



Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N°1/2019 – Fevereiro - Distribuição gratuita

Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Designação	2010	2011	2012	2013
Despesa Corrente	45.535,0	44.986,9	52.457,9	64.900,3
Despesa com Pessoal	10.204,9	12.674,1	13.456,0	17.680,7
Outros serviços	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	3.098,1	2.674,3

TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO ENTRE MOÇAMBIQUE E OS PAÍSES BAIXOS CARECEM DE REVISÃO ANTES DA RENOVAÇÃO

1. Introdução e Contexto

Moçambique assinou com o Reino dos Países Baixos e com a União Económica Bélgica/Luxemburgo (UEBL) Tratados Bilaterais de Investimento (*Bilateral Investment Treaties*, BITs), em vigor desde 2004 e 2009, respectivamente. Os dois são sujeitos à renovação tácita por 10 anos a 1 de Setembro de 2019, caso nenhuma das partes renuncie ou proponha alteração com seis meses de antecedência, isto é, até 1 de Março próximo.

Portanto, este é o momento de reconsiderar o contexto e os méritos destes BITs. Entretanto, é importante destacar que o formato dos BITs com a Holanda e com a UEBL segue as formas adoptadas internacionalmente para a maioria dos BITs. Deste modo, os comentários feitos nesta Nota não são só aplicáveis ao BIT com a Holanda mas para todos os outros BITs assinados pelo Governo de Moçambique que estão em vigor (vide Anexo 1).

Um BIT visa ampliar e intensificar as relações económicas entre as partes e estimular o fluxo de capital, tecnologia e desenvolvimento económico das partes assinantes. Os investimentos cobertos pelos BITs provêm do sector privado e não de Governos assinantes. São geralmente conhecidos como Investimento Directo Estrangeiro (IDE), e teoricamente é para estimular o fluxo dos IDE que os governos assinam BITs como garantia ao investidor de que beneficiará de condições especiais que servem de incentivos¹.

Para ajudar as empresas privadas de um país desenvolvido a fazer aplicações num país como Moçambique, as protecções financeiras e fiscais acima citadas produzem um privilégio não merecido para estas empresas estrangeiras, levando ao efeito indesejável de potencialmente privar (“*crowding out*”) empresas locais viáveis a investimentos. Em especial, a possibilidade de um investidor queixar-se directamente ao Estado em caso de um conflito, mediante o mecanismo de arbitragem incluído nos BITs sujeito às regras do Centro Internacional para a Resolução de Disputas de Investimento (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, ICSID), não é disponível ao investidor nacional.

Analisando os resultados alcançados com a implementação dos BITs com a Holanda e com a UEBL, 15 e 10 anos, respectivamente, após a sua entrada em vigor, nota-se que carecem de revisão profunda para que se possa melhorar os ganhos para Moçambique.

¹ Ver mais detalhes no ponto 3 do texto.

A análise dos BITs, feita pelo Centro de Integridade Pública (CIP), sugere que é preciso Moçambique negociar com as contrapartes condições que permitam melhorar, de certa maneira, as condições existentes no campo de investimento, tomando em conta a necessidade de desenvolvimento de Moçambique.

Exemplo pragmático a tomar na revisão dos BITs é o BIT negociado com o Brasil (que ainda não entrou em vigor), que propõe opções muito interessantes ao mecanismo principal de um BIT, o de resolução de disputas, dentre as quais destaca-se a criação de um Comité Conjunto, *Ombudsmen*, e a troca de informação detalhadas nos pontos 2 e 4 desta Nota.

Os BITs assinados por Moçambique e Holanda seguem o formato adoptado internacionalmente para a maioria dos BITs que geralmente não tem atenção às especificidades peculiares dos estados-parte, principalmente do Estado menos desenvolvido. É neste sentido que os aspectos levantados nesta análise são válidos para todos os outros BITs assinados pelo Governo de Moçambique que estão em vigor (vide Anexo 1), com as devidas adaptações.

Um princípio fundamental orientador dos BITs é que estes trazem benefícios aos países contratantes, especialmente para um país em desenvolvimento. Só que este princípio genérico não se aplica nos casos em que o empresariado nacional não tem capacidade estrutural, tecnológica e de formação para penetrar e realizar investimento no mercado de um país desenvolvido. Este é o caso de Moçambique (e muitos outros países em desenvolvimento).

Aspectos detalhados sobre a utilidade de um BIT para um país como Moçambique são tratados no ponto 4 do texto. Mas, num contexto histórico, a utilização de BITs previa benefícios para o país, dos quais se podem destacar:

- **Criação de Pilares produtivos** - Moçambique tem um fraco sistema de justiça e de governação. Para incentivar investidores estrangeiros a realizar elevados investimentos é preciso garanti-los que os seus investimentos são protegidos.² Os BITs foram concebidos justamente para este fim. Portanto, historicamente, os BITs ajudaram a criar pilares produtivos em Moçambique (por exemplo capacitação de capital humano e investimento em infraestruturas) que não estariam presentes sem dar protecção especial aos investidores.

- **Atracção de IDE – os BITs materializam-se através de IDE, investimentos estes que trouxeram divisas ao país**, depositadas no sistema financeiro. As divisas são utilizáveis para importações do sector privado, não só para os projectos dos IDE mas para toda a economia.

Segundo alguns analistas³, apesar do propósito para o qual os BITs foram estabelecidos, parece que eles não levaram a mais investimentos. Por exemplo, a partir de 2004, após a entrada em vigor do BIT entre Moçambique e os Países Baixos, só em 2008 é que o fluxo atingiu o pico de cerca de USD 90,2 milhões de IDE. Entretanto em 2010 reduziu significativamente chegando a atingir níveis negativos. Desde 2011 tem estado a recuperar embora não ultrapasse os USD 20 milhões.⁴

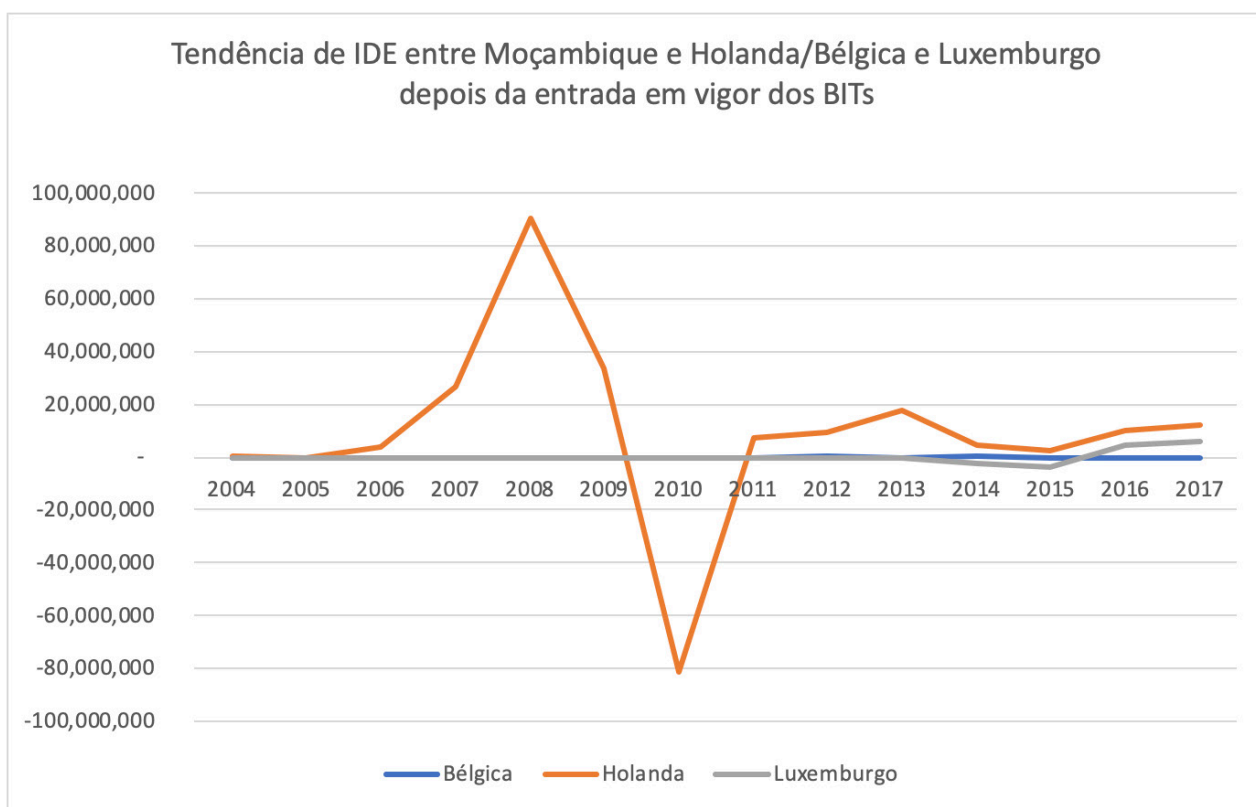
Para o caso da Bélgica e Luxemburgo, a tendência foi nula nos primeiros anos depois do tratado entrar em vigor. Entretanto só em 2012 se registou um fluxo tímido de IDE proveniente da Bélgica de USD 150 mil, com oscilações positivas e negativas e com impacto pouco significativo.

Luxemburgo teve uma tendência ainda mais preocupante. Logo após a entrada em vigor do tratado registou em 2014 um refluxo de IDE e fluxos tímidos entre 2016 a 2017 de não mais de USD 10 milhões em termos acumulados.

2 R. Dolzer and C. Schreuer, Principles of International Investment Law (Oxford Univ. Press, Oxford 2008)

3 https://www.bothends.org/uploaded_files/document/1To_change_a_BIT_is_not_enough_LR.pdf

4 http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222



Fonte: Dados do Banco de Moçambique

Adicionalmente, dados do Banco de Moçambique sobre a origem dos IDE em Moçambique entre 2007 a 2017 revelam que os países que mais contribuíram com investimento não possuem acordos bilaterais de investimento, ou pelo menos os acordos não se encontram em vigor. É o caso de África do Sul, Brasil, Emirados Árabes Unidos e Estados Unidos da América.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
África do Sul	África do Sul	Brasil	Brasil	Emirados Arabes Unidos	Brasil	Emirados	EUA	Emirados	África do Sul	Emirados Arabes Unidos
Brasil	Suíça	Maurícias	Maurícias	Brasil	EUA	EUA	Emirados Arabes Unidos	EUA	Emirados Arabes Unidos	Maurícias
Maurícias	Brasil	Portugal	África do Sul	Maurícias	Itália	Índia	Maurícias	Maurícias	Itália	China
Holanda	Holanda	Suíça	Irlanda	Irlanda	Austrália	Itália	Itália	Itália	Maurícias	Itália
Índia	Maurícias	África do Sul	Ilhas Virgens	Suíça	Maurícias	Noruega	Austrália	África do	EUA	EUA

Entretanto, a recente crise da dívida pública em Moçambique é exemplo pragmático do que acontece à economia em casos de queda abrupta de IDE. Quando foram descobertas as dívidas ilegais em Abril de 2016, os IDE caíram significativamente causando uma crise de falta de divisas que resultou na rápida e acentuada desvalorização do Metical e numa queda assustadora de importações⁵. Este aspecto leva a crer que outros factores não necessariamente relacionados com os BITs são determinantes para atrair IDE.

- **Geração de emprego** – O IDE tem o potencial de criar novos postos de trabalho no país receptor. Este é um efeito multiplicador que não resulta directamente da implementação de um BIT mas que está a critério do sector privado. Não se deve perder de vista que o investidor privado estrangeiro vem a Moçambique principalmente para fazer lucros e não para ajudar a resolver o problema de desemprego do país.

- **Criação de ligações com empresas nacionais** - qualquer empresa estrangeira, mesmo quando importa temporariamente grande parte de equipamentos de produção, precisa de apoio de empresas nacionais. As condições oferecidas nos BITs ajudaram a trazer IDE que criaram ligações a montante e a jusante **com empresas**

⁵ Em 2016, o fluxo de IDE decresceu em relação ao ano anterior em cerca de 23,3%, facto que foi acompanhado por uma desvalorização da moeda de aproximadamente 60% e consequentemente uma queda nas importações em mais de 40% em igual período, respectivamente.

nacionais. O problema actual é que essas ligações deveriam ter sido mais sustentáveis.

Há, portanto, muito interesse de estudar o impacto de um BIT para as duas partes contratantes. É fácil dizer que um BIT é injusto para um país como Moçambique porque não dá oportunidades iguais, isto é, que não permite que os seus investidores aproveitem de forma simétrica o BIT. Esta assimetria significa que um investidor moçambicano, por exemplo um agricultor que possui terras em Moçambique não pode fazer uso dos direitos ao abrigo do tratado, mas tem de recorrer ao tribunal nacional. Mas, se o proprietário da terra for **holandês**, ele poderá usar também a arbitragem prevista no BIT.

Portanto, antes de estender tacitamente os BITs com Holanda e UEBL, há necessidade do Governo de Moçambique reconsiderar os moldes internacionais dos BITs e negociar com as contrapartes condições que buscam igualar ou aproximar de certa forma as condições actualmente existentes, tomando em conta a necessidade de desenvolvimento do País.

2. Análise – Vantagens e Desvantagens dos BITs

Como referido na parte introdutória, os tratados bilaterais de investimento visam, de um modo geral, promover e proteger os investimentos realizados pelos nacionais de cada um dos respectivos Estados-partes, no território do outro Estado-parte. Estes tratados têm hoje relevância não apenas para os países desenvolvidos⁶, mas também para os que possuem economias emergentes e que se tornaram entretanto exportadores de capitais⁷.

Entende-se de forma simplificada por país exportador de capitais, aquele que tem capacidade de fazer investimento directo e/ou conceder créditos de longo, médio ou curto prazo a outros países.

O Fundo Monetário Internacional (2015)⁸ estima que economias subdesenvolvidas podem estar a perder entre US\$ 100 biliões a US\$ 300 biliões em receitas por ano devido a estratégias de evasão fiscal pelas multinacionais - países pobres perdem também cerca de US\$ 170 biliões em receitas todos os anos quando estes rendimentos são protegidos em paraísos fiscais.

Países subdesenvolvidos perdem ainda mais quando adoptam corrida pelo investimento, competindo para atrair investimento estrangeiro através de isenções fiscais, oferecendo incentivos e negociando acordos comerciais desfavoráveis.

Vantagens dos BITs

• *Atrair Investimento Directo Estrangeiro*

A possibilidade de atrair investimento directo estrangeiro para a sua economia (sobretudo em países subdesenvolvidos) tem sido um dos objectivos primordiais a ser alcançado pelos governos mediante assinatura de BITs. Por sua vez, os IDE contribuem para o aumento das Reservas Internacionais Líquidas (RILs), gera emprego e contribui para a receita fiscal. Tudo isto estimula a assinatura de BITs.

Desvantagens dos BITs

• *O tratamento dado a investidores estrangeiros é igual (ou melhor) aos que são dados a investidores nacionais*

6 Why does a BIT between US and China matter: <https://www.uschina.org/advocacy/bilateral-investment-treaty>

7 <http://www.oa.pt/upl/%7B59b6cc48-cdbc-4836-9bab-d61fe72e9215%7D.pdf>

8 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/03/point1.htm>

Geralmente estes acordos prevêem que os investidores estrangeiros devem ser tratados da mesma forma que os investidores nacionais.

Para além disso, estes acordos incluem garantias de compensação aos investidores por expropriação de propriedade ou fundos e transferência livre e repatriação de capitais e lucros.

O repatriamento de capitais e lucros é um grande entrave ao crescimento económico, pois estes podiam contribuir substancialmente para o reinvestimento em empresas nacionais gerando um efeito multiplicador de desenvolvimento da economia.

• *Mecanismo de gestão de conflitos*

Os BITs têm uma solução de controvérsias entre investidor e Estado através de um mecanismo (ISDS⁹) centralizado no *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)¹⁰, gerido pelo Banco Mundial. O ICSID permite aos investidores processar os governos neste tribunal internacional se verificarem que uma determinada política do governo prejudica a rentabilidade do seu investimento¹¹. Os casos podem custar milhões e por vezes biliões de dólares em multas à parte infractora.

O problema com o ICSID é que em muitos casos a falha é favorável ao investidor e não ao país onde teve lugar o investimento. Sem entrar nos aspectos legais, é desejável que ao se pronunciar sobre uma infracção do BIT sejam tomados em conta todos os aspectos de uma forma ampla, que talvez não ocorra no seio do ICSID.

Vale a pena fazer referência ao BIT negociado com o Brasil que não inclui utilização do ICSID (veja Anexo 2 para os Artigos 4 a 6, relevantes a esta discussão). Em vez disso, é criado um Comité Conjunto (Artigo 4), com reuniões pelo menos uma vez ao ano, com 5 atribuições explícitas, dentre as quais figura “solicitar e acolher a participação do sector privado e da sociedade civil” e “buscar consensos e resolver amigavelmente quaisquer questões ou conflitos”, elementos não presentes nos outros BITs assinados por Moçambique.

Adicionalmente criam-se Pontos Focais ou “*Ombudsmen*” (Artigo 5), os quais terão como função principal dar apoio governamental aos investimentos da outra Parte realizados em seu país. No caso do Brasil, o *Ombudsman* será estabelecido na Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, e no caso da República de Moçambique, o Ponto Focal será estabelecido no Conselho de Investimentos. Os *Ombudsmen* têm 5 atribuições, entre as quais a de “recomendar encaminhamentos para reclamações recebidas dos investidores”, e de “actuar directamente para prevenir disputas e facilitar a sua resolução”.

A última inovação prevê uma troca de informação sobre oportunidades de negócio, procedimentos e requisitos para investimentos. Esta troca inclui, por exemplo, os incentivos específicos, regimes aduaneiros e tributários, informações estatísticas sobre mercados de bens e serviços, e legislação laboral.

• *Não há garantias efectivas de que estes tratados promovem desenvolvimento económico principalmente em países subdesenvolvidos*

Bodea e Ye (2017) defendem que os BITs tendem a aumentar a desigualdade de rendimento nos países em desenvolvimento. Os autores argumentam que estes tratados retraem o governo de implementar políticas de redistribuição de rendimentos. Os investidores têm tendência a congelar políticas inicialmente atractivas para favorecer o IDE no que diz respeito a taxas de impostos e políticas laborais que resultam numa retracção do rácio receita/despesa pública.

9 Investor to State Dispute Settlement

10 Centro Internacional de Resolução de Disputas de Investimento,

11 <https://www.tjm.org.uk/documents/briefings/MP-Quick-Briefing-UK-investment-protection-regime.pdf>

- *Países como Moçambique servem mais de anfitriões de IDE do que os investidores*

Um dos pressupostos mais fortes para se entrar num tratado bilateral é a possibilidade do investidor ter facilidades equiparadas as do investidor nacional. Para um país como Moçambique onde o empresariado nacional ainda enfrenta desafios para fornecer bens e serviços às multinacionais dado o limitado acesso a tecnologia e fraca especialização, o elevado protecçãoismo dado aos investidores nos países com os quais firmam estes acordos devem ser revistos e tomar em conta as necessidades de desenvolvimento do país.

De forma geral, estudos revelam que a atracção de investimento directo estrangeiro nem sempre é pela existência de acordos desta natureza. Algumas vezes a localização geográfica, ambiente político-económico e social é que determinam a decisão de um investidor decidir colocar o seu capital num dado país. É necessário que o país revise cada um destes acordos e principalmente preste atenção às datas exactas para tomar decisões relevantes sob pena de ficar amarrado a acordos corrosivos à já enfraquecida economia nacional.

3. BIT Moçambique – Holanda

Sob o pressuposto de promoção de maior cooperação económica entre os países no que concerne aos investimentos nos dois territórios, o Governo de Moçambique assinou um acordo bilateral com o Governo da Holanda em 2001 (em vigor a partir de 2004) com vista ao encorajamento e protecção recíproca de investimentos nos dois países, visando estimular o fluxo de capital privado, tecnologia e o desenvolvimento económico dos países envolvidos.

Em Moçambique, o contexto macroeconómico da época foi marcado por tendências favoráveis resultado de duas transformações fundamentais: a transição desde 1992 para uma era de paz e estabilidade e as reformas económicas iniciadas em 1987 que substituíram o planeamento central por uma economia conduzida pelas forças do mercado e iniciativa privada.¹² Porém, em 2000 o desempenho macroeconómico sofreu retrocessos em consequência das cheias trágicas que atingiram fundamentalmente as zonas centro e sul do País, no princípio do ano. Enquanto estimativas preliminares indicavam que o crescimento económico decresceu para 3.8% no ano 2000, a inflação se elevou para 11%. Portanto, o Governo moçambicano ansiava por investimentos vigorosos, principalmente nas áreas de educação, saúde e Infraestruturas, e o BIT pode-se considerar uma ferramenta usada pelo Governo para alcançar estes objectivos.

Aspectos Fundamentais do Acordo

- Qualquer das partes contratantes, no âmbito das suas leis e regulamentos, promoverá cooperação económica através da protecção no seu território dos investimentos de nacionais da outra parte contratante;
- Cada parte contratante assegurará um tratamento justo e equitativo dos investimentos de nacionais da outra parte e não prejudicará, por motivos não razoáveis ou medidas discriminatórias, a operação, gestão, manutenção, uso, gozo ou sua disposição por esses nacionais, concedendo segurança física e protecção total a tais investimentos.
- Cada parte contratante concederá a esses investimentos tratamento que, em qualquer caso, não será menos favorável do que o concedido a investimentos dos seus próprios nacionais ou de investimentos de nacionais de qualquer terceiro Estado, o que for mais favorável para o nacional em causa, incluindo aspectos fiscais (impostos, taxas, encargos e deduções e isenções fiscais).

¹² Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta, PARPA (2001-2005)

- As partes contratantes garantirão que os pagamentos relativos a um investimento possam ser transferidos em moeda livremente conversível, incluindo, em particular, mas não exclusivamente: a) lucros, juros, dividendos, *royalties* e fundos para empréstimos e compra de material;
- As disposições do presente acordo devem também, a partir da data de entrada em vigor, aplicar-se aos investimentos que tenham sido feitos antes dessa data. No entanto, não devem ser aplicáveis a créditos que tenham surgido antes da sua entrada em vigor;
- O acordo entrará em vigor no primeiro dia do segundo mês após a data em que as partes se tiverem notificado mutuamente escrevendo que os seus procedimentos constitucionalmente exigidos foram cumpridos e permanecerá em vigor por um período de quinze anos.
- Salvo notificação de rescisão por qualquer das partes, pelo menos seis meses antes da expiração do prazo de validade, o acordo será prorrogado tacitamente por períodos de dez anos, em que cada parte se reserva o direito de rescindir o contrato mediante aviso prévio de pelo menos seis meses antes data de expiração do actual período de validade.¹³

Porém, a existência deste tipo de acordos é algo controverso para países em desenvolvimento, com enormes fragilidades a nível do sector privado. Um relatório do escritório de Análise de Política Económica da Holanda (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*)¹⁴ concluiu que os BITs não têm efeito positivo sobre o investimento em países de renda baixa e média baixa localizados na América Latina e na África Subsaariana.

3.1. Porque os BITs Moçambique-Holanda e Moçambique-UEBL devem ser revistos: Elementos Chaves para Revisão do Acordo

Os elementos chave que merecem atenção na revisão dos BITs estão relacionados com a capacidade de Moçambique em absorver as vantagens do acordo, dado o contexto e as características do sector privado. Assim destacam-se os seguintes aspectos:

- Um dos elementos a considerar nos BITs assinados por Moçambique é que um investidor estrangeiro recebe direitos similares aos nacionais (e por vezes adicionais¹⁵) relativos ao seu investimento. Se, por exemplo, os investidores nacionais gozarem de benefícios fiscais em um determinado sector, significa que os investidores estrangeiros (dotados de maior capacidade financeira, tecnológica, etc.) irão gozar dos mesmo benefícios à luz do BIT, ignorando-se por completo o contexto da atribuição do respectivo benefício ao investidor nacional.
- O igual tratamento (previsto no BIT) entre os investidores nacionais e estrangeiros, principalmente relativo a questões fiscais, gera concorrência desleal, não apenas pela fraca capacidade financeira e tecnológica dos investidores moçambicanos mas também por operarem num mercado com um custo de capital que é bastante penalizador, com taxas de juro proibitivas ao empresariado. Adicionalmente, trata-

¹³ Considerando o facto de que o acordo entre Moçambique e Holanda entrou em vigor a 01/09/2004 e o prazo de validade do acordo é de 15 anos, o momento para rescisão/alteração das condições do acordo ou seria 01 de Março de 2019 (para mais detalhes ver: <https://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/143>)

¹⁴ Vide p. 33 em A. Lejour e M. Salfi, "The Regional Impact of Bilateral Investment Treaties on Foreign Direct Investment", CPB Discussion Paper 298, 16 de Janeiro de 2015: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-discussion-paper-298-regional-impact-bilateral-investment-treaties-foreign-direct-investment.pdf>

¹⁵ Ver Caixa 1

se de um sector privado nacional caracterizado por empresários cujas actividades estão relacionadas em grande parte com o governo do dia, sem grandes chances de sobreviver em outros mercados, dificultando a possibilidade de se captar ganhos previstos nos BITs.

- O mecanismo para a resolução de conflitos considerados nos BITs com Holanda e UEBL é o ICSID, que é considerado favorecendo os elementos comerciais (*pro-business*). Deve considerar-se em vez disto os elementos incluídos no BIT com o Brasil, detalhado na secção 2, que é muito flexível e proactivo, e pode, portanto, melhor abordar questões de conflitos e inclusive preveni-los.
- O âmbito do BIT holandês com Moçambique é extenso e o significado de “privar os investidores dos seus investimentos” pode ser interpretado de várias formas. No Artigo 1 do tratado, afirma-se que o termo investimentos “significa todo tipo de activo” e isso inclui não apenas - como se esperaria - “bens móveis e imóveis” ou “créditos em dinheiro”, mas também “qualquer desempenho que tenha um valor económico”. Isto significa que os investidores holandeses poderão até processar Moçambique se puderem demonstrar que uma medida tomada por Moçambique causou uma perda do valor da sua marca ou de quaisquer outros “activos intangíveis”.
- Todos os BITs têm um artigo especial que regula a rescisão do tratado mas o acordo holandês com Moçambique é especial. Enquanto o BIT holandês com a Nigéria, como a maioria dos outros BITs da Holanda, pode ser cancelado a qualquer momento, terminando meio ano após o seu cancelamento. No caso do BIT holandês com Moçambique foi definido uma extensão tácita: se Moçambique não cancelar o tratado antes de 1 de Março de 2019, o tratado será automaticamente prorrogado até Setembro de 2029 e continuará a proteger o “investimento” actual como também investimentos futuros que possam ser feitos até aquela data.
- O BIT entre Moçambique e Holanda (no Artigo 14.3) inclui a chamada “cláusula de sobrevivência”, o que significa que ainda que uma das partes decidisse hoje cancelar este acordo, eles ainda poderiam ser processados com base neste tratado nos próximos 15 anos, ou seja, direitos concedidos a investidores estrangeiros neste tratado seriam aplicáveis de acordo por mais 15 anos.

Caixa 1. Amostra de Investimentos Holandeses em Moçambique

Heineken

A Heineken, uma multinacional holandesa, foi fundada em 1863 e actua em mais de 70 países. No início de 2017, a empresa lançou a primeira pedra para construção de uma fábrica em Moçambique num investimento orçado em cerca de 100 milhões de dólares americanos. A fábrica, localizada no distrito de Marracuene, prevê produzir, a partir do primeiro semestre de 2019, oito milhões de litros de cerveja. O projecto prevê a criação de 200 postos de trabalho directos e muitos outros indirectos, bem como a utilização da matéria-prima nacional, e em linha com a estratégia de usar 60% da matéria-prima proveniente de África até 2020.

O que chama bastante atenção a este projecto é que, o Governo aprovou a revisão do Código do Imposto sobre Consumos Específicos (ICE), concedendo benefícios fiscais, para facilitar a implantação da nova fábrica de cerveja da Heineken em Moçambique, concedendo assim vantagens adicionais relativamente a sua principal concorrente, Cervejas de Moçambique.

Shell

A Shell é uma empresa multinacional petrolífera anglo-holandesa, que tem como principais actividades a refinação de petróleo e a extracção de gás natural.

A Shell, assinou com o Governo de Moçambique, em meados de 2017, um memorando de entendimento com vista a alocação do gás natural da Bacia do Rovuma, para uso e consumo doméstico. O memorando surge na sequência dos resultados do concurso público de adjudicação do gás doméstico da Bacia do Rovuma referente a utilização de Gás Natural para o Desenvolvimento de Projectos no mercado doméstico.

Contudo, embora seja um dos grandes projectos em Moçambique (sem contar com os investimentos da ENI e da Anadarko) com uma previsão de investimento superior a 7 biliões de meticais, os aspectos fiscais podem ser um risco para as contas públicas. Isto porque a Shell mencionou que os aspectos fiscais deveriam ser objecto de um diálogo com o Governo de Moçambique e a empresa pode exigir um regime fiscal atractivo.

4. Conclusões e Recomendações

Os BITs assinados entre Moçambique e Holanda e UEBL estão sujeitos a renovação tácita a 1 de Setembro de 2019 se, antes de 1 de Março de 2019, não se submeta uma alteração. Portanto, este é o momento apropriado de visitar o acordo e considerar o contexto e os méritos deste BIT—e de vários outros BITs (como o do Japão) que estão sujeitos à renovação em 2019.

Reconhecendo que os fluxos de IDE resultantes de um BIT beneficiam o País, a questão não é de eliminar o BIT mas de fazê-lo mais eficiente e ajudar assim ao desenvolvimento de Moçambique. É também fundamental avaliar a necessidade de competir internacionalmente na busca de IDE e encontrar estratégia para garantir equilíbrio entre a atracção de investimentos internacionais e a prevenção de perdas fiscais que são resultantes de isenções fiscais concedidas a investidores estrangeiros como incentivos, no contexto de BITs.

Portanto, antes de estender tacitamente o BIT com Holanda, recomenda-se ao Governo de Moçambique abandonar os moldes internacionais dos BITs e negociar com as contrapartes condições que busquem aproximar de certa maneira as condições existentes no campo de investimento, tomando em conta a necessidade de desenvolvimento de Moçambique.

Acima de tudo, pode-se melhorar os mecanismos para a prevenção de conflitos e eventual resolução, especificamente:

- Substituição do mecanismo de resolução de litígios entre investidores e Estado (ISDS) por outro mecanismo de resolução de litígios de última geração, como o utilizado no BIT recentemente assinado entre Moçambique e o Brasil, o que é essencial para melhorar a natureza do BIT com Holanda;
- Criação de um Comité Conjunto, com reuniões pelo menos uma vez ao ano e com 5 atribuições explícitas dentre as quais figuraria “solicitar e acolher a participação do sector privado e da sociedade civil” e “buscar consensos e resolver amigavelmente quaisquer questões ou conflito”.
- Criação de Pontos Focais ou “Ombudsmen”, os quais terão como função principal dar apoio governamental aos investimentos da outra Parte realizados em seu país. Os Ombudsmen teriam 5 atribuições, entre as quais a de “recomendar encaminhamentos para reclamações recebidas dos investidores” e de “actuar directamente para prevenir disputas e facilitar a sua resolução”.
- Troca de informações sobre oportunidades de negócio, procedimentos e requisitos para investimentos. Esta troca de informações incluiria os incentivos específicos, regimes aduaneiros e tributários, informações estatísticas sobre mercados de bens e serviços e legislação laboral.

Também há outras condições que podem ser melhoradas mediante negociação, tendo em conta a redução de vantagens dos investidores estrangeiros sobre os investidores nacionais:

- Restringir a repatriação de lucros a uma certa percentagem com o fim de fazer com que o investidor estrangeiro compre mais bens locais e assim fortaleça as ligações com as empresas e emprego nacional;

- Condicionar um investimento novo que inclua componentes de formação para técnicos/empresários moçambicanos, a cargo do investidor;
- Assegurar que os mecanismos de queixas contra o Estado sejam limitadas a eventos válidos, sem criar condições aleatórias;
- Reconhecer que investimentos já efectuados devam ser revistos e receber condições adaptados a novas condições económicas, dentro de certos prazos, incluindo renegociação das cláusulas de sobrevivência explicadas na secção 4;
- Tributar os novos investimentos não com os impostos mais baixos possíveis, mas com níveis indicados pelas leis fiscais e que incluam uma componente referente ao desenvolvimento social, como por exemplo um programa de construção de centros de saúde ou escolas no local onde o investimento ocorre. O investimento nos sectores sociais deve ser função do Estado que deve cobrar impostos às empresas nacionais e estrangeiras e depois fazer aplicação desse dinheiro nos sectores sociais e não só).

Para estas ou outras medidas pode-se olhar para outras experiências internacionais, como por exemplo, na área do sector extractivo, onde hoje em dia é totalmente aceitável as empresas desenvolverem programas sociais os quais, há décadas atrás, não estariam contempladas.

Também constituiria uma mais-valia se o Governo realizasse estudos para analisar os benefícios dos BITs para Moçambique. Com isto, os custos e benefícios de investimentos estrangeiros podem ser incorporados devidamente nas políticas de desenvolvimento do Governo de Moçambique.

ANEXO I. PAÍSES COM ACORDOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO COM MOÇAMBIQUE

NO.	PARCEIRO	SITUAÇÃO	DATA DE ASSINATURA	DATA DE ENTRADA EM VIGOR
1	Argélia	Em vigor	1998/12/12	25/07/2000
2	Angola	Assinado (não em vigor)	2015/09/11	
3	UEBL (União Económica Bélgica-Luxemburgo)	Em vigor	18/07/2006	01/09/2009
4	Brasil	Assinado (não em vigor)	30/03/2015	
5	China	Em vigor	10/07/2001	26/02/2002
6	Cuba	Em vigor	20/10/2001	26/02/2002
7	Dinamarca	Em vigor	2002/12/10	30/12/2002
8	Egipto	Assinado (não em vigor)	1998/08/12	
9	Finlândia	Em vigor	03/09/2004	21/09/2005
10	França	Em vigor	15/11/2002	06/07/2006
11	Alemanha	Em vigor	06/03/2002	15/09/2007
12	Índia	Em vigor	19/02/2009	23/09/2009
13	Indonésia	Em vigor	26/03/1999	25/07/2000
14	Itália	Em vigor	14/12/1998	17/11/2003
15	Japão	Em vigor	01/06/2013	29/08/2014
16	Mauritius	Em vigor	14/02/1997	26/05/2003
17	Países Baixos	Em vigor	18/12/2001	01/09/2004
18	Portugal	Em vigor	28/05/1996	31/10/1998
19	África do Sul	Assinado (não em vigor)	1997/06/05	
20	Suécia	Em vigor	23/10/2001	01/11/2007
21	Suíça	Em vigor	29/11/2002	17/02/2004
22	Peru	Assinado (não em vigor)	24/01/2017	
23	Emirados Árabes Unidos	Assinado (não em vigor)	24/09/2003	
24	Reino Unido	Em vigor	18/03/2004	12/05/2004
25	Estados Unidos da América	Em vigor	01/12/1998	03/03/2005
26	Viet Nam	Em vigor	16/01/2007	29/05/2007
27	Zimbábue	Assinado (não em vigor)	12/09/1990	

ANEXO II - ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Artigo 4 Comité Conjunto

1. Para fins do presente Acordo, as Partes estabelecem um Comité doravante designado “Comité Conjunto”.
2. Este Comité Conjunto será composto por representantes governamentais de ambas as Partes designados pelos respectivos governos.
3. O Comité Conjunto reunir-se-á nas datas e locais que as Partes acordarem, com presidências alternadas entre as Partes, devendo ser realizada pelo menos uma reunião ao ano.
4. O Comité Conjunto terá as seguintes atribuições e competências:
 - i. monitorar a implementação e execução deste Acordo;
 - ii. debater e compartilhar oportunidades para expansão dos investimentos recíprocos;
 - iii. coordenar a implementação das agendas de cooperação e facilitação mutuamente acordadas;
 - iv. solicitar e acolher a participação do sector privado e da sociedade civil, quando for o caso, em questões pontuais relacionadas com os trabalhos do Comité Conjunto;
 - v. buscar consensos e resolver amigavelmente quaisquer questões ou conflito sobre os investimentos das Partes.
1. As Partes poderão estabelecer grupos de trabalho ad hoc, que se reunirão conjuntamente ou separadamente do Comité Conjunto.
2. O sector privado poderá ser convidado a integrar os grupos de trabalho ad hoc, quando assim permitido pelo Comité Conjunto.
3. O Comité Conjunto elaborará um regulamento próprio que verse sobre os procedimentos para seu funcionamento.

Artigo 5 Pontos Focais (“Ombudsmen”)

1. As Partes estabelecerão Pontos Focais (“Ombudsmen”) os quais terão como função principal dar apoio governamental aos investimentos da outra Parte realizados no seu país.
2. No caso da República Federativa do Brasil, o Ombudsman será estabelecido na Câmara de Comércio Exterior – CAMEX.
3. No caso da República de Moçambique, o Ponto Focal será estabelecido no Conselho de Investimentos.
4. O Ponto Focal terá, entre outras, as seguintes atribuições:
 - i. atender às orientações do Comité Conjunto e interagir com o Ponto Focal da outra Parte, observando os termos deste Acordo;

- ii. interagir com as autoridades governamentais competentes para avaliar e recomendar, quando adequado, encaminhamentos para as sugestões e reclamações recebidas dos governos e investidores da outra Parte, informando ao governo, ou investidor interessado, o resultado das acções realizadas;
 - iii. actuar directamente para prevenir disputas e facilitar a sua resolução em articulação com as autoridades governamentais competentes e em colaboração com entidades privadas pertinentes;
 - iv. prestar informações tempestivas e úteis às Partes sobre questões normativas relacionadas a investimentos em geral ou a projectos específicos acordados;
 - v. relatar ao Comité Conjunto as suas actividades e acções.
5. Cada Parte elaborará os termos de referência para orientar o funcionamento geral dos Pontos Focais, prevendo expressamente, e quando cabível, prazos para a execução de cada uma das suas atribuições e competências.
6. Cada Parte designará, como seu Ponto Focal, apenas um órgão ou autoridade, com competência para monitorar a implementação deste Acordo, o qual terá os seus contactos oficiais disponíveis e deverá responder com celeridade e atenção às comunicações e solicitações da outra Parte.
7. As Partes deverão prover os meios e os recursos para o Ponto Focal desempenhar as suas funções, bem como garantir o seu acesso institucional aos demais órgãos governamentais que respondam pelos temas regulados neste Acordo.

Artigo 6 Troca de Informações entre as Partes

1. As Partes trocarão informações, sempre que possível e relevante para os investimentos recíprocos, sobre oportunidades de negócio, procedimentos e requisitos para investimentos, em especial por meio do Comité Conjunto e dos seus Pontos Focais.
2. Para esse propósito, as Partes fornecerão, quando solicitadas, com celeridade e respeito ao nível de protecção concedido à informação, dados que possuam relação, em especial, com os seguintes itens:
 - i. legislação referente a investimento;
 - ii. legislação cambial;
 - iii. incentivos específicos;
 - iv. políticas públicas que possam afectar os investimentos, bem como sobre o estabelecimento de empresas e *joint ventures*;
 - v. tratados internacionais afins;
 - vi. regimes aduaneiros e tributários;
 - vii. informações estatísticas sobre mercados de bens e serviços;
 - viii. infraestructura e serviços públicos disponíveis;
 - ix. legislação laboral;
 - x. legislação migratória;
 - xi. informações sobre legislação dos sectores económicos específicos ou áreas previamente identificadas pelas Partes; e

xii. projectos regionais de investimento.

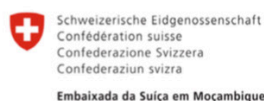
3. As Partes discutirão também iniciativas para fortalecer a actuação dos seus investidores em Parcerias Público-Privadas (PPP), especialmente por meio de maior transparência e acesso célere à informação regulamentadora.

4. As Partes respeitarão inteiramente o nível de protecção concedido a tais informações, conforme solicitado pela Parte que forneça a informação.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autoras: Celeste Filipe e Inocência Mapiisse

Equipa técnica: Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Fátima Mimbire, Inocência Mapiisse, Stélio Bila.

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
f @CIP.Mozambique i @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique