos investidores estrangeiros; de facto elas (TRIMS) restringem a preferência das empresas nacionais. As medidas de conteúdo local que exigem a compra ou utilização por uma empresa de produtos domésticos, seja especificada em termos de produtos específicos, em termos de volume ou valor dos produtos, ou em termos de uma proporção do volume ou valor da sua produção local constituem uma violação do GATT Artigo III: 4. No entanto, reconhecem-se excepções. Aos países em desenvolvimento são concedidos determinados períodos de transição e regimes de excepção, tomando em consideração as necessidades do estágio de desenvolvimento económico desses países.

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) de 1995, tem algumas disposições por país relativas ao respectivo comprometimento em atingir metas específicas no que diz respeito à limitação de acesso ao mercado na indústria de serviços. Moçambique apenas se comprometeu relativamente aos serviços financeiros, de modo a facilitar investimentos e operações aos bancos estrangeiros ou instituições financeiras em Moçambique, desde que os mesmos observem as regras e regulamentos que regem o investimento e as operações de tais instituições.

O Protocolo Comercial da SADC é específico na facto dos Estados-Membros dever adoptar políticas e implementar medidas de acordo com sua obrigações e nos termos do Acordo Geral da OMC. O Protocolo da SADC sobre o Comércio de Serviços garante igual acesso ao mercado, limitando o direito dos Estados-Membros de aprovar medidas proteccionistas aos fornecedores de serviços em termos de quantidade ou de valor (Artigo 14). A semelhança do TRIMS/OMC, o Artigo 15 do Protocolo da SADC, permite o “tratamento nacional”, desde que tal esteja definido nas listas de compromissos do país. O

Protocolo apela à liberalização no prazo de 3 anos de seis sectores de serviços prioritários: comunicações, construção, actividades relacionadas com a energia, finanças, turismo e transporte.¹⁹

FRAQUEZAS NO ACTUAL QUADRO JURÍDICO E DE POLÍTICAS

A revisão do actual quadro jurídico e das políticas relacionado com o LC revela que, enquanto o LC não é o foco explícito na legislação vigente, também não está ausente. Onde já existem requisitos relacionados com o LC, os mesmos são descentralizados ao nível do mandato de cada sector. As discussões com o governo e com os empresários locais também revelaram a existência de importantes pontos fracos que afectam o LC, presentes nas leis e políticas existentes. Estes podem ser agregadas em três categorias principais: (i) definições e requisitos contraditórios que criam confusão e às vezes orientações legais em conflito; (ii) insuficiente divulgação e educação sobre as leis existentes, às principais partes interessadas, tanto públicas como privadas; e (iii) inadequada e baixos níveis de aplicação da lei de forma coerente e justa. Esta situação tem gerado (resultado) confusão no mercado sobre as regras a serem seguidas pelas empresas e sobre as sanções por seu incumprimento.

As Pequenas e Médias Empresas pouco conhecem os requisitos legais vigentes e estão frustradas com uma percepção de que o governo nada faz para proteger e ajudar os fornecedores locais. Por exemplo, as discussões com os proprietários de PME, tanto em Maputo como em Tete, mostraram que poucos tinham conhecimento da margem de preferência de preço de 10-15 % já em vigor para a contratação de empresas locais no âmbito da Lei de Contratação de Empreitada de Obras Publicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado. Finalmente, esta situação, também põe em causa a capacidade do governo de fazer cumprir qualquer nova legislação e regulamentação que trate directamente com o LC.

EXPERIÊNCIA COM AS INICIATIVAS DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE ATÉ À DATA

Complementando este quadro, Moçambique tem experiência recente e relevante com algum conteúdo local e também iniciativas de ligação empresarial (*business linkages*) que destacam os desafios do país nesta matéria. As avaliações sobre o sucesso e as fragilidades dos programas com os conteúdos locais e ligações empresariais em Moçambique já foram avaliadas, especificamente com os programas MozLink.

Essas apreciações revelaram várias deficiências relativas ao mercado local e às empresas locais, o que dificulta o estabelecimento de cadeias de fornecimento locais competitivos e com maior sucesso.²⁰ Entre os desafios encontrados e lições aprendidas incluem-se:

- Diferentes níveis de compromisso empresarial, em parte, determinaram o sucesso dos programas de ligações empresariais. Identificar e trabalhar de forma colaborativa com empresas do sector privado realmente interessadas em investir na economia local é um factor crítico de sucesso na implementação de conteúdo local.
- Uma compreensão heterogénea entre as PMEs locais sobre o que é e qual o alcance e como o apoio dos programas de conteúdo local podem ajudar os seus negócios, resultou numa discrepância entre as expectativas e os resultados. No futuro, será importante dar uma definição e

¹⁹ SADC. Protocol on Trade in Services. 2012

²⁰ USAID, Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons. USAID SPEED. October 2012

explicação clara da finalidade, do objectivo e do processo de iniciativas de conteúdo local as PME. Esta informação vai contribuir na compreensão e educação das PME participantes, e irá mitigar as limitações alinhar correctamente as expectativas com a realidade dos programas e seus processos. A ausência de clareza do actual quadro de políticas e o tratamento descoordenado do conteúdo local, não facilitam o sucesso de qualquer iniciativa de conteúdo local nem das actividades de ligação empresarial associadas.

- Compreender os constrangimentos nos mercados financeiros locais que devem ser superados de modo a facilitar o crescimento das empresas locais, deve ser analisado com atenção. Embora os serviços de desenvolvimento empresarial sejam uma componente necessária e de apoio as actividades associadas ao conteúdo local, os mesmos devem ser realizados em paralelo com o fortalecimento do acesso ao financiamento. A mobilização de fontes de novos capitais e investimento para muitas empresas locais em crescimento constitui um elemento fundamental e facilitador de iniciativas políticas e programas de conteúdo local bem sucedidos.
- A política de conteúdo local deve enfatizar o objectivo de motivar as empresas locais a tornarem-se internacionalmente competitivas em termos de preço e qualidade. O crescimento de um negócio bem sucedido ocorre quando as empresas melhoram os seus bens e serviços para satisfazer as normas tanto das empresas extractivas como dos mercados internacionais, assim o seu mercado potencial inclui indústria extractiva operacional e também se estende a mercados além fronteiras.
- Devem-se seguir processos competitivos e transparentes nos concursos de selecção de empresas locais a participar e em todos concursos de aquisição de serviços ao longo da cadeia de a valor a fim de evitar distorções no mercado.

Os resultados da MozLink mostraram-se promissores quanto aos programas de ligação empresarial (um aspecto do LC). Os dados do programa Mozlink II de três anos (apoiado tanto pela Mozal como pela IFC) mostram que o programa foi capaz de alavancar cerca de US\$ 15 milhões em valor de contratos e US\$ 53 milhões em receitas de vendas adicionais feitas pelas PME locais, a partir de um orçamento de investimento de cerca de US\$ 700.000.²¹ Além disso, no seu todo, criaram-se 336 postos de trabalho formais. Estes resultados estão em linha com outros projectos regionais de apoio à ligação empresarial no âmbito do conteúdo local. A tabela seguinte compara o programa Mozlink II com o Programa de Ligação Ahafo (ALP) no Gana e com o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores PME do Copperbelt (CSSDP).

²¹ Ernst and Young, Avaliação da Mozlink II, 2012.

Tabela 3: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS FUNDAMENTAIS DO DESEMPENHO DA LIGAÇÃO EMPRESARIAL

	Mozlink II	ALP	CSSDP	Simandou Guinea Linkages	Chad Linkages	Azerbaijan Linkages	Nigeria Linkages
Orçamento do programa (us\$ milhões)	1.01	--	1.2				
Duração do apoio do programa (anos)	4	3	4			4	
# Das PME que recebem assistência	45	210	35	100	102	41	
Valor dos contratos assinados (us\$ milhões)	15	14	21.5	9.1		249	
Total das receitas (adicionais) das vendas (us\$ milhões)	53	--	18.5				46.9
# De postos de emprego formal criados	336	--	135	700			171
Financiamento total facilitado para PME locais	0	--	1.5			1	10
Custos por posto de emprego criado (us\$)	2,976		8,889				
Source: Ernst and Young, Evaluation of Mozlink II, 2012. Ahafo Linkages Program: Lessons Learned, 2009. Commdev.org last accessed August 7, 2013.							

Programas semelhantes têm sido realizados na Nigéria, Chade, Azerbaijão e Guiné Equatorial. Os programas na Nigéria e no Azerbaijão incluíram também uma componente de acesso ao financiamento. A falta de disponibilidade de dados torna difícil tirar conclusões convincentes e definitivas sobre a relação qualidade/preço desses programas de ligação empresarial com os fornecedores locais e sobre a sustentabilidade à longo prazo dos contratos obtidos e dos postos de trabalho criados. Contudo reconhece-se que os números sobre a quantidade de contratos assinados e as receitas de vendas realizadas são significativos quando comparados com um cenário em que não exista nenhum tipo de intervenção. No entanto, esses valores ainda são ínfimos quando analisados no contexto mais amplo das despesas totais (anualmente centenas de milhões) realizadas por grandes empresas de extracção mineira.

Em Moçambique, outras empresas tais como a Vale e a Rio Tinto já gastaram milhares de milhões de dólares em infra-estruturas e serviços com impacto na economia local. No entanto, não tem havido uma recolha sistemática de dados deste impacto sobre o número de contratos locais, o valor acrescentado localmente ou sobre a criação de novos empregos locais associados a estas actividades.

LIÇÕES DE OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

Uma revisão da pesquisa e as experiências com o conteúdo local mostra que o impacto de políticas e programas de conteúdo local é misto, particularmente o seu contributo em ajudar /facilitar que as empresas locais a tornarem-se mais competitivas no fornecimento de bens e serviços às cadeias de abastecimento relacionadas com a indústria extractiva. A literatura é coincidente em que quaisquer iniciativas de conteúdo local devem ser abordadas com cautela, de modo a não distorcer ainda mais o mercado.

Por exemplo, os requisitos de conteúdo local podem ter o mesmo efeito económico que uma tarifa, que tende a distorcer os mercados, e pode resultar numa diminuição de preços e prejudicar as receitas dos negócios.²² Requisitos de conteúdo local, que obrigam as empresas a comprar quantidades pré-determinadas (nos regulamentos do LC) de bens e serviços de fornecedores locais, independentemente destes serem não competitivos em preço e qualidade, isto resulta num aumento do custo de compra para a empresa. Por sua vez, as empresas podem exigir preços mais baixos dos fornecedores locais para equilibrar o aumento do custo incorrido. O resultado disso pode ser uma redução na receita de negócios para a empresa local.

Uma análise comparativa de experiências de outros países com políticas, leis e regulamentos de conteúdo local oferecem lições úteis e permitem contrastar os resultados das diferentes abordagens. Infelizmente, há uma falta de dados fiáveis que permitem quantificar o efeito das políticas de conteúdo local na promoção (estímulo) do crescimento das empresas locais e na criação de emprego. A análise comparativa das experiências de outros países também põe em evidência que não existe um único modelo de conteúdo local, que deva ser exactamente replicado em Moçambique. Em vez disso, a compreensão dos sucessos e insucessos e extraíndo lições irá ajudar o Governo de Moçambique a estruturar uma abordagem informada e ajustada às condições específicas do mercado no país.

Nigéria

Após anos com requisitos de conteúdo local dispersos em vários instrumentos legais, a Nigéria aprovou a Lei de Conteúdo Nigeriano na Indústria de Petróleo e Gás em 2010. A lei pretende estimular a participação de empresas Nigerianas na indústria de petróleo e gás, e melhorar a coordenação, monitorização e implementação do apoio ao conteúdo Nigeriano. A lei estabelece o Conselho de Desenvolvimento e Monitorização de Conteúdo Nigeriano (NCDMO, o “Conselho”), responsável pela supervisão da execução da Lei, e um Fundo de Desenvolvimento de Conteúdo Nigeriano, financiado pela soma de um por cento do valor de cada contrato adjudicado ao operador, contratante ou subcontratante. O NCDMO inclui representantes da Companhia Nacional Nigeriana de Petróleo, a Agência responsável pela regulamentação técnica do Ministério dos Recursos do Petróleo, a Associação de Petróleo da Nigéria, Forum Consultivo do Conteúdo Nigeriano, Conselho de Engenheiros registados da Nigéria, e a Comissão Nacional de Seguros. Este Fundo pretende apoiar o desenvolvimento de conteúdo Nigeriano através de formação, serviços de apoio às empresas e outros programas. A Lei de Conteúdo Nigeriano na Indústria de Petróleo e Gás exige também a necessidade de uma programação detalhada que estabelece os valores e as percentagens a serem concedidos a empresas Nigerianas para cada categoria geral de bens ou serviços. Na Lei, “conteúdo Nigeriano” é definido pelo valor acrescentado ou criado na economia Nigeriana por cidadãos da Nigéria. Não entra em pormenores sobre a propriedade da empresa nem fornece uma definição clara daquilo que se considera “Nigeriano”.

A Lei do Conteúdo Nigeriano também é rigorosa/detalhada no que diz respeito às exigências de licitação e de aquisição para todos os operadores, contratantes e subcontratantes. Ela exige um Plano de Aquisição de Conteúdo Nigeriano, um Plano de Emprego para um período de 4 anos, e a revisão e avaliação frequentes de ambos pelo Conselho. O Conselho também deve analisar todos os documentos de licitação nas fases de pré-qualificação e adjudicação para os rever de forma a garantir a observância dos requisitos de conteúdo Nigeriano.

²² Mussa 1984.

A experiência Nigeriana oferece algumas lições importantes que podem ser consideradas em Moçambique. Em primeiro lugar, a abordagem Nigeriana adopta boas práticas ao exigir a divulgação de informações sobre a aquisição e o emprego locais (“Nigerianos”) nos contratos acima de US\$ 1 milhão. Ela também define o conteúdo local na base de valor acrescentado em lugar de fazer o enfoque do LC na base de propriedade. Finalmente, a criação de um Fundo específico que visa o desenvolvimento de empresas locais e sua formação é um passo positivo e progressivo na direcção certa (desenvolvimento de uma indústria local competitiva).

No entanto, o que é rigoroso no papel não tem correlação com a prática e seus resultados. Ainda não existe uma implementação inadequada e consistente da Lei e isto está criando confusão no sector. Em muitos casos, as prescrições e metas para cada bem/mercadoria ou serviço e para cada sector não são realistas e, distorcem o mercado. Empresas não competitivas exigem quotas determinadas por que acham que as merecem (têm direito a) em vez de as obterem porque justamente ganhas. Isso tem enraizado um certo nível de comportamento não-competitivo no seio das empresas locais, que interpretam a Lei como uma garantia de reserva de uma certa quantidade de contratos a seu favor, independentemente da sua capacidade para fornecer bens e serviços competitivos e de qualidade. Da mesma forma, o aumento dos níveis de escrutínio do NCDMB associado aos contratos maiores abrandou (desacelerou) as operações e empurrou/induziu muitos operadores de preferirem contratos que possuem grandes quantidades de conteúdo local mas pequenos em valor, para evitar o escrutínio constante. Por exemplo, a fim de evitar mais embaraços com o NCDMB revendo todos os contratos, as grandes empresas de petróleo estão dividindo contratos locais em tamanhos que ficam abaixo do limite de revisão da NCDMB. Isso tem o efeito de limitar a empresas locais de obtenção de contratos maiores e desenvolver sistemas de negócios que são necessários para ganhar e administrar grandes contratos de serviço.

Embora a abordagem de valor acrescentado para definir o conteúdo Nigeriano esteja incluído na lei, a escassez de dados e a dificuldade em calcular o valor acrescentado de um bem ou serviço na Nigéria, resultou, de facto, na medição do conteúdo Nigeriano com base na propriedade da empresa. Isso levou a algumas distorções, onde a verdadeira propriedade das empresas que procuram contratos não é clara e muitas vezes criam-se empresas “intermediárias” de terceiros para obter contratos sem ter ligações reais com o mercado ou com o emprego local.

A deficiente recolha e disponibilidade de dados tornam difícil verificar até que ponto a Lei Nigeriana resultou na criação de novos empregos nos mercados locais, e no aumento das receitas das empresas ligadas ao sector de petróleo e gás. Provavelmente resultou, até certo ponto, na contratação de mais empresas locais e em alguns postos de trabalho. No entanto, não se sabe se isso resulta das medidas normativas e proteccionistas, ou da melhor qualidade da informação obrigatoriamente divulgada.

Gana

O Gana tem uma história bem estabelecida de mineração de ouro, mas a produção de petróleo só se iniciou em 2010. Muito cedo, o Gana desenvolveu um quadro de políticas para incentivar o conteúdo local na indústria de petróleo e gás e para ter uma visão de longo prazo sobre como utilizar este novo sector (recurso) de crescimento para estimular o desenvolvimento da economia e do sector privado local. Em 2010, o Gana começou por desenvolver um Quadro de Políticas para Conteúdo Local e Participação Local em Actividades Petrolíferas. Este Quadro de Políticas define “local” como “o nível de utilização de competências, bens e serviços, pessoas, empresas e financiamento Ganeses locais nas actividades de petróleo e gás.

O Quadro de Políticas avalia os os obstáculos no sector, define a visão, o objectivo e metas de conteúdo local. O Quadro de Políticas analisa a inserção e o potencial impacto do sector na agenda de desenvolvimento económico do país. O Quadro de Políticas requer (exigir) um Plano Anual de Conteúdo Local e um Programa de Recrutamento e Formação Anual, e cria o Comité Nacional de Conteúdo Local para supervisionar a implementação do Quadro de Políticas. Finalmente, como na Nigéria, cria o Fundo de Conteúdo Local e de Desenvolvimento do Negócio de Petróleo e Gás com o objectivo de apoiar a capacitação dos fornecedores locais na indústria de petróleo e gás.

Embora a promulgação da lei do Gana seja ainda muito recente, uma lição positiva fundamental da experiência do Gana está relacionada com o processo. Em vez de começar imediatamente com legislação e regulamentação, o Gana começou o processo de conteúdo local com um Quadro de Políticas que foi utilizado para definir uma abordagem ampla, fixar os objectivos e a visão, e construir um consenso e apoio nos sectores público e privado. Diz-se que o Gana está a desenvolver Regulamentos para o conteúdo local no sector de petróleo, mas até à data nada foi aprovado pelo Parlamento.

Angola

O quadro jurídico do conteúdo local de Angola está espalhado por mais de 9 instrumentos legais diferentes.²³ Em Angola merece destaque especial a exigência de a propriedade total ou parcial das principais empresas do sector de petróleo e gás ser controlada pelo Estado (isto é Sonangol). O quadro jurídico para o conteúdo local em Angola não é claro e está disperso em várias peças legislativas separadas, tornando-se difícil de ter uma compreensão total do sistema. Existe o requisito estrito que assegura que pelo menos 70 % dos empregados na indústria extractiva são trabalhadores Angolanos. No entanto, em termos gerais as políticas e instrumentos legais vigentes não resultaram na transferência de competências e na formação de Angolanos. Nem a riqueza de Angola, gerada pelas exportações de petróleo, estimulou o crescimento do sector privado. Angola ocupa um lugar abismal (deplorável) de 172 entre os 185 países do índice *Doing Business*.²⁴

A experiência de Angola com o conteúdo local é comparativamente limitada e tem muito pouco para oferecer à Moçambique. Até à data, não há dados confiáveis para medir o sucesso das actividades apoiadas pelo Fundo de Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, nem para avaliar os níveis de cumprimento das exigências de conteúdo local existentes em Angola.

África do Sul

A experiência de conteúdo local da África do Sul é muito original, dada a sua história com o *apartheid*. A África do Sul criou a Emancipação Económica da População Negra (BEE) e, posteriormente, a Emancipação Económica da População Negra de Base Ampla (BBEE) para corrigir grande parte das desigualdades criadas durante o *apartheid*. Desde o seu início por volta de 2001, o programa BEE expandiu-se e transformou-se numa emancipação económica da população negra de base ampla (BBEE). O LC Sul-Africano é altamente descentralizado e específico do sector. O programa prevê medidas e metas muito específicas por sector, que incluem as preferências de compra, preferências de emprego, de gestão e

²³ Lei das Actividades Petrolíferas (Lei 10/04); Lei do Regime Tributário do Petróleo (Lei 13/04); Lei dos

direitos alfandegários do Petróleo (Lei 11/04); Lei da Promoção de Negócios para as Empresas Privadas Locais (Lei 14/03); Contratação obrigatória e formação dos cidadãos angolanos (Decreto 20/82 and Lei 17/09); Fundo de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos (Decreto 14/10); Contratação de serviços de empresas locais na Indústria de Petróleo (Decreto 127/03 e 48/06); Regime de câmbio para o Setor de Petróleo (Lei 02/12); e Lei do Investimento Privado (Lei 20/11).

²⁴ 24 Doing Business 2013.

de propriedade. Recentemente, o Governo aprovou Diretrizes (Orientações ou Instruções) sobre a forma de calcular o conteúdo local, usando uma equação matemática específica. As Diretrizes resultaram do Acordo de Compras Local, aprovado em 2011, reflectindo um compromisso celebrado entre os sectores público e privado, com o objectivo de melhorar o aprovisionamento local em sectores essenciais da economia.

Dada a complexidade do sistema BEE/BBEE da África do Sul, que se pode classificar como o seu equivalente do conteúdo local, é difícil tirar conclusões gerais do mesmo. Uma análise apropriada requer examinar os efeitos das exigências de BBEE por sector. Por exemplo, em 2010, o Governo aprovou uma emenda à Carta (*Charter*) da BBEE para a Indústria de Mineração e Minerais.²⁵ A emenda estabelece metas muito específicas para a participação das empresas locais, o emprego, o desenvolvimento de recursos humanos, a formação profissional e o desenvolvimento da comunidade.

Muito embora o modelo da África do Sul seja bastante completo e complexo, os resultados não têm sido positivos, de facto tem algumas consequências negativas. Em primeiro lugar, os códigos da BBEE são altamente complexos e complicados, e difíceis de compreender. Isso aumentou de forma significativa os custos de fazer negócios na África do Sul e, em alguns casos, provocou descontinuidade de investimentos de algumas empresas já estabelecidas. Outra crítica ao sistema da BBEE é que este não promoveu um desenvolvimento sustentável do sector privado e também não resultou num crescimento das empresas. Em muitos sentidos, isto pode-se atribuir à abordagem que obriga a compra em determinadas empresas, resultando num comportamento rígido relativamente as aquisições em vez de encontrar uma combinação mais equilibrada balanceando a necessidade de regulação com o apoio à melhoria de um ambiente mais favorável aos negócios, e utilização de incentivos para catalisar as compras locais sem sacrificar a qualidade e o custo.

A Tabela 4 apresenta um sumário geral das principais características do quadro jurídico/das políticas de conteúdo local por país.

²⁵ Amendment to Broad-based Black Economic Empowerment Charter for the South African Mining and Minerals Industry, September 2010.

Tabela 4: COMPARAÇÃO DAS LEIS, POLÍTICAS E REGULAMENTOS SOBRE CONTEÚDO LOCAL, DE VÁRIOS PAÍSES

	Nigéria	Gana	Angola	África do Sul
Quadro Jurídico	Lei de Desenvolvimento do Conteúdo Local da Indústria Nigeriana de Petróleo e Gás, 2010	Quadro de Políticas para Conteúdo Local e Participação Local em Actividades Petrolíferas	Dispersa por mais de 9 instrumentos de diferente legislação	Contractos (<i>Charter</i>) e Códigos de Emancipação Económica da População Negra alargada (BBEE) por sector.
Definição de Conteúdo Local	Valor acrescentado ou criado na economia Nigeriana por Nigerianos	Nível de utilização de perícia (técnicos especializados), bens e serviços, trabalho, empresas e financiamento <i>Ghanaians</i> nas actividades petrolíferas e de gás	Valor acrescentado a bens e serviços no país; Propriedade Angolana definida por 51% do capital social da empresa sob controlo de um cidadão Angolano	Múltiplos critérios incluindo valor acrescentado a bens e serviços, propriedade e localização.
Principais Requisitos	Plano de Aquisição de Conteúdo Nigeriano Plano de Emprego	Plano de conteúdo local Plano e Programa de Recrutamento e Formação Anual	Parceria Angolana obrigatória para qualquer empresa	Desagregados por sector e incluindo emprego, serviços e bens
Instituição Líder	Conselho de Administração e Monitoria do Conteúdo Nigeriano	Comité de Conteúdo Local	Ministério de Petróleo	Por Ministério do sector em questão
Metas de Conteúdo Local Especificadas	Requisitos altamente rígidos e específicos por sector e bens	Define metas de longo prazo mas não as prescreve por sector	Pelo menos 70% dos empregados devem ser Angolanos; listagem geral de sectores fundamentais sem metas específicas	Define metas rigorosas e específicas por sector

	Nigéria	Gana	Angola	África do Sul
Características Distintas	Requisitos rigorosos e detalhados por sector e mercadorias; introduz muitas aprovações e verificações no processo de aquisições; cria fundo para o desenvolvimento de conteúdo Nigeriano	Processo de desenvolvimento de conteúdo local começou com política de LC em vez de uma legislação/regulamentos específicos, o que foi útil na definição de visão, estratégia, metas e abordagem de implementação do LC	Politica, objectivos e responsabilidade de implementação de conteúdo local pouco claros	Sistema complexo e complicado de requisitos por sector; Fundo de Desenvolvimento Social

Trinidad e Tobago

A abordagem do conteúdo local de Trinidad e Tobago está centrada no seu Quadro de Políticas de Conteúdo Local e Participação Local do Sector Energético, aprovado em 2004. Este Quadro de Políticas define LC “em termos de propriedade, controlo e financiamento pelos cidadãos de Trinidad e Tobago”.²⁶ O Quadro de Políticas define o LC com rigor, indicando como cada instituição-chave e o sector privado irão cooperar para concretizar a visão, e como o Governo pretende implementar as suas actividades de LC. O Quadro também prevê a criação de um Comité de Conteúdo Local para gerir e impulsionar o processo.

O modelo de Trinidad e Tobago baseou-se fortemente no uso de empreendimentos conjuntos (parcerias) para facilitar a transferência de competências e tecnologia. Um exemplo bem sucedido no uso de parcerias para a capacitação local é a filial local (subsidiária) da BP em Trinidad e Tobago, a BPTT. Com este parceiro local, a BP decidiu construir a sua plataforma Cannonball, no sul de Trinidad, com uma bonificação (prémio no preço) de US\$ 10 milhões, em vez de importar a plataforma. Este projecto foi usado como uma iniciativa de capacitação e transferência de competências e conhecimentos para o parceiro local da BP. Cinco anos depois, a BP contratou o mesmo parceiro local para construir mais duas plataformas de gás, conseguindo economias de custos de cerca de US\$ 11 milhões.

Outra lição positiva a ser tirada da actividade de conteúdo local de Trinidad e Tobago é a criação da Câmara de Conteúdo Local. Esta instituição independente é financiada pelas grandes empresas internacionais de petróleo e tem como objectivo fornecer formação e assistência técnica aos fornecedores locais para os ajudar a ser mais competitivos como prestadores de serviços das grandes empresas petrolíferas.

Noruega

A Noruega é frequentemente citada como um estudo de caso de como as políticas de conteúdo local podem conseguir alavancar a exploração de recursos naturais para criar um sector privado nacional forte e uma cadeia de abastecimento eficaz. Contudo é preciso notar que o processo Norueguês ocorreu na altura em que as regras internacionais do livre comércio e o ambiente competitivo global eram completamente diferentes do contexto actual, por exemplo, a China, Índia e o Brasil não tinham a mesma presença e força no mercado como têm – no agora. Não obstante, há realmente muito a ser aprendido da experiência da Noruega. Através da sua empresa estatal de petróleo, a Statoil, a Noruega deu prioridade ao investimento em pesquisa e desenvolvimento, nas parcerias com instituições de pesquisa e na transferência de competências como uma estratégia para diversificar a sua economia e amplamente participar na indústria de petróleo e gás. A Noruega forneceu incentivos fiscais para as empresas que investiram na pesquisa e no desenvolvimento juntamente com instituições científicas locais, e também forneceu incentivos durante o processo de aquisição, onde as empresas concorrentes que integraram empresas Norueguesas nas suas propostas receberam mais pontos do que as que não o fizeram. A Noruega também assumiu uma perspectiva de longo prazo, usando os lucros da indústria de petróleo e gás para influenciar a sua base industrial já existente a diversificar e a inovar em resposta a procura da indústria de indústria de petróleo e gás e serviços associados.

Há muitos outros exemplos de governos que usaram políticas e leis de conteúdo local para estimular o desenvolvimento económico local, em geral, ou em sectores específicos (caso do Brasil) e outros que estão em processo de estabelecer os seus quadros legais (a Serra Leoa aprovou uma Política de Conteúdo Local em 2012). Cada país aprendeu com as suas próprias experiências que poderão ser úteis para

²⁶ Energy Sector Local Content and Local Participation Policy Framework 2004, Government of Trinidad and Tobago

Moçambique. As que discutimos aqui, juntamente com a própria experiência de Moçambique e o ambiente político-económico actual, são suficientes para apresentar três principais opções para o futuro desenvolvimento do conteúdo local.

OPÇÕES DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Com base no mapeamento do quadro legal existente, as falhas de mercado e os desafios para o crescimento económico ligado ao sector de recursos naturais, e as lições a partir da experiência de outros países com conteúdo local, Moçambique tem três opções principais dos quais abordar a questão do conteúdo local. Essas opções variam entre não adoptar qualquer acção até desenvolver uma lei e regulamentos de conteúdo local específico ou começar o processo com o desenvolvimento de um Quadro de Políticas de Conteúdo Local. A Tabela 5 abaixo resume os benefícios, custos, as lições aprendidas dos outros países, e as potenciais consequências de cada opção. Independentemente da opção que fôr seleccionada e considerada ser com o melhor ajuste para a situação de Moçambique qualquer opção escolhida deve ser acompanhada de um compromisso renovado e prioridade para melhorar o ambiente favorável aos negócios, e maximizar a eficácia das reformas no ambiente de negócios em curso, bem como, apoiar os programas de desenvolvimento das PMEs.

Opção 1- Não adoptar qualquer acção governamental (não fazer nada)

O Governo pode decidir não adoptar nenhuma acção específica sobre o conteúdo local e, em vez disso, permitir que os mecanismos existentes orientem as actividades relacionadas com o conteúdo local. Isso significaria uma melhor execução das cláusulas existentes que ajudam a estimular o desenvolvimento local das PMEs, tal como a preferência da margem de 10-15 % do preço já previsto na Lei de Contratação de Empreitada de Obras Publicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado. Também significaria que as iniciativas de conteúdo local irão avançar de uma forma altamente descentralizada, com vários ministérios envidando os seus próprios esforços e as empresas de mineração individualmente estruturando os seus próprios programas de conteúdo local e de compras sem qualquer estratégia, orientação ou monitoria coerente que facilite o desenvolvimento e a avaliação do LC.

Os benefícios desta abordagem são a não introdução de normas adicionais que agravem os procedimentos governamentais e burocráticos correntes, que já complicam e limitam o ambiente de fazer negócios. A opção “ não fazer nada” não introduz requisitos e exigências adicionais que poderiam resultar num proteccionismo (e outras práticas não apropriadas) às empresas que operam em Moçambique.

O grande custo, que está em risco é o governo não tirar vantagem (proveito) dos novos investimentos na indústria extractiva para alavancar o desenvolvimento económico local e melhorar a produtividade e a concorrência (competitividade). A abordagem de “não fazer nada” também não vai ao encontro da realidade político-económica dos Moçambicanos que vivem nas áreas onde a actividade extractiva está a ocorrer que esperam que o Governo dê um sinal de que a exploração dos recursos nacionais levará a um crescimento económico inclusivo. As lições de outros países também apontam para a tendência de que nenhuma intervenção governamental geralmente resulta na perda de oportunidades para o desenvolvimento económico local, visto que as forças de mercado não conseguem facilitar o crescimento de forma natural e as empresas privadas não têm por norma tomar a iniciativa de lidar com (resolver) as deficiências do mercado e de criar fortes cadeias de abastecimento locais.

Opção 2- Aprovar Leis e Regulamentos de Conteúdo Local ou aprovar Regulamentos de Conteúdo Local específicos ligados às futuras leis de mineração, petróleo e gás

No outro extremo do espectro, tem a segunda opção do Governo que é a de abordar imediatamente o conteúdo local por meio de leis e regulamentos específicos. Isso teria que ser feito através da elaboração e aprovação de uma nova Lei de Conteúdo Local (incluído os respectivos regulamentos); ou pela aprovação de novos regulamentos ligados às leis de mineração, petróleo e gás em revisão. Esta abordagem confere alguns benefícios importantes. Em primeiro lugar, a legislação (lei e regulamentos) têm força de lei e são executórias pelos tribunais. Isso permitiria ao Governo definir as metas e os requisitos para as empresas, e responsabilizá-las na aplicação da lei e no alcance das metas definidas. Em segundo lugar, uma lei bem elaborada deve ser clara e deve ser igualmente aplicada a todos e, portanto, em teoria, iria reforçar a transparência na indústria extractiva. Não menos importante, uma lei específica de LC iria satisfazer uma exigência/demanda política imediata daqueles que querem ver acção rápida do governo no que diz respeito às grandes empresas internacionais que operam em Moçambique.

Os custos desta opção para Moçambique são grandes e superam os benefícios. Uma lei específica de Conteúdo Local incluindo os respectivos Regulamentos pode prescrever indevidamente as metas e requisitos de conteúdo local, sem estar baseada em dados disponíveis e fiáveis que informem quais as metas realistas e adequadas. Como resultado, provavelmente a Lei fixaria metas de conteúdo local inatingíveis, gerando confusão e criando expectativas irreais no seio das PME's e dos grandes contratantes. Introduzir uma outra lei exige a sua aplicação adequada e justa, caso contrário, maiores poderes discricionários para uma entidade do governo poderiam ser susceptíveis ao abuso e ao surgimento de intermediários. Face à experiência actual de comunicação, difusão e aplicação deficientes das leis existentes, é provável que uma nova lei contendo elementos de conteúdo local, acabasse por ter um destino semelhante, no curto prazo, se não se verificasse um aumento rápido na capacidade da sua aplicação. Finalmente, uma outra consequência grave de aprovar uma lei e regulamentos de conteúdo local de forma prematura poderia aumentar significativamente os custos de fazer negócios e consequentemente limitar ou mesmo reduzir o investimento estrangeiro do país. Enquanto alguns requisitos de conteúdo local são apropriadas onde há uma base de capacidade local para cumpri-los, Moçambique não tem actualmente a capacidade necessária para sua definição e implementação; os requisitos de conteúdo local específico (ou seja, percentagens por sector) seriam prematuras.,

Opção 3- Desenvolver um Quadro de Políticas de Conteúdo Local

A terceira opção é desenvolver um quadro de políticas de conteúdo local (LC) como ponto de partida para abordar as questões relacionadas ao LC em Moçambique. Um quadro de políticas daria a oportunidade de desenvolver-se uma perspectiva de longo prazo sobre o papel (a função) do LC em Moçambique, acordar a sua definição, determinar a visão, os objectivos e metas, e explicar como o Governo iria prosseguir uma abordagem coordenada na implementação do LC.

Dada a natureza não estruturada do diálogo actual acerca do conteúdo local em Moçambique, o processo de desenvolver um quadro de políticas poderia providenciar um oportunidade organizada e bem coordenada do envolvimento do governo com as principais partes interessadas, incluindo o sector privado e a sociedade civil na definição do que Moçambique quer alcançar com o LC e como chegar aos seus objectivos. Isso teria a vantagem de criar um consenso e uma compreensão comum de conteúdo local, de modo a que as expectativas possam ser alinhadas com resultados realistas. Um Quadro de Políticas também enviaria um forte sinal de mercado ao sector privado, especificamente às grandes empresas extractivas internacionais: o envolvimento do sector privado local e a criação de LC nas suas operações são fundamentais para fazer negócios em Moçambique.

Há também potenciais custos associados ao desenvolvimento de um Quadro de Políticas. Em primeiro lugar, o processo político pode levar tempo, e sem uma boa liderança e compromisso, pode resultar num processo longo e frustrante que não consegue acrescentar valor à melhoria do ambiente favorável para

negócios. Em segundo lugar, deve haver capacidade do governo de implementar o conteúdo da Política, uma vez aprovada. As fraquezas em termos de capacidade que poderiam limitar a execução de uma lei ou dos regulamentos de conteúdo local devem ser superadas de modo a limitar a ineficácia ao nível da implementação da política. Em terceiro lugar, as políticas não têm o mesmo peso que as leis ou regulamentos. Isto pode induzir a que algumas empresas extractivas privadas não levam as políticas a sério, e não participem activamente no desenvolvimento de iniciativas de conteúdo local. Como resultado, pode haver alguns casos em que se perde a oportunidade de alavancar investimentos de grandes empresas extractivas para o desenvolvimento de LC. Finalmente, o desenvolvimento de um Quadro de Políticas pode ser o primeiro passo dum processo de criação de conteúdo local, que pode no futuro exigir legislação ou regulamentação complementar. Seria necessário mais tempo para preparar o quadro legal completo para o conteúdo local, em vez de contornar as políticas e passar directamente para a lei e os regulamentos.

Tabela 5: OPÇÕES DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

	Não adoptar qualquer acção governamental (não fazer nada)	Opção 2- Aprovar Leis e Regulamentos de Conteúdo Local ou aprovar Regulamentos de Conteúdo Local específicos ligados às futuras leis de mineração, petróleo e gás	Opção 3- Desenvolver um Quadro de Políticas de Conteúdo Local
Benefícios	Não introduz quaisquer actividades que limitam o mercado na economia. Evita a criação de burocracia adicional que pode perturbar o clima de investimento	Instrumento jurídico claro e igualmente aplicável a todos os participantes no mercado. Reponde fortemente às expectativas dos cidadãos.	Envia um forte sinal de mercado aos sectores público e privado sobre as prioridades do governo, e é um quadro de referência para acção. Oportunidade de desenvolver uma abordagem compreensiva (abrangente) permitindo consenso na definição de objectivos, estratégia, princípios e mecanismos institucionais do LC. Passo necessária antes elaboração e aprovação de lei e regulamentos de LC. Plataforma para criar consenso entre sectores público e privado e a sociedade civil. Não interfere negativamente no mercado
Custos	Não resolve/minimiza as deficiências do mercado existentes que tendem de piorar sem intervenção do governo. Não resulta numa atribuição mais eficaz de recursos e oportunidades associadas ao crescimento da indústria extractiva. Não responde à demanda e às expectativas do cidadão e pode resultar em conflitos sociais que acarretam custos para a economia em termos de produtividade, receitas e clima de investimento	Limita o acesso ao mercado livre pela imposição de restrições, quotas e/ou regulamentos. Pode aumentar os custos prescrevendo quotas, percentagens e requisitos específicos para bens e serviços de conteúdo local. Afecta negativamente o ambiente favorável ao negócio	Não é tão exequível como as leis ou os regulamentos. A capacidade do governo para impulsionar o processo de múltiplas partes interessadas pode ser fraca
Lições aprendidas de outros países	A falta de liderança governamental na promoção de crescimento do sector privado nacional relacionado com o sector extractivo resultou na fuga de capital, transferência limitada de tecnologia e competências e um	A aprovação da lei de conteúdo local Nigeriana diz-se ter resultado na criação imediata de empresas locais, no entanto, não existem estatísticas e dados fiáveis que podem substanciar essas afirmações. O caso de Nigéria mostra que a execução e	Começar com um quadro de políticas permitiu países de tratar de questões fundamentais relacionadas com o conteúdo local antes de da aprovação de legislação específica. Contribui para que as empresas extractivas melhorem as suas iniciativas de conteúdo

	Não adoptar qualquer acção governamental (não fazer nada)	Opção 2- Aprovar Leis e Regulamentos de Conteúdo Local ou aprovar Regulamentos de Conteúdo Local específicos ligados às futuras leis de mineração, petróleo e gás	Opção 3- Desenvolver um Quadro de Políticas de Conteúdo Local
	crescimento económico enclave (isolado) na Nigéria,	medição dos requisitos de conteúdo local são extremamente inconsistentes, causando confusão no mercado, frustração no seio dos participantes e má aderência pelas empresas internacionais	local.(boas evidências no Gana e em Trinidad eTobago.
Potenciais consequências para Moçambique	<p>Não fazer nada, não responde à preocupação pública da necessidade de alavancar os novos investimentos associados às indústrias extractivas para fortalecer a economia local e estimular o crescimento das empresas.</p> <p>A falta de acção resulta numa dependência de uma atitude pró-activa das empresas de extracção na promoção de desenvolvimento e mercado na sua área de influência</p>	<p>Os requisitos de legislação específica de conteúdo local criam expectativas que não podem ser satisfeitas pelas PME (custos, qualidade, capacidade) e pelos grandes compradores (tempo, custo). Esta situação cria maior descontentamento e frustração nas empresas, nas comunidades locais e no país em geral.</p> <p>Propenso a criar condições de mercado não-competitivas</p> <p>Potenciais conflitos podem surgir, relacionados com os acordos comerciais multilaterais, regionais e bilaterais.</p> <p>Parâmetros e requisitos são legislados sem ter-se uma base sólida de informação que substancie a sua eficácia. s.</p> <p>Difícil de gerir e aplicar de modo igual. Requer um apoio à capacidade e assistência técnica</p>	<p>Muito embora um quadro de políticas seja um bom passo inicial na abordagem coordenada e sistemática do conteúdo local em Moçambique, provavelmente será necessário desenvolver legislação complementar no futuro.</p> <p>Este processo exige mais tempo desde a decisão de elaborar e aprovar o quadro de políticas e a aprovação do quadro jurídico específico final</p>

RECOMENDAÇÕES

Tomando em conta a economia política actual em Moçambique e a pressão para agir na área de conteúdo local e bem como considerando a necessidade de acordar na definição, visão do conteúdo local, o Governo de Moçambique deveria considerar o desenvolvimento de um Quadro de Políticas de Conteúdo Local. Esta opção facilitaria a abordagem dos aspectos fundamentais de conteúdo local e permitiria ao Governo o desenvolvimento de uma abordagem unificada e coordenada, em vez de uma abordagem que é *ad-hoc* e confusa para o sector privado. Esta abordagem também permitiria a participação do sector privado e da sociedade civil na elaboração desta Política e, assim, usá-la como plataforma para criar um entendimento comum. Boas lições sobre um sólido processo consultivo podem ser retiradas do processo de diálogo das partes interessadas seguido no Gana, e no processo de Acordo de Aquisição Local, da África do Sul, como exemplos.

As seguintes recomendações devem ser consideradas no desenvolvimento deste Quadro de Políticas:

1. O Quadro das Políticas de Conteúdo Local deve ser usado para esclarecer e acordar a definição, a visão, os objectivos e a estratégia para o conteúdo local em Moçambique. Deve ser um processo inclusivo que integra o sector privado e a sociedade civil. O Quadro das Políticas deve definir claramente os papéis e as responsabilidades do governo e do sector privado na consecução dos objectivos, os arranjos institucionais fundamentais que facilitarão o sucesso e a forma como o conteúdo local se relaciona com o desenvolvimento local e o processo de reforma do ambiente de negócios mais vasto, já em curso, em Moçambique.
2. O Governo de Moçambique deve determinar claramente o seu objectivo e a sua estratégia para a gestão fiscal das receitas que irá receber do sector extractivo. Esses recursos devem ser geridos de forma transparente e investidos para apoiar a agenda de desenvolvimento económico mais amplo, construindo as infra-estruturas e fortalecendo o capital humano através da saúde e da educação. Ter uma estratégia e um processo claro para o fazer, irá permitir a qualquer actividade de conteúdo local referir-se à agenda de desenvolvimento económico mais amplo, que será alimentado por esta nova fonte de receitas para o estado.
3. Moçambique deve concentrar a concepção do projecto de conteúdo local nos resultados, e não nas exigências. Isto é particularmente importante quando se trata de uma definição de conteúdo local. Por exemplo, frequentemente os governos desviam-se na concordância sobre uma definição de “local”, que muitas vezes se baseia numa numeração específica de apropriação nacional de uma empresa. A experiência em países como a Nigéria ressaltaram as dificuldades de assegurar que a apropriação de uma empresa resulta num crescimento económico inclusivo local, ou crie mais empregos formais do que a apropriação estrangeira. Em vez disso, o Quadro de Políticas de Conteúdo Local de Moçambique deve enfatizar a criação de emprego, em todos os níveis, desde qualificados a altamente qualificados, e o desenvolvimento empresarial. A Política deve, então, descrever a forma como o governo e o sector privado da indústria extractiva devem colaborar para alcançar os objectivos de desenvolvimento.
4. O Governo deve considerar uma abordagem baseada em incentivos para o desenvolvimento de conteúdo local, em vez de uma abordagem que se baseia em excessivos regulamentos (tentar regular tudo). Uma Política que recompensa empresas privadas para investir no desenvolvimento da cadeia de abastecimento local, no fortalecimento das empresas locais e no aprofundamento do mercado local, pode levar a sucessos mais rápidos e mais eficazes do que uma política baseada em requisitos e penalizações. Essas recompensas podem ser integradas em processos de compras, onde as empresas que demonstram um maior conteúdo local e mais ligações com fornecedores locais, recebem mais pontos do que as que

não o fazem. Outros países, como a Noruega, têm concedido incentivos fiscais, tais como benefícios fiscais para gastos com investimentos na pesquisa local e no desenvolvimento com instituições locais.

5. A política deve exigir aos operadores, contratantes e sub-contratantes que desenvolvam e compartilhem Planos de Compras de Conteúdo Local e os Planos de Emprego Local. Estes planos serão peças fundamentais para superar a lacuna de informação que existe actualmente. No entanto, o desenvolvimento desses planos não é suficiente. As metas devem ser realistas e o progresso deve ser monitorizado e avaliado, no mínimo, semestralmente. Isto irá criar um conjunto de informação útil sobre o emprego e a contratação locais relacionados com a indústria extractiva, a ser integrado nos planos futuros. Os planos devem também ser normalizados, em larga medida, de modo a serem facilmente disseminados e compreendidos no mercado local.

6. O Governo de Moçambique deve comprometer-se a executar as cláusulas de conteúdo local do quadro legal já existentes, tal como a Lei de Contratação de Bens e Serviços Públicos. A Política seria uma boa oportunidade para o fazer de forma coerente, sob um tema unificador. O Índice de Governança de Recursos reprova Moçambique. Nas quatro componentes utilizadas para formular o contexto institucional e legal do Índice - relatando práticas de apresentação de relatórios, garantias e controlo de qualidade, e ambiente favorável - Moçambique tem um desempenho fraco - 46 pontos num total de 58. Apesar de as componentes não abordarem as questões de conteúdo local de modo directo, eles ressaltam as deficiências na governação global do sector e salientam a actual incapacidade de gerir adequadamente os elementos fundamentais da indústria extractiva.²⁷

7. Qualquer política deve estar ligada ao planeamento do sector e às estratégias de desenvolvimento. Isso irá ajudar a coordenar uma abordagem do apoio à indústria, e poderia ser útil para sincronizar as metas de conteúdo local com as medidas básicas já aceites pelo Governo.

8. A Política de Conteúdo Local deve salientar a parceria com o sector privado, por meio de co-financiamento, concepção conjunta e alinhamento dos objectivos. Há fortes razões para as grandes empresas extractivas quererem cadeias fiáveis de abastecimento local. Elas podem reduzir os custos e garantir uma maior segurança de recursos. Será importante para o sucesso de qualquer iniciativa de LC, que se concentre a curto e médio prazo, cadeias de valor que representam uma forte viabilidade comercial para as indústrias extractivas. Esta abordagem irá facilitar uma maior participação e investimento por parte das grandes empresas do sector.

9. A política de conteúdo local também deve ter provisões para o fortalecimento do sector financeiro, em Moçambique, por meio de bancos comerciais locais e do mercado de capitais. Um facilitador fundamental para o crescimento das empresas será a capacidade de ter acesso ao financiamento. É igualmente importante ajudar a fortalecer os mercados de capitais e o sistema bancário, de modo que maiores percentagens de lucros possam ser retidas localmente e reinvestidas na economia.

10. O Governo deve considerar uma colaboração com as grandes empresas extractivas para estabelecer centros independentes de desenvolvimento empresarial (com a assistência técnica de terceiros), para ajudar as PME a melhorar a sua capacidade e qualidade (ver a Câmara de Conteúdo Local, de Trinidad e Tobago), e que ficarão localizados em torno dos centros e corredores de crescimento fundamentais (descentralizados e no terreno). Esta abordagem de “terceiros” pode ser a mais eficaz quanto à atribuição

²⁷ RGI Report. 2012.

de responsabilidade entre os sectores público e privado, e produzir melhores resultados nos programas de ligação aos mercados, no apoio técnico e serviços de consultoria às PME, na divulgação e partilha de informação, na assistência às PMEs na celebração de contratos, e nos serviços gerais de apoio empresarial. O exemplo do Centro de Desenvolvimento Económico (EDC) no Delta do Níger é útil como modelo. Embora seja demasiado cedo para reclamar o seu sucesso completo, existem sinais positivos que indicam que a EDC aborda eficazmente o conteúdo local e apoia as cadeias de abastecimento local de forma orientada pelo mercado (ver a Caixa).

O EDC é apoiado pela Iniciativa de Parceria para o Delta do Níger (PIND), uma fundação financiada pela Chevron e criada para canalizar a ajuda de longo prazo para as comunidades do Delta do Níger, onde a extracção de petróleo e gás domina a economia. O EDC visa ajudar as cadeias de abastecimento locais através de uma abordagem orientada pelo mercado, que se baseia na análise sólida, na compreensão sistémica dos constrangimentos enfrentados no ambiente de negócios e nas intervenções orientadas pelo mercado que fortalecem a competitividade das empresas nas cadeias de valor fundamentais. O EDC tem sido bem sucedido em alavancar recursos de vários doadores (DFID e USAID), do governo local e de parceiros das indústrias extractivas. Já realizou análises úteis sobre cadeias de valor fundamentais, identificou falhas de mercado que devem ser abordadas, partilhou informações de mercado determinantes para os fornecedores, e prestou assistência técnica às empresas que querem melhorar o seu funcionamento e desempenho.

11. Todas as iniciativas de conteúdo local devem ser sincronizadas com projectos em curso de apoio ao ambiente favorável aos negócios, e com iniciativas de apoio ao desenvolvimento das PME. Exemplos como o novo projecto Pólo de Crescimento do Banco Mundial oferecem grandes oportunidades para alavancar os recursos existentes e a assistência técnica para acelerar a implementação de actividades de conteúdo local e obter uma maior escala de eficácia.

PRÓXIMOS PASSOS

Esta Avaliação destina-se a contribuir para um debate no seio do Governo de Moçambique sobre a melhor forma de tratar o conteúdo local no ambiente económico actual, onde a exploração dos recursos naturais domina a agenda de desenvolvimento. Embora sendo política como socialmente sensível, o Governo deve ser cauteloso na análise das suas opções, tentando seleccionar a linha de conduta mais adequada com base nas lições aprendidas por outros países e nas necessidades de desenvolvimento económico de Moçambique. Como ponto de partida, o desenvolvimento de um Quadro de Políticas de Conteúdo Local pode ser um primeiro passo no sentido de resolver não só em que medida o crescimento da indústria extractiva pode beneficiar o desenvolvimento económico local, mas também como o Governo pode usar esta nova oportunidade para reiterar o seu compromisso de melhoria, em grande escala, do desenvolvimento inclusivo da economia e do ambiente favorável aos negócios.

Após uma análise inicial desta Avaliação, será fundamental realizar vários seminários para discutir as diferentes opções políticas estabelecidas para o conteúdo local. Esses seminários devem contar com uma forte representação dos governos central e local, do sector privado (grandes empresas extractivas e PME) e das principais organizações da sociedade civil. Deve ser criado um Grupo de Trabalho de Conteúdo Local ao mais alto nível, contando com forte apoio político, para, então, liderar a concepção de um plano de acção para a elaboração e implementação de um Quadro de Políticas de Conteúdo Local. O Grupo de Trabalho deve ter representantes de ministérios e também do sector privado. O Plano de Acção deve definir uma estratégia clara e um cronograma de acções a serem desenvolvidas e monitorizadas em tempo útil.

BIBLIOGRAFIA

Callaghan, Chris (2011) “Mozambique Mineral Scan,” Trademark Southern Africa.

Africa Progress Panel (2013) “Equity in Extractives: Stewarding Africa’s natural resources for all- Africa Progress Report.”

Extractive Industries Transparency Initiative (2012) “Third Reconciliation Report- Year 2010.” Maputo.

Economic Commission for Africa (2011) “The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes, Economic Commission for Africa.” Addis Ababa.

Ernst and Young (2012) “ Final Report- Mozlink II Independent Evaluation.” Maputo, Mozambique.

Hubert, Don (2012) “Resources, Revenues and Social Development: Prospects and Challenges for the Extractive Sector in Mozambique.” UNICEF, Maputo.

Merrill Lynch Research (2011) “Vale SA, 12 October 2011.

IFC (2011) “A Guide to getting started in local procurement.” Washington.

IFC (2009) “Creating the Foundation for a Linkage Program in a Rural Setting: Lessons Learned from the early stages of the Ahafo Linkages Program in Ghana.” Washington.

IFC (2011) “The IFC Copperbelt SME Suppliers Development Program Factsheet.” Washington.

IMF (2011) “The Impact of Megaprojects on growth in Mozambique, IMF Country Report No. 11/350.” Washington.

International Council on Minerals and Metals (2009) “Mining in Tanzania: What Future Can We Expect, International Council on Minerals and Metals.”

Mussa, M. (1984) “The economics of content protection,” NBER Working Paper No. 1457, 1984.

OECD (2012) “Africa Economic Outlook 2012.” Paris.

Resource Watch Institute (2012) “The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector.” New York.

UNCTAD (2007) “World Development Report 2007.” New York and Geneva.

USAID (2012) “Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons.” Maputo.

World Bank (2013) “ World Development Indicators. www.data.worldbank.org (last accessed August 6, 2013).

World Bank (2013) “Doing Business.” Washington.

World Bank (2007) “Mozambique Country Profile 2007,” enterprisesurveys.org. Washington, DC.

World Investment Report (2007) POLICY OPTIONS FOR STRENGTHENING LOCAL CONTENT IN MOZAMBIQUE 40

World Economic Forum (2010) “Case Study: Mozambique Natural Gas Project, Sasol.” Geneva.

ANEXO A - LISTA DAS PARTES INTERESSADAS CONSULTADAS

Governo e Instituições Públicas

Chadrique, Assuntos Jurídicos	Ministério dos Recursos Minerais
Naima Capão, Assuntos Jurídicos	Instituto Nacional De Petróleo
Rita Freitas, Director, Gabinete de Apoio ao Sector Privado	Ministério do Comércio e Indústria
António Macamo, Director, Divisão de Linkages	Ministério do Plano / Centro de Promoção De Investimentos

Sector Privado e Associações do Sector Privado

Munir Sacoor	Material Eléctrico Electrificação Construção
Filipe Manjate	Praiasol
Constatino Pedro Marrengule	AIMO - FI
Salvador Gawhane	AIMO - FI
Artur Adamugy	KACS Construções
Luis Lifanissa	AICAJU
Mauro Ferrão	CTA
Romeu Rodrigues	CTA
Eduardo Sengo	CTA
Eduardo Macuacué	CTA
Hipólito Hamela	CTA
Nuno Uinge	CTA
Chivambo Mamadhu	CTA
Dique, Presidente Do Conselho Empresarial Provincial De Tete	CTA/Tete

Grandes Empresas Extractivas

Fabrizio Trilli, Director Geral	Eni East Africa SPA
--	----------------------------

Michele Renda, Director Jurídico	Eni East Africa SPA
Luca Ferri	Eni East Africa SPA
Nordy Hidayat Bin Salleh	Eni East Africa SPA
Andrew Lloyd	Rio Tinto
Alcido Mause, Director Governo E Assuntos Sociais	Anadarko Moçambique
Sérgio Chitara,	VALE
Cirineu Ferreira, Relações Institucionais	VALE
Parceiros De Desenvolvimento E Outras Instituições	
Jaime Comiche	Organização Para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO)
Nelson Guilaze	USAID
Mazen Bouri	Banco Mundial
Henriqueta Hunguana, Directora Geral	ICC
Carrie Davies	ACIS
Knut Laksa	Embaixada De Noruega
Carlos Mate	Embaixada De Noruega
Samuel Levy	Sal & Caldeira