
Avaliação
da
Evolução do Ambiente de Negócios em Moçambique
1996 – 2013

Outubro 2013

Produzida pela:



Com o apoio de:



Índice

1	Sumário Executivo.....	6
2	Introdução.....	9
2.1	Antecedentes.....	9
2.2	Objectivo.....	10
2.3	Metodologia e Constrangimentos.....	10
3	Indicadores agregados do ambiente de negócios.....	12
3.1	Moçambique no contexto internacional.....	12
3.2	Percepções nacionais do ambiente de negócios.....	14
4	Historial da consulta pública-privada e as estruturas actuais.....	16
4.1	Estrutura dos mecanismos de consulta.....	16
4.2	Historial dos mecanismos de consulta.....	18
5	Temas recorrentes no diálogo público-privado.....	21
6	Política - abordando as preocupações do sector privado?.....	26
6.1	Política ao longo do tempo.....	26
6.2	Uma panorâmica da EMAN.....	27
6.3	Regulamentação.....	28
6.4	Política como resposta ao diálogo público-privado.....	28
7	Análise das áreas específicas.....	39
7.1	Investimento no desenvolvimento do sector privado.....	39
7.2	Implementação da EMAN.....	40
7.3	Factores relacionados com o comércio e o investimento.....	41
7.3.1	Impostos e alfândegas.....	41
7.4	Factores relacionados com o governo e a governação.....	42
7.4.1	Burocracia e pequena corrupção.....	42
7.4.2	Grande corrupção.....	44
7.5	Factores legais.....	45

8	Desafios Fundamentais.....	46
8.1	Vontade política.....	46
8.2	Estrutura e capacidade no seio das organizações do sector privado	47
8.3	Capacidade do sector público	48
8.4	Proteccionismo	49
8.5	Intervenção do Estado no sector privado	49
9	Conclusões	51
9.1	Principais constatações da análise.....	51
9.2	Conclusão	52
9.3	Questões fundamentais que se colocam	53
9.4	O papel dos doadores	54
9.5	Recomendações.....	55
10	Annexes.....	57
10.1	Annex 1 – Private Sector Conference Matrices Summarised.....	57
10.2	Annex 2 - Mapping of EMAN target results (numbered) against IAN factors and CASP issues (in blue).....	66
10.3	Annex 3 – Key quotes from CASP matrices	68
10.4	Annex 4 - Strategies and policies of relevance to the private sector	76
10.5	Annex 5 – Charter of Good Practice in Using Public Private Dialogue for Private Sector Development.....	77
11	Bibliography	85

Acronyms

ACIS	Associação de Comércio e Indústria – Commercial and Industrial Association
AR	Assembleia da República – Parliament
BAU	Balcão de Atendimento Unico – One Stop Shop
IAN	Business Confidence Index - Índice de Ambiente de Negócios (IAN)
BEE	Evolução de Ambiente de Negócios - Business Environment Evolution
CAC	Conselho Alargado de Consulta – Enlarged Consultative Council
CASP	Conferência Anual do Sector Privado – annual private sector conference
CEN	Conselho Empresarial Nacional - National Business Council
CEP	Conselho Empresarial Provincial - Provincial Business Council
CM	Conselho de Ministros – Council of Ministers
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique – Mozambique Confederation of Economic Associations
DASP	Direcção de Apoio ao Sector Privado – Government Department for Private Sector Support
EMAN	Estratégia de Melhoramento do Ambiente de Negócios – Business Environment Improvement Strategy
ENDE	Estratégia Nacional de Desenvolvimento – National Development Strategy
FIAS	Facility for Investment Climate Advisory Services
GAZEDA	Gabinete para as Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado – Office for Accelerated Development Economic Areas
GIP	Grupo Intersectorial Provincial - Provincial Intersectoral Group
GIRBI	Gabinete Inter-ministerial para a Remoção de Barreiras ao Investimento - Interministerial Office for the Removal of Barriers to Investment
GOM	Governo de Moçambique - Government of Mozambique
IAN	Índice de Ambiente de Negócios – Business Confidence Index (IAN)
IFC	International Finance Corporation
INAE	Instituto Nacional de Actividades Económicas – National Institute for Economic Activities
INE	Instituto Nacional de Estatística – National Statistics Institute
ISPC	Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes – Simplified Tax for Small Taxpayers

JaU	Janela Única – Single Window Trade Management System
M&E	Monitoria e Avaliação - Monitoring and Evaluation
MF	Ministério das Finanças - Ministry of Finance
MIC	Ministério de Indústria e Comércio - Ministry of Industry and Commerce
NUIT	Numero Único de Identificação Tributária - Individual Taxpayer Identification Number
ODAMoz	Base de dados sobre apoio oficial ao desenvolvimento de Moçambique - Official Development Assistance to Mozambique Database
OCDE / OECD	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico - Organisation for Economic Co-operation and Development
PARPA	Plano de Acção pela Redução de Pobreza Absoluta – Poverty Reduction Plan
PPD	Diálogo Público - Privado - Public-Private Dialogue
PSWG	Grupo de Trabalho sobre o Sector Privado - Private Sector Working Group
PME / SME	Pequena e Média Empresa - Small and Medium-sized Enterprise
USAID	United States Development Agency
IVA / VAT	Imposto sobre Valor Acrescentado - Value Added Tax

1 Sumário Executivo

O objectivo deste documento é demonstrar, de forma inequívoca, que os esforços feitos ao longo das últimas quase duas décadas para melhorar o ambiente de negócios e fortalecer o sector privado em Moçambique, têm sido insuficientes. O seu objectivo é dar a conhecer estas falhas e actuar como um apelo à acção no seio de três grupos principais: o sector privado nacional, o governo e a comunidade de doadores.

A Secção 2 fornece algumas informações sobre a reforma do ambiente de negócios em Moçambique, defende a necessidade deste relatório, e define a metodologia utilizada e as principais dificuldades encontradas.

A Secção 3 tenta situar o ambiente de negócios e o clima de investimento em Moçambique no contexto internacional. As reformas limitadas nos últimos 18 anos não resultaram em alterações substanciais para a maioria das empresas. O ritmo das reformas parece ter estagnado, apesar dos esforços do sector privado e dos investimentos significativos (mais de US \$ 10B) por parte dos doadores e do governo. Esta estagnação reflecte-se no Índice de Ambiente de Negócios de Moçambique (quase inerte durante duas décadas), na sua classificação no índice de *Doing Business* (146º dos 185 países em 2013) e no seu desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (penúltimo lugar dos 186 países em 2013).

Nesta reunião[13º CASP] iremos ver os resultados dos esforços desenvolvidos pelos sectores público e privado, otimizando sinergias para o maior benefício do ambiente de negócios e mostrando resultados claros no desempenho da economia nacional - Armando Inroga, Ministro da indústria e Comércio, 2013.

A Secção 4 explora os mecanismos através dos quais se realiza o diálogo público -privado em Moçambique, e o modo como estes têm evoluído ao longo do tempo. Baseia-se num exame minucioso dos documentos de CASP e em entrevistas qualitativas com líderes do sector privado. Apesar de haver um processo de diálogo permanente a nível nacional, através dos CASP, entre o governo e a CTA, não se estão a desenvolver as reformas necessárias para permitir o desenvolvimento da economia de Moçambique de modo a criar empregos e a permitir a geração de riqueza.

Estabelecem-se compromissos, mas falta levá-los por diante; e, fundamentalmente, não existe um consenso amplo entre o sector público, as empresas e a sociedade civil, sobre o modo de alcançar o desenvolvimento económico. Declarações sobre o desenvolvimento económico baseado no sector privado, tais como o PARPA, ENDE ou

EMAN, reconhecem que as empresas, e em particular as PME, são cruciais para o emprego e para um crescimento de base alargada. No entanto, estas não são transformadas em acções concretas, em termos da legislação que é, então, efectivamente implementada.

A Secção 5 identifica as principais questões que foram levantadas pelo sector privado através do mecanismo de CASP ao longo do tempo, agrupadas em categorias sectoriais e transversais:

Questões específicas do sector (# levantadas)	Questões transversais (# levantadas)	
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (18) • Turismo (16) • Indústria (10) • Pesca (4) • Judiciário (3) • Mineração (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte (39) • Impostos, alfândegas e comércio externo (21) • Sector Público/Administração Estatal (11) • Obras Públicas (10) 	<ul style="list-style-type: none"> • TI /Telecomunicações (10) • Finanças (10) • Trabalho (9) • Comércio (6) • Transversais (5)

Embora cada uma destas categorias contenha muitas questões, ao agrupá-las isto ilustra um padrão global de preocupações levantadas pelas empresas ao longo de um período de 18 anos.

A Secção 6 começa com uma exploração do enquadramento político nacional para o desenvolvimento do sector privado em Moçambique. Apesar de se terem canalizado esforços e investimentos significativos para o desenvolvimento de estratégias e políticas relevantes para o sector privado(particularmente em 2006-2009), continua a surgir a necessidade de haver melhorias políticas nas matrizes de CASP, o que demonstra que o

Queremos, aqui manifestar a nossa indignação pelo passo bastante lento que as reformas no país estão a levar. - Rogério Manuel, CTA President, 2013

enquadramento político nacional não está a satisfazer as necessidades e expectativas do sector privado. Por exemplo, apesar da criação de uma política industrial em 2007, a necessidade de uma política industrial repete-se nas matrizes de CASP em 2012 e 2013. Apesar da criação da estratégia de marketing turístico em 2006, a necessidade de promover e desenvolver a imagem nacional no sector do turismo continua a surgir nas matrizes até 2011. Questões relacionadas com as normas de qualidade continuam a surgir nas matrizes de CASP até 2010, apesar da existência de uma política e estratégia de qualidade promulgada em 2003.

Esta secção também fornece um resumo detalhado da avaliação de EMAN e uma breve avaliação do ambiente regulamentar. Observa que os regulamentos tendem a ser fragmentados e sectoriais, desenvolvidos por ministérios individuais, com consulta limitada com os seus homólogos do governo ou com as empresas. Incluem-se, como exemplos da complexidade: regulamentação do licenciamento do turismo, legislação fiscal e o montão de regulamentações do trabalho. Além disso, as regulamentações não reflectem muitas vezes, as políticas que são supostas implementar.

As coisas não acontecem porque é um problema estrutural e de mentalidade. Todos sabemos que os ministérios trabalham como instituições isoladas umas das outras. – BEE Interviewee 4

A secção 6 também contém uma análise comparativa dos temas de CASP ao longo do tempo, dos resultados-alvo de EMAN, dos objectivos específicos e das actividades de EMAN II, e do último CAC. Visto que o Governo tomou a decisão estratégica de concentrar o EMAN II mais estreitamente do que o EMAN, de que modo irão ser abordadas, durante o período de cinco anos do EMAN II, as questões importantes que não são abrangidas por esta estratégia.

Apenas dois temas de CASP, - (1) registo e licenciamento e (2) insolvência e recuperação - se encontram totalmente reflectidos no EMAN II. Embora algumas das actividades incluídas no EMAN II sejam úteis, estas não irão resolver (nos próximos cinco anos) questões fundamentais que foram levantadas pelo sector privado, de forma consistente, tais como a ineficácia nos portos e nas fronteiras, as importações ilegais, o excesso de burocracia e a corrupção. A grande maioria dos problemas de CASP não foram integrados no EMAN II, e não existe nenhuma indicação sobre se estes podem ser tratados fora do EMAN II ou de que modo.

Outro ponto digno de nota é a óbvia falta de alinhamento entre o CAC (o mecanismo de monitorização para os acordos no âmbito do CASP) e o EMAN/EMAN II. Esta anomalia levanta uma questão importante: qual é/deveria ser a relação entre o diálogo público-privado e os processos de monitorização (CASP e CAC) e a estratégia do governo para melhorar o ambiente de negócios?

A Secção 7 começa com uma análise do compromisso assumido pela comunidade internacional para com o desenvolvimento do sector privado em Moçambique, e questiona se os resultados previstos foram alcançados. Em seguida, trata da implementação do EMAN ao nível macro. Segue-se uma análise mais detalhada de algumas questões específicas levantadas através do mecanismo CASP ao longo do tempo: questões relacionadas com o investimento e com o comércio, questões relacionadas com o governo e com a governação, e questões jurídicas.

A Secção 8 começa com uma visão detalhada de uma série de factores que normalmente impedem a reforma: a vontade política, a estrutura e a capacidade no seio das organizações do sector privado, e a capacidade do sector público. Também explora sumariamente questões relacionadas com o protecçãoismo e com a intervenção do sector público no sector privado.

A Secção 9 conclui o relatório.

As principais constatações da análise são as que se seguem:

A reforma prevista em meados da década de 90 não se materializou. Os relatórios das conferências anuais do sector privado mostram a repetição das mesmas mensagens em cada conferência, acompanhada por uma notável falta de acções concretas.

Os investimentos dos doadores com relevância para o sector privado não produziram resultados. Entre 2001 e 2015 projectaram-se mais de US \$ 10 bilhões para gastar em projectos com relevância para o sector privado. Embora alguns desses fundos sejam subvenções, outros são empréstimos suaves que Moçambique terá que reembolsar. Uma questão fundamental é, portanto, se houve um desenvolvimento suficiente do sector privado para criar a riqueza necessária para reembolsar esses empréstimos.

Falta uma visão comum sobre o desenvolvimento de Moçambique e uma política de acompanhamento abrangente para o ambiente de negócios. Moçambique não tem uma estratégia ampla para a Melhoria do Clima de Investimento ou para a Competitividade das

Empresas. Em vez disso, a política é desenvolvida de forma sectorial, e é muitas vezes acompanhada por regulamentações fragmentadas, complexas, que se sobrepõem e que até são mesmo contraditórias, de difícil compreensão para o sector privado e de difícil implementação para o sector público.

A reforma política não foi acompanhada pela implementação. A falta de implementação tem sido atribuída a: falta de vontade política; poder político insuficiente no seio dos órgãos do governo responsáveis por supervisionar as reformas; resistência no seio dos funcionários que beneficiam do sistema existente; pouca capacidade do sector público, especialmente nas províncias, para absorver as mudanças regulamentares.

As reformas realizadas têm sido pequenos “ajustes”, em vez de mudanças paradigmáticas, estruturais. Notou-se uma tendência para reformas ou ajustes mais pequenos que poderiam produzir “ganhos rápidos” e isto atribuiu-se a: forças poderosas no seio da estrutura política, cujos interesses não seriam servidos por reformas mais profundas; fraquezas no mecanismo de CASP; e uma necessidade de demonstrar alguns sucessos resultantes do diálogo público-privado, sob pressão dos doadores que desejam ver ganhos rápidos dentro de ciclos de financiamento de curto prazo, ao invés de uma abordagem integrada e de longo prazo para a reforma estrutural.

A falta de desenvolvimento deu origem a tendências proteccionistas que podem bloquear o crescimento do sector privado. Houve uma preocupação recente, no diálogo público-privado e nas discussões no seio do sector privado, em restringir o ambiente de negócios ao legislar o conteúdo local e a participação, e ao proteger os negócios com base no passaporte detido pela maioria dos accionistas.

Os mecanismos de diálogo público-privado não cumpriram a sua promessa inicial e devem ser significativamente reforçados. Mesmo havendo a vontade política para os tipos de reforma propostos, o formato das matrizes e da conferência de CASP não é propício para promover e, em seguida, monitorizar a reforma; isto requer um diálogo muito mais intenso através de mecanismos transparentes, inclusivos e geridos de forma eficaz. Os principais impedimentos para que um sistema de diálogo funcione são, em primeiro lugar, a falta de um diálogo aberto, inclusivo, transparente e sistemático entre o governo e as empresas e, em segundo lugar, a falta deste mesmo diálogo no seio do próprio sector privado.

Está-se neste momento a abrir uma nova janela de oportunidades para o desenvolvimento de negócios, com a profusão de recursos naturais que se está a verificar em Moçambique, mas as elevadas taxas de crescimento podem levar à complacência entre os líderes do governo. O crescimento liderado pelo sector extractivo não levará a um desenvolvimento económico alargado, à criação de emprego em grande escala e a melhorias generalizadas no desenvolvimento humano. A principal questão que se coloca agora, tanto às empresas como ao governo, portanto, é se serão tomadas ou não as medidas corajosas necessárias para uma reforma total, ou se o diálogo público - privado irá continuar com ajustes e mudanças pontuais, que muitas vezes não têm um grande impacto, são frequentemente mal implementadas e podem aumentar escusadamente os custos e encargos.

O relatório conclui com quatro recomendações:

- **Política** - deve haver uma única política de desenvolvimento económico coordenada, liderada desde os mais altos níveis do governo, que fará com que cada pensamento, acção, regulação, imposição, taxa etc. deve ser analisada com base nos seus benefícios para as empresas, e estruturada em conformidade;
- **Legislação** - A legislação deve, em todos os casos, reflectir fielmente a política respectiva. Deve ser clara, simples e sobretudo *exequível*. Para melhorar a qualidade e a relevância da legislação, o projecto de Lei de Participação Pública deve ser aprovado e implementado imediatamente, não só para garantir o acesso mais amplo ao debate sobre a legislação e a política para o sector privado, mas para a sociedade civil como um todo;
- **Implementação** - Os ministros devem ser directamente responsáveis perante o Primeiro-Ministro ou o Presidente, pela implementação efectiva e atempada das decisões políticas e da regulamentação associada pelas quais são responsáveis. Deve-se dar prioridade à comunicação e divulgação de novos regulamentos - ao sector privado, aos cidadãos comuns e especialmente aos funcionários encarregados da fiscalização e implementação;
- **Impacto** – os progressos e resultados devem ser monitorizados e avaliados com base no impacto, medido em termos da experiência da maior parte das empresas, em vez da conclusão das actividades.

2 Introdução

2.1 Antecedentes

O desenvolvimento de negócios e, portanto, a criação de riqueza e de emprego são fundamentais para melhorar o desenvolvimento humano. Existe uma relação directa entre um ambiente de negócios melhor, um crescimento assente numa base alargada, a geração de rendimento e a redução da pobreza. Os enquadramentos legais, regulamentares e administrativos conducentes são uma pré-condição necessária para que essa cadeia se desenvolva. Também são necessárias políticas de apoio proactivas e estruturas institucionais públicas e privadas fortes, a funcionar como mecanismos de execução.

Há muito tempo que são reconhecidas em Moçambique as ligações entre um sector privado forte, vibrante e diversificado, facilitado por um ambiente de negócios favorável, e a criação de emprego e o aumento de receitas fiscais para o desenvolvimento económico e humano. Tem havido, desde 1995, um diálogo anual contínuo entre o governo e o sector privado e, no período intermédio, o governo empreendeu uma série de reformas, destinadas a melhorar o ambiente de negócios.

Na XIII edição da Conferência Anual do Sector Privado em Moçambique - CASP, realizada no dia 8 de Março de 2013, o Ministro da Indústria e Comércio, Armando Inroga, indicou que o governo cumpriu 80% das suas metas para a reforma do ambiente de negócios. Os seus comentários coincidiram com a conclusão da primeira fase da EMAN (Estratégia de Melhoramento de Ambiente de Negócios), com os preparativos para implementar a segunda fase da reforma do ambiente de negócios (EMAN II), e com o lançamento de um projecto da ENDE (Estratégia Nacional de Desenvolvimento). Cinco meses mais tarde, o relatório da CTA para o Conselho Empresarial Nacional (CEN) mostrou que apenas quatro das vinte e uma prioridades acordadas na CASP de 2013 foram consideradas 'concluídas'.

O interesse do sector privado é prosperar, crescer e consolidar-se enquanto o governo, por sua vez, está interessado em proteger o sector privado como um dos instrumentos-chave para resolver os problemas da sociedade. O governo ... continuará a apoiar e a estudar formas de o aumentar, de modo a que o sector privado possa participar significativamente na redução do desemprego através da criação de postos de trabalho para que o sector privado possa servir de alavanca para elevar os padrões de vida do nosso povo e erradicar a pobreza extrema – Joaquim Chissano, Presidente, 1998

Nesta reunião [13º CASP] vamos ver os resultados dos esforços desenvolvidos pelos sectores público e privado, a optimizarem sinergias para o maior benefício do ambiente de negócios, e a mostrarem resultados claros no desempenho da economia nacional – Armando Inroga, Ministro da Indústria & Comércio, 2013

Apesar do optimismo do governo quanto à sua política e acções de reforma do ambiente empresarial, o crescimento das PME e a criação de emprego têm sido mínimos e o crescimento continua-se a limitar aos sectores dominados por grandes investidores internacionais (por exemplo, a indústria extractiva e os serviços financeiros). As empresas continuam-se a apresentar negativamente afectadas pela incerteza no ambiente de negócios, pela imprevisível aplicação da legislação e por outras barreiras ao investimento.

De facto, os resultados do Índice de Ambiente de Negócios (IAN) anual e os indicadores dos levantamentos do *Doing Business* (Doing Business), do Banco Mundial, traçam um quadro muito diferente daquele oferecido pelo governo. Isto leva a perguntas sobre o que é que se alcançou desde o primeiro CASP em 1995.

Estimativas conservadoras, com base no número de jovens que se juntam ao caderno eleitoral indicam que a economia deve criar pelo menos 300 mil novos empregos por ano. Tal criação de emprego em grande escala só poderá surgir de um rápido desenvolvimento de sectores chaves, tais como a agricultura, o turismo e a indústria de trabalho intensivo, e de uma enorme expansão e desenvolvimento do sector das PME. Os grandes investimentos (conhecidos como mega-projectos) irão contribuir de forma significativa para a receita do Estado, mas não irão criar postos de trabalho a esta escala. De facto, enquanto o país não conseguiu substituir importações, especialmente de produtos básicos como alimentos, os principais investimentos previstos para

os próximos anos, correm o risco de aumentar a inflação e, portanto, de aumentar os custos para aqueles que menos podem pagá-los.

Os problemas com que as empresas se confrontam e os desafios que o país enfrenta, como resultado da profusão de recursos, são complexos. No entanto, o maior desafio para a sociedade civil pode ser convencer o governo de que há um problema. Em declarações públicas, representantes do governo indicam regularmente que eles acreditam que houve uma reforma significativa, que o ambiente de negócios é muito melhor e que o crescimento da economia se baseia no aumento do número das empresas criadas e/ou nos seus investimentos.

O país continua a ser um destino de eleição para o investimento e há uma determinação em prosseguir com a reforma para beneficiar as empresas. - Aiuba Cuereneia, Ministro de Plano & Desenvolvimento, 2013

Portanto, antes de poder ocorrer o tipo de reforma profunda que é necessário para o ambiente de negócios, as empresas enfrentam o desafio de apresentar uma frente unida e de erguer a sua voz a fim de convencer o governo de que é necessária uma reforma mais radical, de grande alcance e rápida, com que o país realmente poder aproveitar a profusão de recursos, de uma forma que beneficie a todos.

Reconhecendo que o balanço é apenas semestral, queremos, aqui manifestar a nossa indignação pelo passo bastante lento que as reformas no país estão a levar. - Rogério Manuel, Presidente da CTA, 2013

Para ter uma oportunidade de influenciar a política, não será suficiente uma organização sozinha erguer a sua voz. Será necessário que um grupo de decisores e formadores de opinião moçambicanos influentes, de toda a sociedade civil, associem as suas vozes e as das organizações que representam, a um movimento concertado para a mudança.

No entanto, antes que isso possa acontecer, é necessário avaliar aquilo que se tem pedido e aquilo que se tem feito em termos de melhorias no ambiente de negócios nos últimos 18 anos, desde a primeira conferência do sector privado em 1995. Isto requer uma comparação das matrizes da CASP, da EMAN I e dos seus resultados, e dos levantamentos do IAN e do *Doing Business*. Ao examinar o progresso no mecanismo de diálogo fornecido pela CASP, assim como as medidas tomadas na EMAN e a subsequente subida ou queda da confiança empresarial (IAN) e da classificação mundial (*Doing Business*), este relatório tem como objectivo apresentar uma visão geral sobre o impacto das reformas até à data e destacar aquilo que falta fazer.

2.2 Objectivo

O objectivo deste documento é demonstrar, de forma inequívoca, que os esforços envidados ao longo das últimas quase duas décadas para melhorar o ambiente de negócios e fortalecer o sector privado, têm sido insuficientes. O seu alvo é dar a conhecer estas falhas e actuar como uma chamada à acção, no seio de três grupos fundamentais: o sector privado nacional, o governo e a comunidade de doadores.

Espera-se que esta análise sirva para estruturar o caminho para o tipo de diálogo aberto e construtivo que marcou os primeiros diálogos entre os sectores público e privado, e que este diálogo possa ser transformado numa reforma profunda e significativa, implementada a todos os níveis.

2.3 Metodologia e Constrangimentos

Este relatório foi elaborado com base numa análise dos seguintes documentos:

- Indicadores de *Doing Business* 2004-2012
- Indicadores de Índice do Ambiente de Negócios 1998 – 2012
- Matrizes e relatórios da CASP 1996 – 2013

- EMAN I e II
- Relatórios sobre diálogo público-privado, da OCDE e do Banco Mundial

E outros documentos incluídos na bibliografia, na secção 111.

Além disso, realizaram-se entrevistas qualitativas semi-estruturadas com uma série de actores-chaves envolvidos na reforma do ambiente de negócios ao longo dos últimos 18 anos, com vista a reunir as suas opiniões sobre o que funcionou e não funcionou e porquê, e o que o setor privado deve fazer daqui para frente para garantir a realização de uma reforma mais abrangente e substancial.

Um dos principais entraves à elaboração deste relatório foi o acesso à informação. Poucos dos documentos necessários para a análise estavam disponíveis eletronicamente e muitos eram difíceis de obter em documento físico. Um dos resultados da pesquisa feita será a digitalização e o carregamento de materiais fundamentais, de modo a que, no futuro, o seu acesso seja mais fácil.

Outro desafio foi a comparabilidade dos dados. Os métodos de apresentar as questões fundamentais alteraram-se significativamente ao longo do tempo e foi difícil proceder a uma referência cruzada dos dados dos vários relatórios, até mesmo da mesma organização. Além disso, na maioria dos documentos, faltavam indicadores claros e resultados monitorizados com indicações específicas de como os resultados foram aferidos como “completos”. Constatou-se que as questões levantadas ou as metas estabelecidas desapareciam e reapareciam ao longo dos anos, mas sem qualquer indicação que explicasse a razão de isto acontecer.

A análise dos relatórios da CASP torna-se complexa devido a:

- Mudanças regulares no formato das tabelas de actividades a serem desenvolvidas
- Reclassificação regular das actividades
- Actividades que desaparecem e depois reaparecem em matrizes, às vezes sob diferentes classificações, com pouca ou nenhuma indicação da razão da sua inclusão, exclusão, ou transferência
- Falta de indicadores claros ou de monitorização de resultados

Como resultado, os conteúdos dos relatórios da CASP foram resumidos para identificar temas fundamentais ao longo do tempo (veja *Annex 1 – Private Sector Conference Matrices Summarised*). O conteúdo dos relatórios é desagregado em sectores amplos, com base naqueles indicados em matrizes, ou atribuídos ao sector mais adequado em matrizes que não oferecem uma divisão sectorial.

Para colocar a análise num contexto histórico, os autores incluíram uma série de citações dos relatórios da CASP.

Os autores apresentam o relatório que se segue, com a ressalva de que a análise é necessariamente genérica, e as questões fundamentais foram agrupadas em temas, devido à falta de consistência da reportagem nos materiais de base.

3 Indicadores agregados do ambiente de negócios

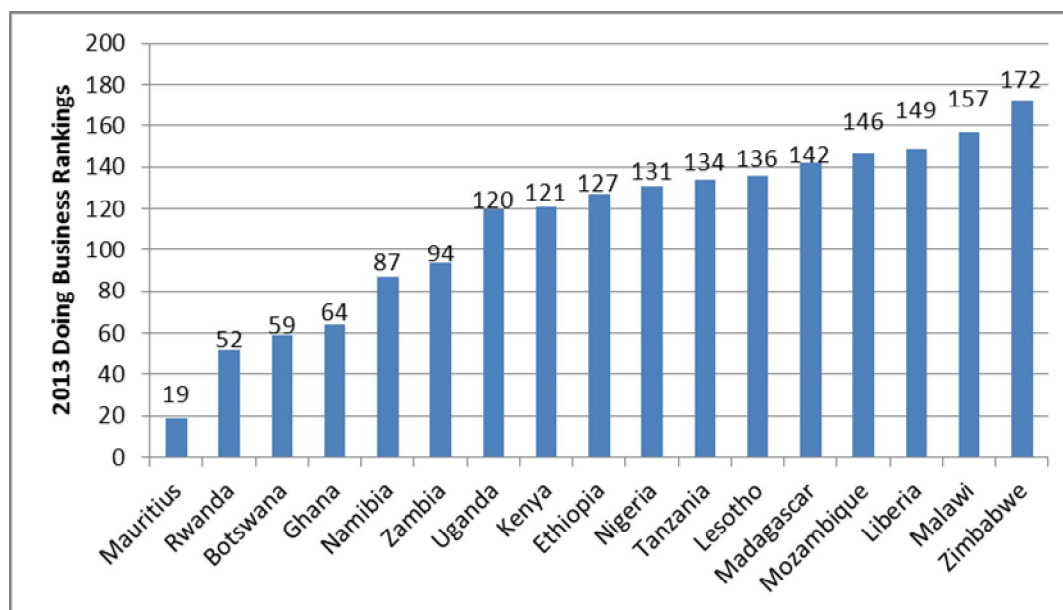
Moçambique está muito mal posicionado em comparação com os seus pares e o sector privado domestico continua a enfrentar um ambiente de negócios e um clima de investimento desfavoráveis.

3.1 Moçambique no contexto internacional

Esta secção tenta situar o ambiente de negócios e o clima de investimento em Moçambique num contexto internacional. Baseia-se principalmente na classificação de *Doing Business* do Banco Mundial, que apresenta indicadores quantitativos sobre as regulamentações de negócios e a protecção dos direitos de propriedade, comparáveis entre 185 economias. *Doing Business* mede as seguintes áreas/indicadores: começar um negócio, obtenção de alvarás de construção, obtenção de electricidade, registo de propriedade, obtenção de crédito, protecção de investidores, pagamento de impostos, comércio transfronteiriço, execução de contratos, resolução de insolvência e empregar trabalhadores.

Em 2013, Moçambique classificou-se no 146º lugar dos 185 países incluídos na classificação. A Figura 1 abaixo mostra as mais recentes classificações do *Doing Business* para dezassete economias africanas, entre as quais apenas a Libéria, o Malawi e o Zimbabué se classificam num lugar inferior ao de Moçambique.

Figura 1: Classificação de Doing Business, 2013



Apesar das críticas de metodologia, esta classificação é uma referência mundial para a reforma e o desempenho do ambiente de negócios. É muito usada para determinar a situação em que se encontra um determinado ambiente de negócios e, portanto, pode ter um impacto significativo sobre o investimento directo estrangeiro.

Eu costumo dizer a todos que falam nisso se tem alguma empresazinha, porque é muito mais fácil sentir isto na pele. Não apenas do quanto é difícil fazer negócio, mas do nível de degradação das condições favoráveis ao negócio. Tens coisas todos os dias a piorarem. – BEE Entrevistado 4

A necessidade de acelerar as reformas é urgente, também porque Moçambique tem de competir num mercado internacional cada vez mais integrado.... já não é suficiente comparar a situação em Moçambique, com o seu próprio passado, mas também com as rápidas mudanças que estão a ocorrer em todo a região e em todo o mundo. – Relatório da FIAS sobre barreiras administrativas ao investimento, 2001

Quando se considera a classificação ao longo do tempo, é claro que Moçambique não fortaleceu o seu ambiente de negócios tão rapidamente como outros países. A Tabela 1 abaixo, mostra que Moçambique se classificou abaixo de 80% das outras economias estudadas em 2007 (ver a 3ª coluna, % Relativa).

Tabela 1: Lugar agregado e indicadores desagregados de Moçambique entre 2007 – 2013 no *Doing Business*



Moçambique melhorou a sua posição relativa em 2010 mas, em 2013, a sua classificação voltou ao seu nível de 2007, mostrando que não houve nenhum progresso a partir duma perspectiva comparativa internacional durante o período em que se implementou a primeira EMAN.

A perspectiva não é melhor quando se consideram indicadores desagregados. De facto, durante a implementação da EMAN, as classificações relativas de Moçambique pioraram significativamente em termos de protecção dos investidores, registo de propriedade, obtenção de crédito, obtenção de alvarás de construção, pagamento de impostos e resolução de insolvência. Embora se tenha notado algum progresso no meio de período de implementação da EMAN, a dinâmica parece ter-se perdido nos últimos anos e nota-se uma tendência descendente em geral.

Outros índices internacionais traçam um quadro semelhante. O Índice de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial classificou Moçambique apenas acima do Chade, Guiné, Serra Leoa e Burundi, na África Subsaariana em 2012-13 (ver abaixo).

Figura 2: Classificação do Índice de Competitividade Global, do Fórum Económico Mundial (Regional), 2012-2013

Rank	Economy	Score	Rank	Economy	Score
52	South Africa	4.4	121	Ethiopia	3.6
54	Mauritius	4.4	122	Cape Verde	3.5
63	Rwanda	4.2	123	Uganda	3.5
76	Seychelles	4.1	128	Mali	3.4
79	Botswana	4.1	129	Malawi	3.4
92	Namibia	3.9	130	Madagascar	3.4
98	Gambia, The	3.8	131	Côte d'Ivoire	3.4
99	Gabon	3.8	132	Zimbabwe	3.3
102	Zambia	3.8	133	Burkina Faso	3.3
103	Ghana	3.8	134	Mauritania	3.3
106	Kenya	3.7	135	Swaziland	3.3
111	Liberia	3.7	137	Lesotho	3.2
112	Cameroon	3.7	138	Mozambique	3.2
115	Nigeria	3.7	139	Chad	3.1
117	Senegal	3.7	141	Guinea	2.9
119	Benin	3.6	143	Sierra Leone	2.8
120	Tanzania	3.6	144	Burundi	2.8

3.2 Percepções nacionais do ambiente de negócios

Tal como a classificação do *Doing Business* fornece uma referência internacional do clima de negócios, o Índice da Ambiente de Negócios (IAN) anual fornece uma indicação das percepções do sector privado nacional. O IAN é um levantamento anual realizado pela KPMG e a Confederação das Associações Económicas (CTA), que inclui uma amostra representativa das empresas de todas as dimensões, em todas as províncias e em dez sectores fundamentais.¹ Os entrevistados são convidados a avaliar o seu nível de confiança relacionado com 42 factores específicos agrupados em 7 categorias: factores macroeconómicos; factores relacionadas com o mercado financeiro e de crédito; factores de comércio e de investimento; factores relacionados com a infraestrutura e os serviços; factores de governo e de governação; factores de emprego e factores legais. A Figura 3 abaixo mostra a evolução do IAN desde o seu início.

Figura 3: Evolução do Índice de Ambiente de Negócios, 1998 - 2012



¹ Os sectores incluídos no IAN: agricultura e pescas; alimentos e bebidas; sistema bancário e de leasing e seguros; comércio e serviços; comunicação, informação e Informática; construção e materiais de construção; energia e comércio de combustíveis, turismo e hospitalidade; fabricação; transporte, terminais e serviços relacionados.

Fonte: IAN 2013

O primeiro ponto a ser observado é a redução acentuada da confiança empresarial entre 1998, o primeiro levantamento e ponto alto da sua história, e 2000, que marcou o ponto mais baixo do levantamento.

Às primeiras reuniões da CASP seguiu-se um optimismo inicial, o diálogo público-privado quase-anual, que começou em 1995, mas que parece este optimismo ter decrescido quando não se concretizou a promessa daqueles primeiros encontros.

O segundo ponto importante é a falta de qualquer melhoria significativa na confiança empresarial desde 2000, apesar da proliferação de estratégias, políticas e legislação para a reforma do ambiente de negócios.

A evidência qualitativa baseada nas entrevistas com informantes-chave, sugere que as reformas políticas que se previa que melhorassem drasticamente o ambiente de negócios e que se iriam reflectir, logicamente, num aumento da confiança empresarial e numa classificação mais elevada no Doing Business, simplesmente não foram implementadas.

A Secção 5, a seguir, explora os temas recorrentes no diálogo público-privado ao longo dos últimos 18 anos, e a Secção 6 analisa estes temas, na medida em que se relacionam com o quadro político nacional. A Secção 7 então considera a questão da implementação mais detalhadamente, considerando áreas específicas onde a reforma foi proposta através do diálogo público-privado e, posteriormente, formalizada como política, mas em que o impacto previsto das reformas não foi sentido pelo sector privado.

A secção a seguir trata da história do diálogo público-privado em Moçambique

Este mecanismo [CASP] começou em 95/96. Depois em 2001 mais ou menos, houve ali uma ruptura; houve aquele namoro, naqueles primeiros 5 anos, aqueles dizeres que o pessoal tinha vontade, que queria fazer. Vontade discurso, mas as pessoas pelo menos tinham um sentimento de que se podiam fazer coisas. Mas desde sempre nunca houve uma vontade fértil de o fazer. – BEE Entrevistado 5

Nós mudámos muito...mas se você aprofundar os detalhes dessa mudança, há muito a ser feito. Este país ainda não é competitivo...A maioria [das reformas] não aconteceu porque não havia capacidade de implementação. Não houve capacidade para implementar nada que tenha sido decidida; continuamos a ser fracos em termos de capacidade de implementação pelo governo – BEE Entrevistado 1

4 Historial da consulta pública-privada e as estruturas actuais

O governo não pode ter nenhuma credibilidade, e o diálogo não pode ser produtivo, a menos que o sector privado sinta que os direitos de propriedade estão garantidos, que o poder arbitrário do Estado é limitado, e que as suas promessas são fiáveis. (OCDE, 2007)

Segundo a OCDE, os objectivos do diálogo público-privado incluem construir um clima de confiança, colmatar as lacunas, criar as bases para a análise conjunta de problemas e a identificação de políticas e reformas institucionais que contribuem para um ambiente mais propício para o desenvolvimento do sector privado (OCDE, 2005). A fraca classificação internacional de Moçambique e os níveis quase estáticos da confiança empresarial mostram que o diálogo de longa data entre o governo e o sector privado não tem sido eficaz. Esta secção explora os mecanismos através dos quais esse diálogo se efectua e o modo como estes evoluíram ao longo do tempo. Baseia-se num exame minucioso dos documentos da CASP e nas entrevistas qualitativas com líderes do sector privado.

4.1 Estrutura dos mecanismos de consulta

As estruturas institucionais que um diálogo público-privado eficaz requer, foram estabelecidas há muito tempo e estão, conforme recomendado pelas agências internacionais, estreitamente alinhadas com as instituições nacionais. Destas estruturas, a mais central é a Confederação das Associações Económicas (CTA), uma organização que abrange as associações e empresas do sector privado e que trabalha para um melhor ambiente de negócios em Moçambique. A CTA tem a sua sede em Maputo e três escritórios regionais, um no Sul (Cidade de Maputo), outro no Centro de Moçambique (cidade da Beira) e o último no Norte (Cidade de Nampula). A CTA faz a ligação com o Governo e outras instituições públicas através de Grupos de Trabalho, do Conselho Empresarial Nacional (CEN) e dos Conselhos Empresariais Provinciais (CEP). A CTA tem um Conselho de Administração que se reúne pelo menos mensalmente, para tomar decisões políticas e monitorizar as actividades do Executivo. A Direcção Executiva, por sua vez, implementa o plano de actividades e o orçamento aprovado pela Assembleia-Geral da CTA. A Direcção Executiva é composta pelas seguintes unidades:

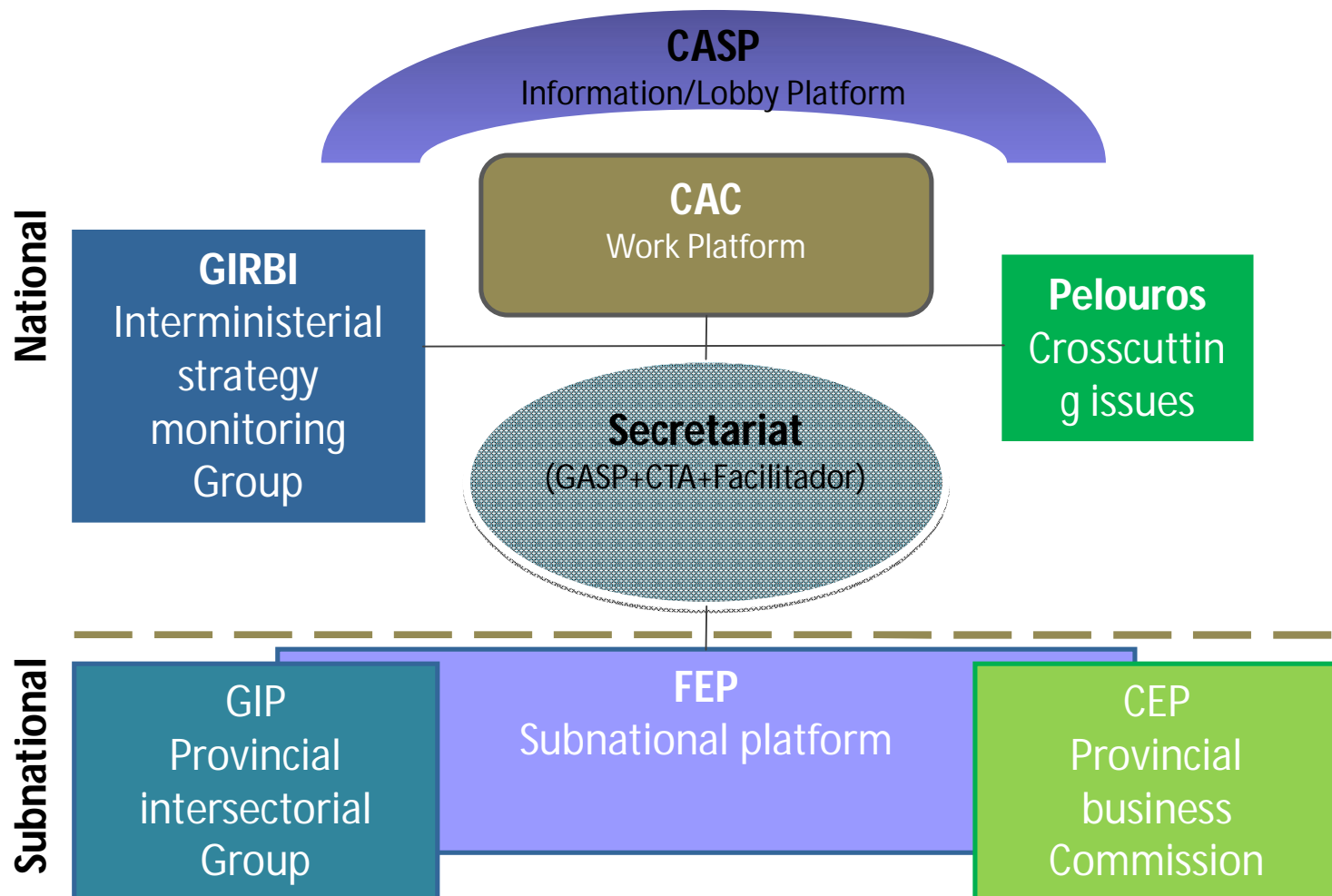
- Mecanismos de Consulta (MC);
- Desenvolvimento das Associações e Relações Institucionais (UDARI);
- Investigação e Análise Económica (UIAE);
- Administração e Finanças (UAF);
- Antenas Regionais (Sul, Central e Norte);
- Conselhos Empresariais Provinciais.

A principal área de intervenção da CTA é o Diálogo Público-Privado (também conhecido como Mecanismos de Consulta), composto por 10 grupos de trabalho (Pelouros) que trabalham com a assistência e apoio da Direcção Executiva. Os mecanismos específicos sob esta estrutura, são:

- A conferência anual do sector privado com o Presidente (CASP)
- A conferência anual do sector privado nas regiões (CASP Regional)
- A reunião de consulta com o Primeiro-Ministro (CAC)
- As Reuniões Sectoriais com Ministros e/ou Direcções Nacionais (Reuniões de Pelouro)

A estrutura actual dos mecanismos do diálogo público-privado encontra-se definida na Figura 4, abaixo:

Figura 4: Estrutura dos mecanismos do diálogo público-privado



Fonte: Apresentação por Orlando da Conceição, Director Executivo da CTA, no *Seminário sobre o diálogo público-privado 2010, Viena*.

Outro órgão importante é o Grupo de Trabalho do Sector Privado (PSWG), criado após a reunião do Grupo Consultivo [dos doadores] realizada em Paris em Outubro de 2003. O PSWG é composto por:

- Ministérios, agências e órgãos ligados às actividades do sector privado, que são representados pela Unidade do Sector Privado do Ministério da Indústria e Comércio;
- Instituições multilaterais e bilaterais dos doadores que actuam no desenvolvimento do sector privado.

O objectivo geral do PSWG, de acordo com os seus termos de referência, é:

“Estabelecer um fórum de diálogo entre os doadores, o governo, os operadores do sector privado e a sociedade civil, para se reunir em conjunto, analisar, discutir e definir prioridades, acompanhar e monitorizar as questões relacionadas com as actividades do sector privado em Moçambique, orientado para recomendações conjuntas quanto às medidas a serem tomadas para melhorar a efectividade e a eficácia das acções de todos os intervenientes relacionados com o exercício de actividades do sector privado.”²

Passemos agora ao historial do desenvolvimento das estruturas relacionadas com a CASP.

² As limitações de tempo não permitem uma análise das interações entre os mecanismos do PSWG e da CASP, mas uma análise destas iria contribuir para a discussão tão necessária sobre como fortalecer os processos do diálogo público-privado para obter um maior impacto no ambiente de negócios.

4.2 Historial dos mecanismos de consulta

Uma combinação equilibrada e inteligente dos setores público e privado continua a ser essencial para o desenvolvimento económico sustentável. Uma parceria completa e significativa baseia-se no diálogo aberto e construtivo – Pascoal Mocumbi, Primeiro Ministro, 1997

Não havendo nenhuma documentação disponível sobre a primeira conferência do sector privado, esta análise começa com a **segunda conferência do sector privado**, que foi realizada em 11 de Julho de 1996 na Beira e em 12 a 13 de Julho de 1996, em Maputo. O tom do documento da conferência era esperançoso e colocou uma grande ênfase tanto no valor do diálogo como na importância da implementação. No prefácio, Simon Bell do Banco Mundial indica “As perspectivas para a acção real parecem finalmente ser possíveis, de modo que ...ambos os lados irão poder demonstrar resultados concretos do seu diálogo em curso.” Esta visão foi apoiado pelo Alto

Comissariado Britânico, Bernard Everett, que afirmou que “dois princípios básicos são universais: é no sector privado que devemos procurar a criação de riqueza e de emprego e é só através de parcerias e através do debate que o governo e o sector privado poderão definir com êxito os seus respectivos papéis.” Ele prosseguiu dizendo que “encontros como este não representam, em si, mudança. Eles concordam e definem aquilo que precisa ser feito. Registam intenções. Mas estas têm que ser acompanhadas e implementadas; Debate, consulta e implementação, são exigências permanentes.”

Debateram-se as principais dificuldades que o sector privado enfrentava e os respectivos papéis do governo e do sector privado para as abordar. O Director-Geral da Cooperação Italiana para o Desenvolvimento, Gianfranco Varvesi, observou “os principais

Para além das reformas legais necessárias, é extremamente importante institucionalizar os canais de comunicação entre o sector privado e o governo. A necessidade de o governo mudar a sua atitude em relação ao sector privado reveste-se de particular importância. O governo deve considerar o sector privado mais como o seu parceiro no desenvolvimento da economia nacional - Lucinda Cruz – Ernst & Young, 1996

obstáculos ao investimento privado – tanto nacional como estrangeiro - [incluem] um sistema ultrajante de regulamentos que afecta as actividades económicas e o mercado de trabalho, prejudicando os investidores devido à sua falta de transparência e criando, simultaneamente, um terreno fértil para a corrupção.”

Oldemiro Baloi, então Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, encerrou o seu discurso dizendo que “o papel do governo não deve ir além do regulamento da actividade económica de forma a não inibir as iniciativas do sector privado as sugestões de mudanças são desorganizadas e o governo não pode ficar o único

responsável pela sua resolução. É da responsabilidade do sector privado apresentar um plano organizado vale a pena prosseguir um diálogo com o governo - mesmo se o diálogo é muitas vezes repetitivo.”

Estes temas gerais foram revistos ao longo das conferências do sector privado posteriores, cada vez mais lideradas pela CTA, cuja necessidade de ser criada surgiu das primeiras conferências. Com o tempo, as conferências tornaram-se conhecidas como CASP, e foram realizadas um total de 13, entre 1995 e 2013. As primeiras cinco conferências (1995-1999) são geralmente marcadas pelo optimismo; no entanto vê-se, a partir dos relatórios de conferência, um decréscimo do entusiasmo inicial e do compromisso com o diálogo e a reforma, ao longo dos 13 anos intercalares.

A sexta conferência, em 2001, foi a primeira conferência após as eleições gerais de 1999 e as inundações de 2000. O formato mudou ligeiramente porque, segundo o Presidente da CTA Egas Mussanhane “as versões anteriores tinham-se mostrado insatisfatórias” e mais de 50 dos

Nessa altura também tínhamos gente no governo que ajudava que isso acontecesse. Eu estou a dizer isto, também posso dizer que o Ministro da Industria e Comercio era o actual Ministro dos Negócios Estrangeiros, Oldemiro Baloi. E ele era uma pessoa muito interessada em que houvesse mudanças porque o ambiente de negócios de facto estava de tal forma no país que não permitia que os investidores aparecessem e que se sentissem a vontade para investir – BEE Entrevistado 4

objectivos identificados em reuniões anteriores não tinham sido alcançados. Mais tarde, disse que “apesar do grande esforço feito e das acções empreendidas, temos de aceitar que estas ainda não produziram resultados palpáveis para a maioria da população, nem para a grande maioria das empresas.”

Esta opinião foi partilhada pelo Presidente Chissano que indicou que “as medidas tomadas até agora mostram-nos que, embora o mérito destes eventos [as CASP] seja inquestionável existem, no entanto, ilações a extrair, nomeadamente no que diz respeito à sua amplitude e formato e, sobretudo, em relação à monitorização e implementação das recomendações.” Carlos Morgado, Ministro da Indústria e Comércio admitiu, na sexta conferência que “o problema levantado [falta de progresso] relaciona-se com a dificuldade do sector público em acomodar as preocupações apresentadas pela comunidade empresarial no seu programa de trabalho. Esta situação tende a criar uma impressão de insensibilidade falsa, embora legítima, entre aqueles que têm de viver com os problemas e que esperam ter uma resposta”.

Portanto em 2001, aparece a ruptura. Aquele namoro de 5 anos acabou e entrou-se mais em uma grande lista de coisas a fazer e não aconteceu nada. Então agora temos uma lista mais pequenina. Mas não é reforma. É retroque. – BEE Entrevistado 5

Contrariamente aos relatórios das conferências anteriores, em que o tom do diálogo é geralmente amigável e indicador, pelo menos à superfície, de uma disponibilidade de empenho, **a sétima conferência** é marcada por uma desilusão por parte do sector privado e por irritação e uma atitude defensiva por parte do governo. O Presidente Chissano lamentou que “talvez tivéssemos sido excessivamente ambiciosos quando definimos as principais questões em 2000. Por outro lado, temos a percepção de que se realizaram tarefas que não estavam nas matrizes e que, portanto, não estão incluídas no balanço das realizações criando, assim, a falsa impressão de falta de progresso”.

A oitava conferência, realizada em 2004, continuou a destacar a falta de progresso, observando que as matrizes da conferência anterior eram “excessivamente ambiciosas e não muito bem concentradas nos resultados”, e que “a resolução dos problemas identificados e a implementação das acções prévias continuavam a ser muito fracas”. Os grupos de trabalho sectoriais (pelouros) foram estabelecidos nesta conferência.

Na sequência da CASP VIII, a CTA encomendou uma Avaliação do Ambiente de Negócios (financiada pela USAID) “como resultado dos impasses que ocorreram entre as percepções do sector privado e as convicções do Governo”. A avaliação pesquisou 150 empresas de todo o país e visou a criação de “uma grande base de opinião e de dados credíveis e tecnicamente sustentáveis ... que permitissem ao sector privado confirmar ou reforçar a sua posição e ao governo comparar e corrigir as suas operações”.

A avaliação constatou que, embora “se tenham realizado melhorias significativas ... prevalecia uma grande desilusão.” O relatório cita a centralização e o excesso de burocracia como particularmente problemáticos: “Na maioria dos casos, as opiniões sobre a qualidade, os atrasos e os custos dos serviços mostram uma deterioração directamente relacionada com a distância entre a área onde o serviço é prestado e a capital. Podemos, portanto, concluir que o problema não se prende apenas com o facto de os regulamentos serem tão complexos e exigirem procedimentos e recolhas de documentos absurdas e níveis incompreensíveis de tomada de decisão, mas também com o facto de o processo de transferência de documentos de um local para outro ser outro factor que resulta num aumento extraordinário dos custos e prazos.” Atribui “a falta de formação profissional das pessoas envolvidas, bem como ... uma falta total de compreensão daquilo que constitui dignidade profissional e serviço público” e salienta que “é crucial haver uma revolução na compreensão e na atitude, por meio de campanhas de formação sistemáticas e agressivas”. A avaliação documentou procedimentos (por exemplo prazos e custos, procedimentos tal como enfrentados pelas empresas e de acordo com a lei), e emitiu recomendações abrangentes para a reforma.

Não obstante, três anos depois, o relatório da **10ª Conferência**³, realizada em Novembro de 2007 em Maputo, continua a destacar a frustração sentida pelo sector privado. O Presidente da CTA Salimo Abdula afirmou no seu discurso na conferência “propomos

³ O ultimo relatório da CASP publicado no seu tudo

que o grande desafio deva ser consolidar o diálogo em busca de soluções destinadas a melhorar o ambiente de negócios”. E, apesar de todas as evidências em contrário, o Presidente Guebuza garantiu aos participantes que “da parte do governo, continua a haver uma disponibilidade total para a melhoria contínua do ambiente de negócios e a remoção das barreiras administrativas ao investimento está no centro da nossa agenda”. A conferência de 2007 contou com a maior matriz de reformas propostas, apresentadas até à data.

Algures entre o plano claro apresentado na segunda conferência de 1996 - que apelou à implementação completa das recomendações decorrentes da primeira análise do ambiente de negócios em Moçambique pela IFC/FIAS, e que reflectiu o optimismo dos delegados quanto à sua realização – e a enorme lista de reformas proposta pelo sector privado em 2007, muito poucas reformas concretas foram realizadas. Quatro anos mais tarde, num discurso na sessão de encerramento da **12ª CASP**, o Presidente Guebuza disse que “o diálogo público-privado deve evoluir para uma fase em que, como parceiros, sentimos que partilhamos responsabilidades pela sua execução com eficácia. Nesta partilha de responsabilidades devemos entender que cada um dos lados está sob pressão para apresentar resultados, e tem as suas exigências, porque todos nós somos impacientes e queremos avançar mais rapidamente.”

Na 13ª CASP, Armando Inroga, Ministro da Indústria e Comércio disse que “é apenas a trabalhar em conjunto que podemos obter melhores resultados neste caminho que estamos a seguir juntos, cujo destino é uma reforma ousada, implementada rapidamente para garantir uma posição mais competitiva de Moçambique na economia regional e, na verdade, porque não, na economia global.” Pelo seu lado, o Presidente da CTA Rogério Manuel repetiu o refrão recorrente do sector privado: “sem uma reforma profunda as empresas moçambicanas não podem competir num mundo cada vez mais rápido, mais globalizado; e a reforma deve visar a redução do tempo, dos custos e dos procedimentos administrativos necessários para fazer negócios em Moçambique.”

A falta de progresso ao longo dos últimos 18 anos parece ter feito com que o mecanismo de diálogo manifestado através da CASP se tenha tornado estereotipado e cansado. A partir de 2007 parece haver menos compromisso com o processo de diálogo, com os relatórios da conferência a não serem publicados, as matrizes a não estarem publicamente disponíveis e as questões importantes, tais como as melhorias das infraestruturas a não surgirem. As prioridades globais das empresas mudaram pouco no intervalo de 18 anos (veja a Tabela na secção seguinte). É evidente que houve reforma e Moçambique não é o mesmo lugar que era em 1995, mas as reformas estruturais profundas de longo alcance, previstas nas primeiras conferências, não se realizaram e as empresas continuam a apelar a um maior diálogo e reforma que permitam o desenvolvimento da economia.

*Aquilo que é um facto é que o que foi feito é muito pouco comparado com o que deveria ter sido feito. Não fizemos reformas, fizemos pequenos retoques.
– BEE Entrevistado 5*

Olhando para as matrizes, se eu fizer uma matriz virtual desde o primeiro dia, passados 18 anos, a situação não mudou muito. – BEE Entrevistado 2

Estamos a começar e por isso confrontamo-nos com aquilo que são as dificuldades de quem está a começar o caminho - Alberto Vaquina, Primeiro-ministro, 2013

5 Temas recorrentes no diálogo público-privado

As principais questões de preocupação para o sector privado são conhecidas - foram reiteradamente levantadas em quase *duas* décadas de diálogo. Esta secção identifica as principais questões que foram levantadas pelo sector privado através do mecanismo da CASP.⁴ Começa com uma visão geral dos tipos de questões levantadas através da CASP e temas recorrentes e, em seguida, lança um olhar mais profundo sobre a política e o ambiente de negócios. A Secção 7 considera questões específicas com algum detalhe.

Embora as questões específicas levantadas por meio do mecanismo da CASP tenham variado ao longo do tempo, tem havido uma grande consistência nos temas que aparecem de ano para ano. A Tabela 2 abaixo agrupa as 173 questões distintas levantadas através do mecanismo da CASP, em sectores e temas. A tabela no Anexo 3 indica os anos do relatório em que os temas foram registados e fornece um resumo de cada questão.

Tabela 2: Grupos temáticos de assuntos levantados através do mecanismo da CASP, 1996-2012

Questões específicas Sectoriais (# levantadas)	Questões Transversais (# levantadas)
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (18) • Turismo (16) • Indústria (10) • Pesca (4) • Judiciário (3) • Mineração (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte (39) • Impostos, alfândegas e comércio externo (21) • Sector Público/Administração Estatal (11) • Obras Públicas (10) • TI /Telecomunicações (10) • Finanças (10) • Trabalho (9) • Comércio (6) • Transversais (5)

As questões variam desde muito específicas (redução do custo da inspecção não-intrusiva, falta de consulta com o sector privado no desenvolvimento do PROAGRI II) a muito gerais (custos de produção tornam o sector agrícola pouco competitivo, falta de uma política industrial). Em geral, as questões incluídas tornaram-se mais específicas ao longo do tempo e o número de questões apresentadas ou incluídas, que atingiram um pico no período 2006 - 2009, sofreu uma redução entre 2010 -2012 quando se fez uma tentativa para criar as “dez principais”, e voltou a aumentar ligeiramente em 2013.

A Tabela 3 abaixo agrupa as principais questões que foram levantadas através do mecanismo da CASP, ao abrigo das categorias de factores que afectam a confiança empresarial e que foram utilizadas no levantamento do IAN⁵, e demonstra que o levantamento do IAN acomoda a maior parte das preocupações do sector privado que não são específicas do sector. A falta de melhoria no IAN ao longo do tempo é, portanto, uma indicação, entre muitas, de que as preocupações do sector privado não estão a ser abordadas.

As seguintes citações, dos primeiros diálogos, mostram o pouco que as coisas mudaram:

⁴ A primeira conferência anual entre o sector privado e o governo foi realizada em 1995. Infelizmente a documentação daquele encontro não está disponível. Por isso esta análise baseia-se nos livros de relatório de conferência preparados entre 1996 e 2007, e nos resumos electrónicos fornecidos pela CTA para o período 2007-2013. Incluiu-se na secção 10.3 uma série de citações de documentos da conferência: Annex 3 – Key quotes from CASP matrices, que fornecem uma visão geral das questões levantadas e do tom geral do diálogo.

⁵ As questões que não podem ser mapeadas pelos temas do IAN estão agrupadas ou em ‘questões específicas do sector’ ou ‘questões transversais’.

*Um problema importante em relação às barreiras administrativas em Moçambique é a **incerteza do resultado**. As empresas iniciam processos sem saber como e quando estes vão terminar. - Aracelli de Leon – IFC/FIAS, 1996*

*Quando a empresa está a funcionar, o que se torna um tema para a reforma são as despesas gerais criadas pelo excesso de **burocracia e pelo cumprimento dos impostos e regulamentos de trabalho**. Os principais custos das barreiras administrativas à actividade privada em Moçambique são provocados pela imprevisibilidade dos processos e pelo tempo prolongado que pode demorar até se concluírem todas as etapas para funcionar legalmente. - Aracelli de Leon – IFC/FIAS, 1996*

*O desenvolvimento do país e, em particular, do sector privado, não pode ser alcançado sem uma **reforma institucional clara**, pretendemos transformar o sector público, a partir de uma instituição burocrática centralizada para um actor eficaz e inovador que irá incentivar e apoiar a iniciativa privada. A **descentralização e a remoção de barreiras administrativas** é fundamental para os nossos planos e estratégia para o desenvolvimento sócio-económico – Pascoal Mocumbi, Primeiro Ministro, 1997*

*Temos plena consciência de que os incentivos não são as únicas variáveis subjacentes ao desenvolvimento do sector privado e às decisões de investimento. **Políticas transparentes e procedimentos, normas e práticas saudáveis, complementadas por uma força de trabalho qualificada**, completam o pacote. Neste quadro, o nosso **governo** está profundamente comprometido em criar um clima favorável aos negócios – Joaquim Chissano, Presidente, 1998*

A Tabela 3 organiza as questões em três grupos: aqueles que se relacionam com a *política*, aqueles que se relacionam com as *instituições*, e aqueles que se relacionam com o *ambiente de negócios* em geral. Estas grandes áreas temáticas intersectam-se e, em muitos casos, contribuem para ou exacerbam-se umas às outras.

Revelam-se quatro grupos de factores em particular:

- Factores relacionados com o comércio e investimento;
- Factores relacionados com as infraestruturas e serviços;
- Factores relacionados com o governo e a governação;
- Factores legais.

Embora cada uma destas categorias e sub-categorias contenha uma grande quantidade de temas, ao agrupá-las desta forma ilustra-se um padrão global de preocupações levantadas pelas empresas ao longo de um período de 18 anos. Estas categorias são examinadas em pormenor na secção 7 *Análise das áreas específicas*.

As questões da Tabela 3 foram agregadas a partir de matrizes da CASP dos últimos 18 anos, mas uma verificação rápida mostra que a grande maioria delas continuam a ser relevantes até à data.

Tabela 3: Principais questões da CASP atribuídas a temas do IAN, e questões da CASP fora do âmbito do levantamento do IAN

		Factores relacionados com o IAN					Fora do âmbito do levantamento do IAN		
		Factores relacionados com Mercados Financeiros e de Crédito	Factores relacionados com Comércio e investimento	Factores relacionados com Infraestruturas e serviços	Factores relacionados com o Governo e a governação	Factores relacionados com o Trabalho	Factores Legais	Questões específicas do sector	Questões transversais
Política/ Legislação		<i>Política fiscal & monetária</i> – tributação em sectores chave (em particular agricultura e turismo), grande variedade de impostos, tributos e taxas, gestão da taxa de câmbio;	<i>Política fiscal & monetária</i> – custos do comércio externo e ineficiências, gestão da taxa de câmbio;	<i>Política de TI e telecomunicações</i> – falta de desenvolvimento no sector;	<i>Anti-corrupção</i> Reforma do sector público, boa conduta e anti-corrupção	<i>Lei do trabalho e regulamentos relacionados</i> – salário mínimo não sustentável, contratação de trabalho estrangeiro, HIV/SIDA, segurança social		<i>Política agrícola</i> – falta de desenvolvimento no sector, terra não pode ser usada como garantia; <i>Política do Turismo</i> – falta de divulgação da marca e promoção de Moçambique como destino, falta de integração com outros sectores (p.ex: política de migração, polícia) para causar uma boa impressão aos turistas, política de vistos; <i>Política industrial</i> – falta de desenvolvimento no sector;	<i>Política Comercial</i> – falta de desenvolvimento no sector, em particular nas áreas rurais; <i>Desenvolvimento do negócio nacional</i> – falta de desenvolvimento, falta de envolvimento nos sectores-chave, requerimento de protecção e estimulação; Falta de padrões de qualidade
	Instituições			Autoridades regulamentares independentes – a sua falta no sector dos transportes	Sistema judicial – sistema de tribunais considerado como não funcional, falta de transparência e				Diálogo não efectivo entre sectores público e privado

	Factores macro-	Factores relacionados	Factores relacionados	Factores relacionados com (aéreo, caminhos de ferro em particular);	Factores relacionados com o acessibilidade, falta do uso de resolução alternativa de conflitos;	Factores relacionados	Factores Legais	Fora do âmbito do levantamento do IAN
Ambiente de Negócios	<i>Acesso ao financiamento</i> <i>Custos dos serviços financeiros</i>	<i>Comércio externo</i> – complexidade e custos nas alfândegas, integração regional, infraestrutura e operação das fronteiras, operações portuárias ineficientes; <i>Globalização</i> – políticas, procedimentos, padrão e sistemas não compatíveis com a região e com o resto do mundo;	<i>Infraestruturas</i> – falta de infraestruturas impedindo o desenvolvimento sectorial em todos os sectores fundamentais, má qualidade e custos elevados das infraestruturas, falta de competição (ar, ferroviária, portos), falta de transporte interno (rodoviário, ferroviário, aéreo, marítimo); <i>Custo de factores</i> – electricidade, água, combustível, telecomunicações, TI, transportes, materiais de construção	<i>Atitudes face às empresas</i> – inspeções, falta de integração transversal para facilitar negócios, arbitrariedade/ incerteza, demora no pagamento pelas aquisições do estado. <i>Burocracia</i> – procedimentos obsoletos, atrasos na emissão de todos os tipos de documentos; <i>Centralização e intervenção do estado</i> ; <i>Falta de transparência</i> – corrupção/custos ocultos (p.ex: municipal, provincial, transporte, porto,	Falta de recursos humanos qualificados	<i>Legislação</i> – dificuldades com implementação (atrasos, burocracia), complexidade; falta de legislação em áreas fundamentais (pesca, mergulho, falência), legislação considerada como desfasada da economia de mercado moderna; <i>Conformidade legal</i> – comércio ilegal e 'cinzento', protecção da propriedade intelectual, falta de aplicação legislativa em geral nos sectores chave,	<i>Agricultura</i> falta de desenvolvimento no sector, terra não pode ser usada como garantia; <i>Turismo</i> – falta de divulgação da marca e promoção de Moçambique como destino, falta de integração com outros sectores (p.ex: política de migração, polícia) para causar uma boa impressão aos turistas, política de vistos; <i>Indústria</i> – falta de desenvolvimento no sector;	<i>Custo de factores</i> – custos de matéria-prima e falta de produção local <i>Acesso à informação</i> – entre outras coisas, sobre – legislação e reformas propostas, procedimentos a serem seguidos na implementação da legislação, crédito, aquisição;

Factores macro-	Factores relacionados	Factores relacionados	Factores relacionados com	Factores relacionados com o	Factores relacionados	Factores Legais	Fora do âmbito do levantamento do IAN	
				alfândegas, outras contribuições e taxas), execução incoerente, falta de informação, governação, criminalidade;		concorrência desleal, falta de aquisição estatal transparente, falta de reduções fiscais		

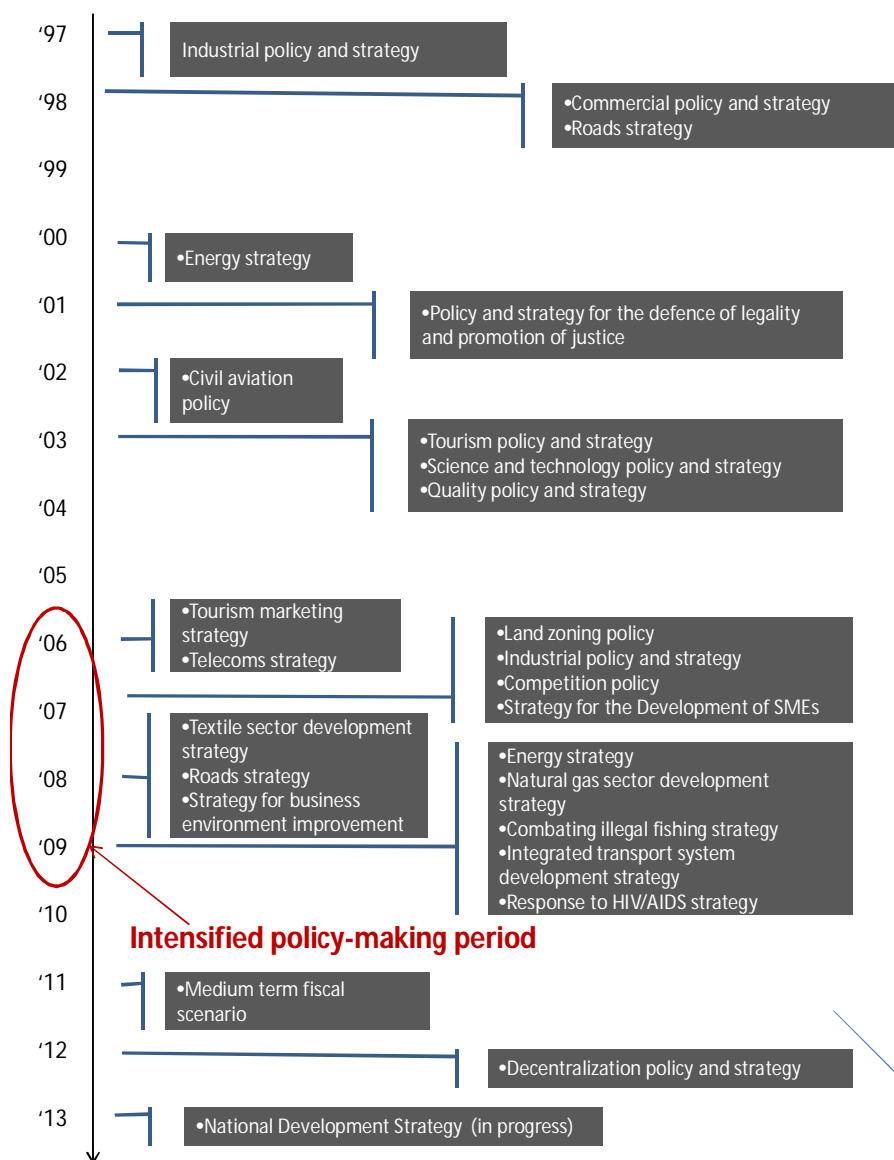
6 Política - abordando as preocupações do sector privado?

A reforma política tem sido ambiciosa, mas faltou-lhe uma visão unificadora. Políticas não são coerentes, não foram convertidas em regulamentos relevantes e simples e, muitas vezes, não são implementadas ou executadas. A política prepara o terreno para melhorias significativas no ambiente de negócios. O quadro da política nacional cria uma plataforma para o crescimento liderado pelo sector privado, a criação de emprego em grande escala, e o desenvolvimento económico e humano. A política deve ser relevante, coerente e, sobretudo, implementada. Há pouca evidência, no entanto, de que o quadro político moçambicano cumpra estes critérios.

6.1 Política ao longo do tempo

Foram envidados esforços e investimentos consideráveis para o desenvolvimento de estratégias e políticas relevantes para o sector privado, em particular entre 2006 e 2009 (veja Figura 5):

Figura 5: Estratégia e política relevantes, 1997 - 2013



Este País tem políticas boas, no sector da agricultura temos uma política para o desenvolvimento, temos uma fiscal, temos em quase todos os sectores. São raros aqueles onde não existem. – BEE Entrevistado 2

No entanto, a necessidade de melhorias nas políticas continua a surgir nas matrizes da CASP, demonstrando que o quadro político nacional não está a satisfazer as necessidades e expectativas do sector privado.

Por exemplo, apesar da criação da política industrial de 2007, a necessidade de uma política industrial repete-se em 2012 e nas matrizes da CASP de 2013. Apesar da criação da estratégia de *marketing* turístico de 2006, a necessidade de promover e desenvolver a imagem nacional no sector do turismo continua nas matrizes até 2011. Continuam a surgir questões relacionadas com os padrões de qualidade nas matrizes da CASP até 2010, apesar da existência da política e estratégia de qualidade de 2003.

A revisão da legislação, embora importante, não é um objectivo em si mesmo. O que é importante é a sua implementação, pela qual se devem esforçar os sectores privado e público. Para isso temos de continuar a melhorar a nossa organização interna e a difundir amplamente as mudanças, para que os nossos objectivos sejam alcançados - Oldemiro Baloi, Ministro da Indústria, Comércio & Turismo, 1998

As questões salientes, para as quais se devia obter resposta através de um diálogo concentrado entre os sectores público e privado são, portanto: Quais as políticas existentes que são consideradas inadequadas pelo sector privado, e porquê? E, quando as políticas são consideradas adequadas, mas a sua implementação é inadequada ou inconsistente, que medidas

concretas podem ser tomadas para melhorar a implementação?

6.2 Uma panorâmica da EMAN

Os documentos das políticas centrais, relacionadas com a reforma do ambiente de negócios, são a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios, 2008-2012 (EMAN) e EMAN II, 2013-2017, que foi aprovada em Setembro de 2013. A EMAN foi avaliada em meados de 2012 e esta secção baseia-se fortemente no referido documento.

O objectivo geral da EMAN é “reduzir os níveis de pobreza absoluta, através da promoção do crescimento económico rápido, sustentável e inclusivo, concentrando-se na criação de um ambiente favorável ao investimento e no desenvolvimento do empreendedorismo nacional, e da realização de acções na educação, saúde e no desenvolvimento rural”.

A EMAN inclui uma matriz de implementação que é composta por quatro Domínios - Ambiente Fiscal e Financeiro, Reforma Legal, Infraestrutura, e Governação - 5 Objectivos, 25 Resultados e 55 Actividades. Embora não sendo exaustiva, os avaliadores consideraram a EMAN “muito relevante na...fase de desenvolvimento em que se encontrava o ambiente de negócios Moçambicano em finais de 2007 e início de 2008”. Um mapeamento a partir das questões das matrizes da CASP face aos resultados esperados da

No caso do nosso país há também a falta de uma visão partilhada e comum entre todos de estratégia de desenvolvimento do país. O país vai desenvolver com que? Recursos minerais? Agricultura? Turismo? Transportes e logística? Ou qual a estratégia para cada zona do país? Não temos uma resposta comum para isso. Não temos uma visão partilhada. Esta é visão partilhada para que todos tenham consciência do que queremos alcançar e acordemos todos os dias sabendo que iremos acordar e trabalhar para contribuir para aquilo. – BEE Entrevistado 4

EMAN (veja Anexo 10, secção 10.2) mostra, no entanto, que as questões que a EMAN pretendeu abordar foram, de facto, levantadas pelo sector privado, muito anteriormente. O facto de estas não terem sido abordadas em mais de uma década de consulta pública -privada (1995 - 2008) levanta questões sobre a legitimidade do diálogo, a vontade política para implementar reformas e a capacidade de implementação do governo, a todos os níveis.

Os avaliadores da EMAN também notaram lacunas no âmbito da estratégia, e recomendaram que “*a nova Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios seja generalizada, mesmo incluindo áreas que tenham ficado fora da EMAN até à data, tal como a melhoria do*

transporte rodoviário, já que não há nenhuma outra estratégia ampla para a melhoria do Clima de Investimento ou da Competitividade das Empresas no país.”

...As matrizes foram sendo tratadas naquilo que de facto não constitui a espinha dorsal. Digo isso porque se olhar para as matrizes e revisita-las existem pontos que estão lá desde essa altura e ate hoje não saem de lá BEE Entrevistado 3

O ritmo das reformas do ambiente de negócios no país não satisfaz as expectativas do sector privado. - Orlando da Conceição, CTA Executive Director, 2010

Mas há um documento muito importante que falta. Um compromisso que vincula que cada um destes ministérios deve numa data concreta, com recursos humanos concretos tratar de um problema concreto listado na matriz. O que acontece agora, durante a reunião há um aparente compromisso e depois relaxamos. – BEE Entrevistado 2

Eu senti que, aos níveis superiores, de ministros e do presidente, houve um entendimento e uma consciência de que as reformas tinham que acontecer, mas o problema residia na resistência à mudança por parte dos funcionários de médio e baixo nível. Portanto, os processos abrandaram e hoje, 18 anos depois, ainda temos [muitos] problemas para resolver (a maioria deles desde essa altura).– BEE Entrevistado 2

6.3 Regulamentação

O ambiente regulamentar é teoricamente determinado pelo ambiente político/estratégico, com a política e a estratégia a orientarem o desenvolvimento, o conteúdo e a implementação da legislação.

Visto que não existe um enquadramento político geral para o desenvolvimento de negócios, não é de estranhar que o ambiente regulamentar seja amplamente desfavorável aos negócios e se desenvolva de forma *ad hoc*. Tal como indica o sumário da CASP VIII “há uma tendência predominante para legislar ‘tudo’ e uma crença de que a legislação deve ser complexa para ser boa. Esta legislação excessivamente complexa leva à corrupção, que aumenta os custos de transação e cria incerteza. Os pontos fracos do quadro legal também resultam no excesso de multas e penalidades aplicadas a empresas e indivíduos”.

Os regulamentos tendem a ser fragmentados e sectoriais (veja Figura 5: Estratégia e política relevantes, 1997 - 2013), estando a ser desenvolvidos por ministérios individuais, com pouca consulta com outros homólogos do governo ou do setor privado.

As coisas não acontecem porque é um problema estrutural e de mentalidade. Todos sabemos que os ministérios trabalham como instituições isoladas umas das outras. – BEE Entrevistado 4

Alguns exemplos de complexidade incluem as normas de licenciamento do turismo, a legislação fiscal e toda uma série de regulamentos do trabalho. Outros regulamentos nesta área não serviriam para muito, senão para acrescentar uma complexidade adicional quando, na verdade, as exigências específicas do sector ou da empresa podiam ser incluídas nos acordos colectivos de trabalho ou nos regulamentos internos desenvolvidos entre as empresas e os seus empregados, sem necessidade de uma intervenção do estado.

Sem uma política orientadora e um forte compromisso, por parte do governo como um todo, para com o desenvolvimento de sector privado, a mudança regulamentar continuará a ser esporádica, imprevisível e desfocada. Irá continuar a não responder às necessidades do negócio porque os legisladores, quando estão a elaborar as leis, não têm em mente um objectivo global de desenvolvimento de negócios, nem entendem as necessidades do negócio e o modo como a “sua” peça de legislação se enquadra num todo mais vasto da reforma do ambiente de negócios e do desenvolvimento económico. Embora as mudanças regulamentares possam oferecer “ganhos rápidos” ao melhorar as classificações internacionais, se não estiverem definidas no âmbito de uma estrutura política mais ampla, ou se não forem correctamente implementadas, irão continuar a ser fragmentadas e apenas “tentam ajustar” o quadro legal em vez de conduzir a uma reforma profunda.

Os problemas enumerados acima resultam directamente da falta de uma política e de um quadro regulamentar favoráveis. Sem uma abordagem coerente e ao nível de todo o Governo para assegurar o desenvolvimento dos negócios, não é de estranhar que a atitude geral para com o sector privado seja burocrática e que a implementação regulamentar seja desigual e incerta.

6.4 Política como resposta ao diálogo público-privado

Como pano de fundo para a análise realizada nesta secção, deve-se notar primeiro que os avaliadores internacionais da EMAN, assim como os autores deste relatório, consideraram a falta de qualquer outra estratégia ampla para a melhoria do clima de investimento ou da competitividade empresarial como uma questão crítica. Por isso, os avaliadores da EMAN propuseram a *ampliação* da estratégia subsequente (EMAN II) de forma a incluir quatro componentes (1. Simplificação do Ciclo de Negócios, 2. Direitos e Reformas Legais e Fiscais, 3. Serviços de Apoio, e 4. Desenvolvimento Económico Local) e dois temas transversais (A. Desenvolvimento das Microempresas e B. Governança, Transparência e Comunicação). Reconheceram ao mesmo tempo que, visto que não foram implementadas muitas actividades da EMAN, podia-se justificar uma maior ênfase (em vez de um âmbito mais vasto). No final, o GoM escolheu a segunda abordagem: a EMAN II é muito mais orientada do que a EMAN, com apenas dois objectivos

gerais: simplificar o ciclo de negócios e melhorar a competitividade das empresas. Estes são expressos em termos de 12 objectivos específicos (veja Tabela 4):

Tabela 4: Objectivos específicos da EMAN II

Simplificar o ciclo de negócios	Melhor a competitividade das empresas
1 – redução do tempo necessário para licenciar actividades económicas	5 – Operacionalização da Lei de Insolvência e Recuperação
2 – simplificar o ciclo de negócios	6 – Operacionalização da Lei de Competição
3 – redução do tempo necessário para o licenciamento de construções	7 – reduzir a lista positiva (relacionada com a inspecção pré-embarque)
4 – redução da complexidade no pagamento de tributos e impostos	8 – redução dos custos nos sectores agrícolas e das pescas, através da isenção completa do IVA
	9 – redução dos custos de transacção
	10 – redução dos custos administrativos de licenças (licenciamento)
	11 – promoção do acesso ao financiamento
	12 – redução dos custos de crédito

Os comentadores estreitamente envolvidos no desenvolvimento da EMAN II concordam com esta abordagem e acham que o potencial da estratégia a ser implementada é positivo. Pode-se justificar, portanto, um optimismo cauteloso.

Visto que uma ênfase restrita para EMAN II foi uma decisão estratégica tomada pelo Governo, a pergunta óbvia é de que modo, ao longo do prazo de 5 anos da EMAN II, se podem abordar questões importantes não abrangidas por esta estratégia. O restante desta secção considera esta questão baseada numa análise das matrizes da CASP⁶, EMAN e EMAN II, bem como a lista mais recente das questões apresentadas no CAC. Pretende destacar as lacunas importantes na resposta política do governo ao diálogo público-privado em curso e assinalar alguns pontos de incoerência entre essas políticas e os mecanismos de monitorização. As questões transversais (ou seja, não específicas do sector) da CASP podem ser basicamente agrupadas como se segue:

⁶ Tal como indicado acima, a análise dos relatórios da CASP torna-se complicada por:

- Mudanças regulares no formato das tabelas de actividades a serem realizadas
- A reclassificação regular de actividades
- Actividades a desaparecerem e depois a reaparecerem em matrizes, às vezes sob classificações diferentes, com pouca ou nenhuma indicação das razões que justificam a inclusão, exclusão, ou deslocação das questões
- A falta de indicadores claros ou da monitorização dos resultados

Daqui resulta que os conteúdos dos relatórios da CASP tenham sido resumidos para identificar áreas-chave ao longo do tempo, e esta análise sumária está incluída na secção 10.1: Annex 1 – Private Sector Conference Matrices Summarised. O conteúdo do relatório está dividido em sectores amplos, com base naqueles que foram indicados em matrizes, ou que foram afectados ao sector mais adequado em matrizes que não contemplavam nenhuma divisão sectorial.

Tabela 5: Temas transversais de CASP

Agrupamentos dos factores do IAN	Temas da CASP
Factores legais	Registo e licenciamento Protecção de credores ⁷ Insolvência e recuperação
Factores de comércio e investimento	Alfândegas – importação/exportação
Factores macroeconómicos	Impostos
Mercados financeiros e de crédito	Crédito e Acesso ao financiamento
Factores infraestruturais	Transporte rodoviário Espaço aéreo liberalizado Água e electricidade Telecomunicações e internet
Factores Laborais	Mão-de-obra
Factores de governo e governação	Governacção e corrupção
Política e legislação (não é categoria do IAN)	Competição Política industrial Comércio

A Tabela 6, a seguir, resume as questões fundamentais levantadas através do mecanismo da CASP ao longo do tempo, e tenta relacioná-las com os resultados esperados da EMAN, com os objectivos específicos e com as actividades principais da EMAN II e com as questões prioritárias observadas na última apresentação do CAC. As questões da CASP (primeira coluna) marcadas a vermelho são aquelas que parecem ter sido retiradas da agenda pública (ou seja, nem foram resolvidas (para satisfação do sector privado), nem foram incluídas na EMAN II).

O primeiro ponto de notar é que, entre os temas da CASP, apenas dois - (1) registo e licenciamento e (2) a insolvência e recuperação – se encontram totalmente reflectidos na EMAN II.⁸ Outros temas - especificamente: alfândegas (importação/exportação), impostos, crédito e acesso ao financiamento, e governação ('custos de transações') - estão incluídos na EMAN II, mas não ficarão cem por cento resolvidos, mesmo que a EMAN II seja totalmente implementada. Isto para dizer que, embora as actividades planeadas da EMAN II (se forem implementadas) vão certamente promover progressos nessas áreas, não vão abordar completamente as questões levantadas pelo sector privado através do mecanismo da CASP. Por exemplo, a EMAN II inclui dois objectivos específicos relacionados com as alfândegas/importação e exportação: #7 - reduzir a lista positiva (relacionada com a inspecção pré-embarque) e # 9 – reduzir os custos de transação. As actividades relacionadas concentram-se no *processo* (p.ex: diminuir o número de itens sujeitos a inspecção pré-embarque e conduzir um estudo sobre o processo de inspecção (depois do estudo estar concluído, podem-se acrescentar à estratégia algumas actividades destinadas a melhorar o processo), melhorar o sistema do scanner, e em diminuir os custos de importação e exportação (embora o modo não seja claro).

Devem-se encontrar formas e meios para superar os enormes problemas e desafios que existem, incluindo elevados custos operacionais e de transação, que reduzem a competitividade das pequenas empresas e servem como incentivos negativos para novos investimentos - ou seja, o preço dos combustíveis, os custos de embarque e desembarque nos portos, os custos excessivos de telecomunicações, a navegação costeira, serviços bancários, transporte aéreo e os custos de energia. A superação desses problemas exige um diálogo permanente entre o governo e o sector privado, através da CTA – Egas Mussanhane, 2001

⁷ Este tema está incluído sob 'factores legais', em vez de sob 'mercados financeiros e de crédito', porque tem a ver com o direito legal à protecção do credor, e com a forma como o judiciário aplica esses direitos.

⁸ Isso não quer dizer que essas questões seriam resolvidas se as actividades da EMAN II fossem totalmente implementadas, pois os indicadores da estratégia ainda estão enquadrados em termos de actividades e resultados directamente relacionados, em vez de em termos do seu impacto na experiência do sector privado. Por exemplo, um objectivo apropriado para o "registo e licenciamento" poderia ser: "As PME em todas as províncias e sectores são registadas e licenciadas no prazo de uma semana e encontram zero pequena corrupção."

Embora algumas destas actividades sejam úteis, não irão resolver (dentro dos próximos cinco anos) as questões de ineficiência nos portos e nas fronteiras, as importações ilegais, a cabotagem, os custos e problemas sistémicos que resultam da introdução da Janela Unica, o excesso de burocracia e a corrupção. Os avaliadores da EMAN também desaconselharam a execução de estratégias paralelas em áreas afins ou sobrepostas, devido ao risco de confusão no seio das agências de execução e da complexidade de supervisionar estratégias separadas, mas relacionadas. Isto significa que estas questões, portanto, ficam ‘suspensas’ até um futuro previsível? Poderia haver outros meios através dos quais elas pudessem ser abordadas?

Um segundo exemplo é a abordagem dos impostos pela EMAN II. O objectivo específico da estratégia nesta área é # 4 – a redução da complexidade no pagamento de taxas e impostos, com as actividades a concentrarem-se na simplificação dos procedimentos. Novamente, embora necessário e muito útil, isto não vai responder à necessidade, repetidamente levantada pelo sector privado, de reduzir a carga fiscal global a fim de promover uma cultura de pagamento de impostos e ampliar a base tributária.

O segundo ponto fundamental da nota, e corolário ao primeiro é, obviamente, o facto de a grande maioria dos problemas da CASP não ter sido integrada na EMAN II, e não haver nenhuma indicação quanto à possibilidade e ao modo de estes problemas poderem ser tratados fora deste âmbito. Alguns deles (por exemplo: a execução de contratos, as inspecções uniformes, a cabotagem, a redução dos custos do transporte rodoviário e aéreo e da energia eléctrica, e a “boa governação”) foram enumerados como

No turismo por exemplo verifica-se que existe muita resistência a abrir o espaço aéreo. Apesar de no discurso oficial se dizer que o espaço aéreo esta liberalizado, na verdade não é bem assim. Há um conjunto de armadilhas e minas montadas que não permite que facilmente as companhias estrangeiras venham para Moçambique. – BEE Entrevistado 3

resultados esperados na EMAN, mas não foram integrados na EMAN II. Isto pode sugerir que estes problemas foram resolvidos, mas não é esse o caso. Uma explicação poderia ser que algumas destas questões não apareceram nas mais recentes matrizes da CASP e, portanto, não foram definidas como prioridades para a EMAN II. No entanto, algumas delas (p.ex: a privatização dos serviços notariais, a cabotagem, os reembolsos do IVA, o espaço aéreo liberalizado, a melhoria das infraestruturas, as questões laborais) continuam a ser tão relevantes como sempre. Tal

como referido acima, é necessário um debate sobre o modo como essas questões podem ser abordadas sem provocar uma derrapagem na implementação da EMAN II.

O terceiro ponto-chave da nota da Tabela 6 é a óbvia falta de alinhamento entre o CAC (o mecanismo de monitorização dos acordos ao abrigo da CASP) e a EMAN/EMAN II (veja a última coluna quase em branco). Esta anomalia levanta uma questão importante: qual é/deve ser a relação entre o diálogo público-privado e os processos de monitorização (CASP e CAC) e a estratégia do governo para a melhoria do ambiente de negócios?

Tabela 6: Mapeamento das principais questões entre CASP, EMAN, EMAN II e CAC

	Questões da CASP transversais ⁹	Resultados esperados da EMAN ¹⁰	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
Factores Legais (IAN)	Registo e licenciamento				
	Melhoramento no sistema de licenciamento (2003-2010) Simplificar o registo e constituição e licenciamento das empresas (2003-2007, 2012-2013) Revisto o Regulamento do Licenciamento Comercial (2009) Simplificar procedimento de atribuição de NUIT (2010) Excesso de burocracia e falta de conhecimento nos balcões dos ministérios (2004-2006)	1.1 Registo Simplificado 1.2 Licenciamento Simplificado 1.9 Registo e Garantias simplificadas 4.1 Criar e desenvolver Balcões Únicos (BAUs)	Objectivo específico 1 – redução do prazo para o licenciamento de actividades económicas Objectivo específico 2 – simplificar o ciclo de negócios Objectivo específico 3 – redução do prazo para o licenciamento de construção Objectivo específico 10 – redução dos custos administrativos (licenciamento) de licenças	Integração do BaU na plataforma electrónica do governo (sectores do comércio, indústria, turismo e regime simplificado). Reduzir de 15 para 10 o # de dias para o licenciamento, e de 1 dia para uma hora, no âmbito do regime simplificado. Introduzir o ‘formulário único’ (reduzir para 3 o # de formulários requeridos) e ajustar o quadro legal Introduzir o licenciamento em linha Reduzir de 377 para 89 dias o prazo para o licenciamento de construção Reduzir o imposto aplicado ao licenciamento e o custo da licença de construção.	Digitalização dos processos de licenciamento
	Protecção de direitos de credores e Insuficiência de garantias (2004-2007)	2.3 Execução de contratos, reivindicações e garantias 5.1 Cumprir os contratos		<i>[Estas questões parecem ter sido eliminadas.]</i>	
Factores Legais (L)	Insolvência e recuperação				
	Código de falência e recuperação (2007)	1.4 Lei de Insolvência e Recuperação de Empresas	Objectivo específico 5 – Operacionalização da Lei de Insolvência e Recuperação	Criar a associação dos administradores de falência; dar formação aos administradores e ao judiciário	
Factores de Comércio	Alfândegas – Importação/Exportação				
	Melhoramento de gestão das alfândegas (1996, 1998) Importação de matéria-prima para indústria (2001,	1.7 Inspeções uniformes e compatíveis 1.8 Sistemas de importação-	Objectivo específico 7 – reduzir a lista positiva (relacionada com a inspecção pré-embarque)	Rever a lista positiva sujeita à inspecção pré-embarque, reduzindo de 144 para 115 o número de itens Conduzir um estudo	Lista positiva – inspecção pré-

⁹ O vermelho indica as questões da CASP que parecem ter sido eliminadas¹⁰ Vermelho = não transferido para a EMAN II (realizado ou eliminado?)

	Questões da CASP transversais ⁹	Resultados esperados da EMAN ¹⁰	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
	<p>2006-2009)</p> <p>Atrasos e custos de desalfandegamento de mercadorias (2004-2007)</p> <p>Revistos os processos e desembarço aduaneiro incluindo o funcionamento das fronteiras (2004-2010)</p> <p>Procedimentos cambiais relativamente a importação e exportação de bens e serviços não favoráveis ao comércio internacional (2010)</p> <p>Problemas no sector de cabotagem (2004-2007, 2010)</p> <p>Janela Única (2010-2011)</p> <p>Inspeção pré-embarque (2010-2013)</p>	<p>exportação simplificados e menos onerosos</p> <p>1.11 Concorrência na cabotagem</p> <p>5.5 Informação disponível sobre potenciais investimentos</p>	<p>Objectivo específico 9 – redução dos custos de transacção</p>	<p>comparativo sobre o quadro legal e a execução da inspecção não-intrusiva - <i>não se prevê nenhuma acção de acompanhamento</i></p> <p>Introduzir boas práticas para a inspecção de mercadoria (scanner)</p> <p>Reduzir os custos de importação (em 16%) e de exportação (em 36%)</p> <p><i>[as questões de ineficiência nos portos e nas fronteiras, importações ilegais, excesso de burocracia e corrupção não são abordadas; a questão da cabotagem e das inspecções uniformes & compatíveis parecem ter sido eliminadas]</i></p>	<p>embarque</p> <p>Redução dos custos de transacção <i>[não há informação sobre objectivos específicos ou progressos]</i></p>
	Impostos				
Factores macroeconómicos (incluindo impostos (IAN))	<p>O sistema fiscal e pesado complexo com muitas isenções a base tributável e reduzida há corrupção e desincentivos (1996)</p> <p>Política fiscal desincentiva investimento, produção e criação de emprego, muito complexo, taxas altas, resulta em fuga ao fisco (2001-2007)</p> <p>Revisão dos códigos de impostos (2007-2012)</p> <p>Revisto e aprovado o Código de Benefícios Fiscais e respectivo regulamento (2010-11)</p>	<p>2.1 Sistema fiscal simples e não moroso</p> <p>5.3 Promover a cultura de pagar impostos</p>	<p>Objectivo específico 4 – redução da complexidade no pagamento de direitos e impostos</p>	<p>Simplificar os procedimentos para o pagamento de impostos e encargos e reduzir o # de formulários, através da experimentação de um sistema de imposto electrónico (entrega de declaração e de pagamentos em linha)</p> <p><i>[Esta abordagem ignora a necessidade de reduzir o número dos impostos e a carga fiscal em geral, de modo a promover a cultura de pagar impostos e a expandir a base tributária]</i></p>	
	<p>IVA em insumos agrícolas (2006-2013)</p>		<p>Objectivo específico 8 – redução dos custos nos sectores agrícola e das pescas, através da isenção total do IVA</p>	<p>Conduzir um estudo para analisar o impacto da introdução da isenção total do Código do IVA na Agricultura e Pescas, e implementar as</p>	<p>Isenções de IVA para agricultura</p> <p>Implementação do incentivo para o gasóleo para a</p>

	Questões da CASP transversais ⁹	Resultados esperados da EMAN ¹⁰	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
				recomendações [<i>Compromisso depende dos resultados do estudo.</i>]	agricultura
	Iisenção de direitos aduaneiros e imposições fiscais sobre combustível para o sector de pescas (2012-2013)				Aprovação da isenção do direito aduaneiro sobre o gasóleo destinado aos barcos de pesca
	Redução da taxa de IVA (2007-2011)				
	Crédito e acesso ao financiamento				
Factores relacionados com os mercados financeiros e de crédito	Central registo de crédito, acesso a informação (2004-2013)	2.4 Promover o acesso das PME ao crédito	Objectivo específico 11 – promoção do acesso ao financiamento	Aumentar o uso de cartões de identidade (BI) e NUIs [<i>não há objectivos específicos; parece estar mais relacionado com o informalismo e a expansão da base tributária</i>]	
	Custo de crédito, acesso a financiamento Aviso 5/GGBM/2005 (credito em moeda estrangeira) (1996-2004, 2010, 2013)	2.5 Novos produtos financeiros		Divulgar informação sobre fontes de financiamento alternativas para as PME [<i>não aborda o alcance de tais fundos, ou a capacidade das PME para se candidatarem a estes fundos</i>]	
	Acesso ao financiamento em TI (2004-2007) Microfinanças e finanças rurais (2004-2006)			Aumentar as opções para garantias [<i>sem alvos</i>]	
		2.2 Gabinetes de Informação sobre Crédito e Seguros	Objectivo específico 12 – redução do custo de crédito	Definir o quadro legal; Criar e operacionalizar o registo central de garantias; operacionalizar um registo central de mutuários e risco de crédito	
	Transporte Rodoviário				
Factores relacionados com o transporte	Proposta para a criação do Órgão Regulador da Actividade Transportes (2010 - 2013)	3.3 Custos de combustível reduzidos		[<i>Esta questão parece ter sido eliminada.</i>]	Criação de um regulador para o sector de transportes
	Custos de transporte proibitivos para				Actualizar as tarifas do transporte

Questões da CASP transversais ⁹	Resultados esperados da EMAN ¹⁰	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
desenvolvimento (2003) (Trasporte) Incumprimento com lei de seguro obrigatório, concessionar serviço de inspecções (2004-2009)				rodoviário
Espaço aéreo liberalizado				
Legislação aeronáutico (2006-2010) Número e qualidade de campos de aterragem (2006-2009, 2012) Gestão do Instituto de Aviação Civil de Moçambique (2007, 2012-2013) Liberalização efectiva do espaço aéreo (2006-2007, 2012-2013)	1.10 Concorrência e transporte aéreo menos oneroso		<i>[O CAC observa que se procedeu à liberalização do espaço aéreo mas que ainda não há concorrência nacional para diminuir os custos do transporte aéreo.]</i>	Liberalização do espaço aéreo Despacho Gestão do Instituto da Aviação Civil
Electricidade e água				
Qualidade e custo de energia para industria (2001-2010)	3.1 Energia eléctrica de qualidade, segura e fiável 3.2 Fornecer energia a custos competitivos 5.4 Conceber e operacionalizar o regulador de água		<i>[Estas questões parecem ter sido eliminadas.]</i>	
Telecomunicações e internet				
Falta de rede nacional de telecoms, custo elevado (2001-2007)	3.5 Melhor acesso à Internet 5.4 Conceber e operacionalizar reguladores de telecomunicações		<i>[MCT ou MTC?]</i>	
Trabalho				

Factores relacionados com a infraestrutura (IAN) – continuado

F

	Questões da CASP transversais ⁹	Resultados esperados da EMAN ¹⁰	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
	Falta de mão-de-obra qualificada (2001-2003, 2006-2007) Legislação e espírito de inspecções (2001-2007) Emprego de estrangeiros (2003-2007) Falta de pessoal em TI (2004-2007) Mediação e arbitragem (2003-2010) Funcionamento de INSS (2003-2010) Política de salário mínimo (2003-2010) Lei de trabalho e regulamentos complementares (2003-2013)	1.3 Legislação laboral que promova o emprego			Conclusão de regulamentação de Lei de Trabalho
	Governança e corrupção				
Factores relacionados com governo e governação related factors (IAN)	Reforma de sector público a reduzir burocracia, promover boa conduta e boa governação (2003) Lei anticorrupção (2012)				
	Sistema judicial (2001-2007) Criminalidade ¹¹ (2006)				
	Pagamentos atrasados pelo estado e reembolsos de IVA e pagamentos (2001-2011) Regras de procurement e divulgação de concursos publicos (2001-2010) Legislação desactualizada, inadequada, (1996-1998, 2003)	5.2 Boa governação nas instituições públicas e privadas	Objectivo específico 9 – redução dos custos de transacção	Estudo comparativo do quadro legal e execução de inspecções não-intrusivas <i>[o objectivo de governação da EMAN foi demasiado geral, mas o espírito perdeu-se na EMAN II]</i>	Redução dos custos de transacções <i>[não há informação sobre objectivos específicos ou progressos]</i>
	Concorrência				
Política e legislação		1.5 Lei e Regulamentos de Concorrência	Objectivo específico 6 – Operacionalização da Lei de Concorrência	Preparar os regulamentos da lei de concorrência; criar e operacionalizar a autoridade da concorrência, e dar formação ao judiciário	
	Política Industrial				
	Falta de política industrial a impulsionar o desenvolvimento do sector, financiamento (2001, 2004,				

¹¹ Também surgiu como um importante factor negativo na IAN, de forma consistente desde 2008.

Questões da CASP transversais ⁹	– Resultados esperados da EMAN ¹⁰	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN CAC 2013 II e comentários (em itálico e entre parênteses)
2012-2013)			
<i>Qualidade (1999); normação e qualidade em produção industrial (2001 – 2010)</i>			
Legislação sobre propriedade intelectual (2006-2009)			
Comércio			
<i>Comércio ilegal, controle de comércio externo (1999, 2001-2003, 2006) Reforma de código comercial (2001-2003) Estratégia e política integrada de comercio (2004-2007)</i>			

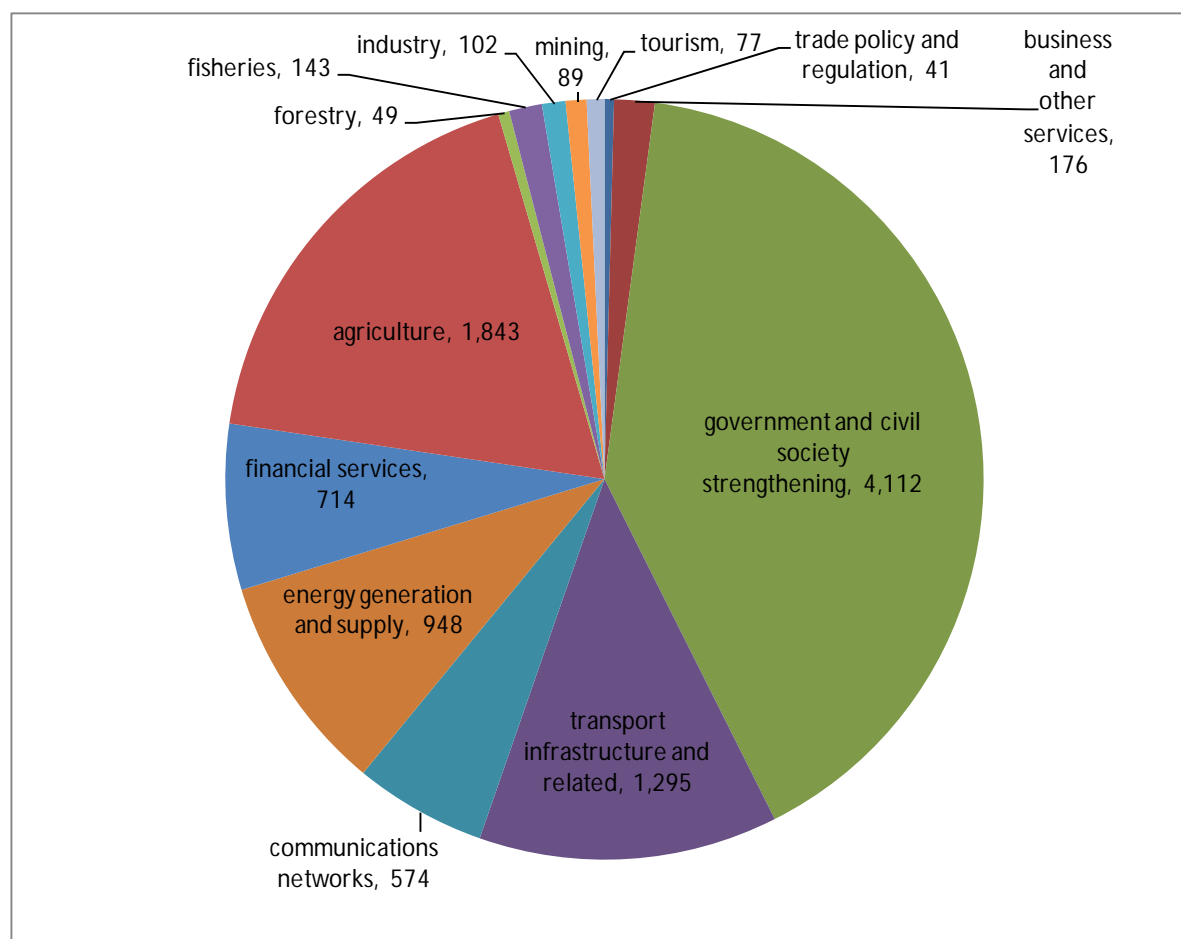
7 Análise das áreas específicas

Apesar dos milhares de milhões de dólares investidos em programas relacionados com o sector privado, e apesar do compromisso do governo na reforma ao longo de quase duas décadas, fizeram-se muito poucos progressos nas áreas de preocupação fundamentais para o sector privado. Esta secção começa com um olhar ao compromisso assumido pela comunidade internacional para com o desenvolvimento do sector privado em Moçambique e questiona se os resultados esperados foram alcançados. Olha depois para a implementação da EMAN ao nível macro. Segue-se um olhar mais atento a algumas questões específicas levantadas através do mecanismo da CASP ao longo do tempo.

7.1 Investimento no desenvolvimento do sector privado

De acordo com o sítio Web da ODAMoz, que enumera os projectos financiados pelos doadores em Moçambique, projectaram-se mais de \$ 10 mil milhões para investir em projectos com relevância para o sector privado entre 2001 e 2015 (veja Figura 6 abaixo).

Figura 6: Gastos previstos em projectos relacionados com o sector privado e financiados pelos doadores 2001-2015 (\$m)



Embora alguns destes fundos tenham sido na forma de subvenções, outros terão sido na forma de empréstimos em condições favoráveis, que Moçambique terá que reembolsar. Portanto, as questões críticas incluem a questão de saber se o nível da reforma do ambiente de negócios e do posterior desenvolvimento do sector privado alcançado desde 1996, justifica as verbas despendidas, e se as reformas empreendidas irão resultar num sector privado suficientemente saudável, capaz de criar riqueza suficiente que permita ao governo reembolsar o dinheiro que solicitou para investir no desenvolvimento do sector privado.

Para aqueles que estão envolvidos no desenvolvimento do sector privado e na reforma do ambiente de negócios, esta realidade é necessariamente decepcionante e desmotivante. Eles vêem que o ambiente, sem dúvida, melhorou de alguma forma a partir de 1996, mas também vêem o custo de oportunidade de não se terem comprometido, na altura, com os níveis de reforma previstos. Um representante de uma associação de empresas, entrevistado para este relatório, disse: *"Sim, houve algumas melhorias, mas isto é realmente o melhor que conseguimos fazer? Será realmente aceitável que, passados 18 anos, isto tenha sido tudo o que conseguimos alcançar?"*.

7.2 Implementação da EMAN

Tal como referido anteriormente, a EMAN foi a estratégia central para a melhoria do ambiente de negócios entre 2008 e 2012. A estratégia foi avaliada em meados de 2012, e esta secção assenta substancialmente no referido documento. A EMAN era para ser implementada por 13 instituições, na sua maioria ministérios e agências reguladoras. O sector privado, representado pela CTA, era para ser envolvido através de reuniões trimestrais de monitorização, das quais foram realizadas *oito* até Julho de 2012, quando o governo declarou a *conclusão média de 80% dos indicadores da EMAN*.

Esta afirmação considera a implementação da estratégia na óptica das actividades realizadas, mas não considera o *impacto* destas actividades. Os avaliadores internacionais descobriram que "não se definiram objectivos ou medidas de impacto em nenhum momento ao longo da implementação". Assinalaram ainda que "deveria ter havido uma especificação muito melhor daquilo que se entendia por 'alcançar um resultado', 'realizar um indicador' e qual era 'o potencial impacto'. Também não se descreveu nenhuma situação inicial, portanto, para algumas actividades, é difícil entender o que existia antes de se iniciar a EMAN e o que é que foi realizado durante o período de implementação da EMAN".

No caso da EMAN, para que realmente aconteça é preciso vontade política. São coisas no papel. Tem é que ter mais advocacia e um pouco menos de análise de políticas. – BEE Entrevistado 7

Os avaliadores consideraram que o compromisso na implementação da estratégia variou muito consoante as instituições: "Para algumas, era uma prioridade da instituição (Janela Única, imposto de ISPC, etc.), enquanto que, para outras, foi uma actividade muito marginal ou mesmo não aceite quanto ao seu verdadeiro resultado pretendido (a cabotagem, espaço aéreo liberalizado, o registo gratuito das microempresas, o financiamento de baixo custo com fundos doados ou créditos do Estado, etc.)". Observaram que "enquanto algumas [agências implementadoras] reclamaram questões de falta de pessoal, a maioria disse que os principais obstáculos tinham sido a falta de vontade política ou o consenso sobre se certas medidas deveriam ser implementadas (o registo gratuito das microempresas, a liberalização das linhas aéreas e do transporte marítimo, etc.) em vez de serem simplesmente 'estudadas'".

Em termos de resultados alcançados: "As entrevistas indicam que o registo simplificado é certamente uma conquista, que a eliminação do capital mínimo e do depósito obrigatório num banco é útil para as empresas muito pequenas, que os BAU estão a começar a ter mais competências e a actuar menos como uma "caixa de correio" para as instituições, que o ISPC tem ajudado muitos a sair da informalidade, que o reembolso do IVA é um pouco mais rápido, que a situação da energia eléctrica tem melhorado um pouco nos últimos tempos, e alguns outros impactos".

"Por outro lado, o registo da propriedade, as licenças e alvarás, as inspeções, o custo e ainda a falta de fiabilidade da energia eléctrica, os custos elevados dos transportes por mar e ar (o transporte rodoviário não está incluído na EMAN) e, não a falta de financiamento mas os custos proibitivos de financiamento, a falta de transparência da maioria das instituições públicas e a percepção de corrupção, as complicadas e elevadas taxas de imposto sobre as empresas, e vários outros assuntos mantêm-se como dantes, levando assim à avaliação de que a EMAN não funcionou tão bem como se esperava em 2008... Ainda há muito trabalho a fazer até que ambos os sectores público e privado utilizem efectivamente os instrumentos jurídicos criados como resultado da EMAN".

Isto é confirmado pelo Presidente da CTA que indicou, na CASP de 2013, que as PME continuam a enfrentar os seguintes desafios:

- Elevados custos e difícil acesso ao financiamento;
- Acesso limitado aos contratos públicos; e
- Elevados custos de transacção e de produção.

No entanto, a própria natureza do Estado faz com seja difícil responsabilizar o governo. A OCDE explica: Os acordos com o Estado são inerentemente incertos porque “Não há um terceiro que obrigue o Estado a cumprir as suas promessas, e a validade da transacção depende inteiramente da capacidade do Estado para respeitar os seus compromissos e exercer a auto-disciplina. Ou seja, independentemente da qualidade da PPD em qualquer momento, o sector privado fica exposto ao risco de o Estado se comportar de forma inconsistente ao longo do tempo... Isto deve-se à natureza do Estado – nenhuma parte interessada pode obrigá-lo a cumprir as suas promessas, ou garantir que estas serão mantidas” [OECD, 2007].

Analisemos agora algumas áreas de preocupação específicas, em quatro áreas identificadas como factores recorrentes no diálogo público-privado (veja a secção 5 acima): comércio e investimento, infraestruturas e serviços, governo e governação, e aspectos legais.

7.3 Factores relacionados com o comércio e o investimento

7.3.1 Impostos e alfândegas

O sistema tributário complexo e moroso tem sido uma questão levantada através do mecanismo da CASP, de forma consistente ao longo do tempo:

- Sistema fiscal e pesado complexo com muitas isenções, a base tributável é reduzida, há corrupção e desincentivos (1996)
- Política fiscal desincentiva investimento, produção e criação de emprego, muito complexo, taxas altas, resulta em fuga ao fisco (2001-2007)
- Revisão dos códigos de impostos (2007-2012)
- Revisto e aprovado o Código de Benefícios Fiscais e respectivo regulamento (2010-11)
- IVA em insumos agrícolas (2006-2013)
- Isenção de direitos aduaneiros e imposições fiscais sobre combustível para o sector de pescas (2012-2013)
- Redução da taxa de IVA (2007-2011)

Dois resultados esperados na EMAN - # 2.1 Um sistema fiscal simples e não oneroso, e # 5.3 Promover a cultura de pagar os impostos – houve tentativas para abordar estas questões, mas houve muito poucos progressos. A avaliação da EMAN fornece a seguinte observação: “[entre] as actividades coordenadas pelo MF (Ministério das Finanças), os resultados parecem ser mais fortes na introdução e registo de 100.000 novos pequenos contribuintes do novo regime tributária do ISPC, certas simplificações no regime tributário normal, nos procedimentos de importação e exportação e cartas de crédito, o início promissor da Janela Única para a importação em vários locais-piloto, e no estabelecimento das primeiras zonas de livre comércio pela agência criado para o efeito – o GAZEDA . Resultados menos fortes realizaram-se na melhoria do reembolso do IVA, o que está longe do compromisso legal de reembolso no prazo de 30 dias, na inexistência contínua de secções fiscais dedicados nos tribunais (que é, teoricamente, mais a responsabilidade do Ministério da Justiça) e o código tributário que continua ser demasiado complexo”.

A base formal de negócios ainda é pequena. Enquanto a vontade do governo para aumentar as suas receitas seja louvável resulta, de facto, num aumento dos custos para as empresas. Nos exemplos incluem-se o aumento dos impostos municipais, que são aplicados além da tributação nacional, as taxas do *scanner* e da JaÚ, as tarifas do uso da estrada, e o aumento das taxas de licenciamento sectoriais (terra, florestas & fauna bravia, meio ambiente). Em vez da preocupação incidir em ampliar a base de negócios e aumentar

o número de contribuintes (empresas e indivíduos empregados), parece incidir em maximizar a receita a partir da base tributária existente. As taxas e os tributos são aplicados sectorialmente ou dependendo da localização geográfica (no caso dos municípios), em vez de adoptar uma abordagem integrada e considerar o custo global do volume combinado de impostos, taxas e tributos para as empresas.

Por outro lado, existem inúmeros incentivos ou razões para as empresas se manterem informais e, portanto, a não contribuírem para a base tributária. O que se segue é um extracto de um estudo sobre a Formalização & Desenvolvimento de Negócios em Moçambique (Krause et al, 2010):

“As empresas com níveis de formalidade mais elevados, são inspeccionadas com mais frequência do que aquelas com níveis de formalidade mais baixos. Assim, aquelas empresas que têm espaço de manobra para escolher o seu nível de formalidade, e que antecipam os custos da formalidade, têm um incentivo para se manterem informais a fim de evitar ou reduzir, não apenas os custos de cumprimento dos regulamentos, mas também os custos das inspecções. Quanto às barreiras adicionais, a nossa constatação de que a formalidade e o nível de escolarização do proprietário estão associados, confirma a ideia de que uma educação fraca constitui um entrave à formalização (devido à maior dificuldade em cumprir os procedimentos de registo, licenciamento e tributação complexos). Este problema é agravado pela falta de informação, facilmente compreensível e consistente, sobre os requisitos formais a serem cumpridos pelas empresas, dependendo do seu ramo de negócio, dimensão, localização, etc. Finalmente, encontramos evidências de que as empresas com fluxos de caixa muito baixos e irregulares têm dificuldades em suportar os custos da formalidade”.

Estima-se que 75 % da população economicamente activa se encontre no sector informal. A importância da criação de empregos no sector formal, da formalização de empresas informais e de abrir espaço para o desenvolvimento de novas empresas formais com o objectivo de expandir a base tributária, é evidente. As empresas formais são mais susceptíveis de criarem empregos de melhor qualidade, de pagarem salários mais elevados do que aquelas do sector informal e de contribuírem, assim, mais eficazmente para a redução da pobreza e para o desenvolvimento humano.

É dizer que o que aconteceu foi pequenas e ligeiras mudanças de lá para cá que não facilitam a vida ao operador comercial. Houve alguma evolução ao nível dos impostos por exemplo, mas em geral estamos muito longe de fazer reformas. – BEE Entrevistado 5

No final do dia o que o empresário tem que pagar provavelmente anda a 50% do seu rendimento, é alto. – BEE Entrevistado 2

7.4 Factores relacionados com o governo e a governação

Em 2002, a Booz Allen Hamilton realizou uma avaliação sobre a corrupção e a burocracia em Moçambique, encomendada pela USAID¹², que observou que “o país tem mostrado sinais perturbadores de disfunção nos processos quotidianos do governo e indicações alarmantes de corrupção a todos os níveis do governo”.

O ‘cancro’ que consome o desenvolvimento do sector privado neste país chama-se ‘burocracia’ – David Ankers, Hotel Polana, 1996

7.4.1 Burocracia e pequena corrupção

¹² Booz Allen Hamilton, *Assessment of Corruption and Red Tape as Barriers to Trade and Investment in Mozambique, commissioned by USAID, 2002.*

É ao governo que olhamos para dar prioridade à reforma da legislação e dos processos desactualizados, para criar uma administração que é orientada para os resultados, e não para os procedimentos, para produzir medidas consolidadas e simplificadas de forma a substituir as camadas existentes de regulação e burocracia – Bernard Everett, Alto Comissário do RU, 1997

As exigências administrativas que são arbitrárias, inconsistentes, ou influenciadas por relações pessoais, aumentam o custo de fazer negócios e criam incertezas que reduzem a confiança no ambiente de negócios. Oferecem também oportunidades e cobertura à pequena corrupção sistémica.

No entanto, apesar dos compromissos de longa data do governo na reforma administrativa, o excesso de burocracia e a respectiva procura de rendas, continuam a assolar as empresas moçambicanas. O que se segue é um extracto

do relatório da Booz Allen Hamilton:

“Em 1996, Moçambique embarcou num esforço para reduzir as barreiras administrativas ao investimento. Nos quatro anos seguintes, o Governo de Moçambique instituiu uma série de leis e decretos relativamente às actividades de negócios em geral e ao licenciamento e à tributação em particular.

Em 2001...os Serviços de Consultoria sobre o Investimento Estrangeiro da *International Finance Corporation* (FIAS) analisaram a implementação e os efeitos do sistema de regulação de 1996. O seu relatório¹³...concluiu que, embora tenha havido progressos desde 1996, as reformas não foram suficientes e, mais grave ainda, as reformas essenciais não foram efectivamente adoptadas e implementadas... o relatório deixou claro que o GoM tinha ficado muito aquém das suas metas globais de facilitar o investimento e de colocar os sistemas de Moçambique em conformidade com as práticas internacionais...

Destacou a “vontade política” como um pré-requisito para medidas adicionais, sugeriu uma estratégia geral para responder a estas preocupações, e delineou objectivos específicos e um plano de acção faseado para a reforma adicional em oito áreas (acesso à terra, procedimentos de importação, contratação de estrangeiros, trabalho, licenciamento industrial, licenciamento de turismo, registo de empresas, e inspecção)...

Apesar dos esforços para identificar os problemas e iniciar esforços de correcção, tem havido poucos progressos, na realidade, a resolver até mesmo as principais questões, facto este que pode indicar uma fraca capacidade e/ou um compromisso político insuficiente”.

Os principais informantes entrevistados para o relatório observaram, que (em 2002):

- As regras e procedimentos administrativos não eram perfeitos, mas tinham melhorado desde as reformas pós-1996.
- A burocracia e pequena corrupção correspondente continuaram a impedir a actividade empresarial.
- Os problemas devido à implementação incorrecta e corrupta foram considerados maiores do que aqueles apresentados pelos requisitos em si.

Naquela época, os entrevistados consideraram o *processamento de importações* e a *contratação de estrangeiros* como áreas prioritárias para melhorias na implementação e execução da legislação. Estas duas questões ainda apareciam nas matrizes da CASP até 2010 e 2007, respectivamente:

Pretendemos transformar o sector público, de uma instituição burocrática centralizada num actor eficaz e inovador que irá incentivar e apoiar a iniciativa privada. A descentralização e a remoção de barreiras administrativas são fundamentais para os nossos planos e para a estratégia para o desenvolvimento sócio-económico. – Pascoal Mocumbi, Primeiro Ministro, 1997

Prevalece também a questão da complexidade. Um cidadão comum não consegue fazer a tramitação de determinada documentação ou ter acesso a terra, ou ter acesso a uma licença se não tem relações com algumas pessoas ligadas ao governo. – BEE Entrevistado 2

A corrupção é hoje muito mais complexa do que há 10-15 anos atrás por que hoje instalou-se a cultura de pequena corrupção. Tem a grande e tem a pequena corrupção. Ora a pequena para mim, é muito mais complicada e difícil de combater.... Este para mim é o cancro que por mais que nos tenhamos reformas, leis mas porque essa é uma corrupção tipo cancro que come aos poucos. É uma doença invisível E' para mim esta a questão de fundo. – BEE Entrevistado 3

¹³ FIAS, “*Mozambique: Continuing to Remove Administrative Barriers to Investment*”, 2001.

- Revistos os processos e desembarque aduaneiro, incluindo o funcionamento das fronteiras (2004-2010)
- Serviços fronteiriços em particular Ressano Garcia (2004-2009)
- Emprego de estrangeiros (2003-2007)

Tal como apareciam as questões mais gerais relacionadas com a burocracia:

- Melhoria no sistema de licenciamento (2003-2010)
- Simplificar o registo e constituição e licenciamento das empresas (2003-2007, 2012-2013)
- Reforma do sector público a reduzir a burocracia, promover a boa conduta e a boa governação (2003)
- Excesso de burocracia e falta de conhecimento nos balcões dos ministérios (2004-2006)
- Revisto o Regulamento do Licenciamento Comercial (2009)
- Simplificar o procedimento de atribuição do NUIT (2010)
- Janela Única (2010-2011)

O processo de licenciamento: hoje está bastante mais facilitado, diz-se que em 24 h consegue-se o licenciamento, mas se de facto alguém quiser uma licença para abrir uma empresa não vai conseguí-la em 24h. Tem uma serie de coisas a volta que não permitem que isso aconteça. Então o que significa? Que o processo está aparentemente facilitado. O BAÚ criou uma facilidade enorme mas quando se vai lá, as pessoas que estão lá a funcionar não estão preparadas para dar essa informação de forma a facilitar-te. – BEE Entrevistado 6

A avaliação da EMAN, *realizada uma década depois*, em 2012, identifica duas áreas de progresso nesta matéria entre 2008 e 2012: “o licenciamento simplificado, o fortalecimento dos BAU e a sua crescente eficácia na resolução directa dos procedimentos, são as actividades mais fortes”. Mas o sector privado não concorda totalmente (veja o quadro acima). Enquanto o licenciamento simplificado parece ser uma mudança significativa no papel, e supostamente é implementado como tal em Maputo, nalgumas províncias mantêm-se os mesmos procedimentos complexos, os atrasos, a obstrução burocrática e a corrupção.

Os temas recorrentes continuam a ser a *vontade política e a implementação*. A avaliação da EMAN continua: “Os resultados mais fracos estão relacionados com a harmonização das inspeções das empresas, apesar da criação de uma agência – INAE; com a lei da concorrência, que ainda não foi aprovada pela AR (embora esteja aprovada pelo CM); e com o Centro de Informações de Negócios (CIN), que ainda está a ser criado”.

O relatório da Booz Allen Hamilton fornece uma explicação possível: “Se a situação em Moçambique seguir o padrão comum e a pequena corrupção associada à burocracia for apenas um elo numa cadeia corrupta que liga funcionários a todos os níveis, tantos os chefes das agências como os funcionários públicos de nível mais baixo serão avessos a colaborar num esforço que procure identificar e corrigir condições específicas e que seja divulgado a um público amplo”.

7.4.2 Grande corrupção

O relatório da Booz Allen Hamilton explica: “Quando a grande corrupção se torna evidente, já está enraizada e completamente protegida por aqueles que constituem a sua rede, e já há um aumento das potenciais recompensas e sanções. A corrupção, tendo-se de facto tornado parte ou tendo ocupado totalmente o sistema, está acima de prova ou quantificação. Destruiu os controlos de responsabilização do Estado, e aqueles que poderiam servir de testemunho têm demasiadas coisas em jogo para fazerem parte da solução”.

Continua: “Embora a percepção nem sempre se enquadre com a realidade, muitos factores apontam para a grande corrupção generalizada em Moçambique. ...A pesquisa actual identifica claramente a corrupção generalizada, não como uma casualidade, mas como uma consequência sistémica de decisões políticas tomadas pelo poder central. Portanto, mais do que em quaisquer outras áreas da reforma, a questão da vontade política ao mais alto nível é fundamental em qualquer iniciativa para resolver o problema da corrupção, visto que tais iniciativas vão contra a própria essência do sistema que foi estabelecido com as suas redes interligadas de

interesses e vínculos políticos”. O relatório estima que, naquela época, a corrupção em Moçambique tenha reduzido o investimento estrangeiro directo em 50%.

7.5 Factores legais

A genuína consolidação do Estado de Direito e a sua institucionalização (mais do que simplesmente as estruturas institucionais) são as chaves para um diálogo bem-sucedido e para a criação de um clima de confiança entre o Estado e o sector privado. (OCDE 2007)

A avaliação da EMAN fornece a seguinte avaliação dos progressos nas questões legais: “Actividades coordenadas pelo MJ (Ministério da Justiça), nenhuma actividade podem ser consideradas realmente fortes, mas a criação de secções comerciais dos tribunais e a criação do Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação (CACM) de Maputo - mesmo encontrando-se actualmente a enfrentar problemas de sustentabilidade – têm obtido alguns resultados e um impacto preliminar. As actividades mais fracas são a Lei de Insolvência (ainda em fase de processamento), o registo de propriedade (ainda sem melhorias reais ou uma nova lei), nenhum registo de Microempresas (não há consenso sobre o modo de proceder e qual o modelo a seguir, ou sobre como financiar o registo em massa de microempresas informais)”.

Outra actividade recente foi a aprovação do Código de Ética pelo Parlamento, o qual foi agora rebaptizado de Lei da Probidade Pública. Esta lei, que foi aprovada em Maio de 2012, contém disposições importantes sobre conflitos de interesse e a declaração de bens, que são importantes para o combate à corrupção. Alguns membros do Parlamento que eram simultaneamente presidentes de conselhos de administração e directores de empresas públicas ou de empresas controladas pelo Estado, foram obrigados a deixar um dos lugares, como resultado da aplicação da lei. Funcionários do Ministério da Função Pública foram pioneiros na eleição de uma Comissão de Ética Pública, também ao abrigo do cumprimento da Lei da Probidade Pública.

8 Desafios Fundamentais

O diálogo não é um fim em si mesmo: pode ajudar a melhorar a qualidade da elaboração de políticas pelo governo, mas a sua continuidade depende das verdadeiras mudanças provocadas pelas políticas adoptadas. - OCDE, 2007

Um livro publicado pela OCDE sobre o diálogo público-privado nos países em desenvolvimento¹⁴, avisa que um tal diálogo “corre o risco de ser meramente uma fachada, quer por ser reduzido para se tornar uma tela de conluio, corrupção e captura do governo por interesses instituídos, ou então por servir para disfarçar o roubo da riqueza do sector privado por funcionários do Estado que estão a usar o poder oficial em seu próprio benefício”.

“Acreditamos que daqui em diante as coisas vão mudar com a aprovação da EMAN-II (Estratégia de Melhoria do Ambiente de Negócios) pelo que acredito que as reformas vão ser mais céleres, conforme o Governo garantiu”, Rogério Manuel, CTA President, 2013

Em Moçambique, não pode haver dúvidas quanto ao facto de não se ter concretizado a profundidade e a amplitude da reforma prevista nas primeiras sessões da CASP. Mas antes de considerar o que pode ser feito para alterar esta situação, devemos primeiro explorar as possíveis razões para a falta de progressos, e colocá-las no contexto actual. A OCDE e o Banco Mundial¹⁵ indicam uma série de potenciais factores de contributos que normalmente impedem a reforma e que se parecem adaptar-se à realidade moçambicana; estes debatem-se abaixo.

8.1 Vontade política

O relatório do Banco Mundial salienta que “o factor mais crítico [para a reforma do ambiente de negócios] parece ser a vontade do governo para se envolver no diálogo e se comprometer no processo da reforma. A comunidade empresarial raramente irá recusar uma oferta genuína de consulta... Mas quando o compromisso do governo no diálogo é menos do que incondicional, pouco parece ser possível”. Em Moçambique, as principais partes interessadas citaram muitas vezes uma falta de vontade política como uma barreira fundamental ao progresso. O relatório da CASP VII, por exemplo, reconheceu que “muitas mudanças que foram sugeridas pelo sector privado foram apenas superficialmente implementadas, quer porque não foram entendidas correctamente pelo governo, quer porque o risco político de sua adopção era muito elevado”.

São problemas que têm a ver com questões políticas. Saem um pouco da esfera empresarial e entra para a parte política. Se por exemplo se abrir o espaço aéreo, isso põe em risco a continuação da LAM como companhia e não convém ao governo, ao estado moçambicano ver a LAM desaparecer. É uma companhia de bandeira. Não se pode depender de privados. Há todo um jogo de interesses pessoais e de tratamentos privilegiados, troca de favores, etc. etc. Portanto, esse tipo de reformas nunca vão avançar. – BEE Entrevistado 3

Se o objectivo principal da reforma de negócios é o crescimento económico (criação de riqueza e de emprego), então pode ser lamentável para os negócios em Moçambique que o país tenha experimentado um crescimento económico contínuo durante este período. É possível que o governo já não considere a necessidade de uma reforma profunda, uma vez que o desenvolvimento está a acontecer de qualquer forma e que a reforma profunda iria provavelmente obrigar a uma redução estrutural substancial do sector público, o que seria politicamente impopular, uma vez que o

sector público continua a ser o maior empregador no país. Com a continuação do crescimento económico e, agora, com a promessa de carvão e gás, pode haver ainda menos vontade para a reforma.

A falta de vontade política irá reflectir frequentemente uma resistência à mudança no seio dos mais altos cargos políticos: “quando, tal como aconteceu em muitos [países em desenvolvimento], um movimento nacionalista se transformou, após a independência, no único partido no poder (absorvendo o Estado e a burocracia), a abertura da economia será entendida como anunciando um grande

¹⁴ Pinaud, N. *Public-Private Dialogue in Developing Countries – Opportunities and Risks*, OECD Development Centre Studies, 2007.

¹⁵ Hertzberg, B. and Wright, A. *Competitiveness Partnerships - Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve The Investment Climate*. The World Bank, Policy Research Working Paper Series, nr. 3683, 2004.

desafio para o sistema político existente e como um abrir das portas à mudança política. É por isso que muitos regimes se opõem a ela” (OCDE, 2007).

A vontade política está intimamente relacionada com conflitos de interesse aos níveis mais elevados do governo e do sector privado. Quando a elite política também actua, em grande parte, como a elite económica, as pessoas poderosas podem considerar que as reformas não do seu interesse pessoal, mesmo que sejam do interesse da maioria: “A falta de autonomia da sociedade civil também afecta o sector de negócios, dadas as suas múltiplas ligações com o aparelho do Estado. Os empreendedores políticos (líderes do governo e altos funcionários) podem, por vezes, ser simultaneamente importantes empreendedores económicos e usar o aparelho do Estado para servir os seus interesses industriais e comerciais - e, evidentemente, esta situação de conluio até certo ponto destrói o significado de [diálogo público-privado]” (OCDE, 2007).

Tens a questão da elite económica que se confunde com a elite política, quer defender os seus interesses empresariais e começa a capturar tudo que é organização social e da sociedade civil e todo o resto...É muito difícil tu veres, porque há esta coisa toda de querer capturar as oportunidades económicas. – BEE Entrevistado 4

A principal barreira ao melhoramento do ambiente de negócios é o conflito de interesses. Verifica-se uma situação em que existe o interesse colectivo que esta em colisão com o interesse individual de alguém. Eu quero acreditar que a lei da probidade pública vai contribuir positivamente para melhorar esta situação. – BEE Entrevistado 4

8.2 Estrutura e capacidade no seio das organizações do sector privado

A OCDE alerta ainda para o perigo de ‘captura’ das organizações do sector privado por interesses minoritários: “[o diálogo público-privado] corre o grande risco de ser monopolizado por um grupo extremamente pequeno de lobbies poderosos, que muitas vezes controlam os principais recursos nacionais e têm uma influência crucial sobre a política do governo. O diálogo, então, equivaleria a pouco mais do que um meio para extrair rendas, bloquear a reforma e manter o *status quo*. Então, o diálogo público-privado, longe de reforçar a tomada de decisão democrática, vai provavelmente aumentar o poder das elites existentes e de grupos e indivíduos que já exercem uma forte influência sobre a elaboração de política pelo governo” (OECD, 2007).

No contexto moçambicano, são evidentes as deficiências significativas no mecanismo de consulta pública-privada. As matrizes da CASP não reflectem uma série de grandes obstáculos ao negócio, tais como a incerteza decorrente da consulta breve ou inexistente sobre as alterações legislativas (por exemplo o sistema MCTA de rastreabilidade das cargas, as regras do IVA que exigem relatórios provinciais, a legislação do trânsito aduaneiro, a legislação ambiental, as regras que regem a contratação de estrangeiros), o comércio ilegal, as infraestruturas deficientes e dispendiosas e a corrupção. Em vez disso, as análises das matrizes da CASP e as entrevistas com os principais actores têm mostrado que as questões levantadas na CASPs se tornaram cada vez mais específicas, em vez de apontarem a uma reforma completa do ambiente de negócios. Observou-se uma tendência para reformas menores ou para ajustes que poderiam proporcionar “ganhos rápidos”.

Embora estas pequenas mudanças (acabar com o uso do papel de 25 linhas e selos, reduções fiscais no gasóleo para o sector agrícola, a criação de um instituto de padrões de qualidade e um Instituto de Desenvolvimento das PME), se forem implementadas correctamente, possam fazer uma diferença nas actividades comerciais

Hoje tenho consciência de que se nós continuarmos com esta abordagem de cada um dos sectores listar um problema específico, que há-de reparar que os problemas inscritos nas nossas matrizes concentraram se muito em pequenas questões que preocupam também determinado segmento do SP e esta pauta de problemas é tão longa que se continuamos a manter esta abordagem ainda precisaremos de 20, 30 ou mesmo 50 anos. – BEE Entrevistado 2

Então agora temos uma lista mais pequenina. Mas não é reforma. É retoque. – BEE Entrevistado 5

quotidianas, não vão estimular a criação de emprego em grande escala e o desenvolvimento económico. Embora o conteúdo das matrizes da CASP pudesse ser muito melhorado para reflectir melhor as prioridades do sector privado, o processo da CASP também poderia ser consideravelmente reforçado. Até à data, tem havido uma falta de transparência no modo como é conduzido o próprio processo de diálogo, e uma falta de clareza sobre o modo como são decididas as matrizes da CASP. Finalmente, tem-se reflectido muito pouco sobre as lições aprendidas com a falta de progressos ou com as abordagens utilizadas para tentar promover e desenvolver o diálogo, apesar de haver uma grande experiência acumulada e documentada nesta matéria em todo o mundo.

A monitorização dos progressos contra as matrizes é outro ponto crítico, que o Presidente Chissano reconheceu em 2001: “As medidas tomadas até agora mostram-nos que, embora o mérito destes eventos [as CASP] seja inquestionável, existem, no entanto, ilações a extrair, nomeadamente no que diz respeito à sua amplitude e formato e, acima de tudo, em relação à monitorização e implementação das recomendações”. No entanto, este ainda é um sério desafio. As matrizes geralmente não incluem indicadores concretos, responsabilidades claras ou cronogramas de implementação, e o progresso numa matriz não é acompanhado na matriz subsequente. Por isso, é funcionalmente impossível avaliar os progressos. Em meados de 2013, a CTA solicitou a um consultor internacional o desenvolvimento de um sistema de M&E para a CTA em geral¹⁶, que também deveria ter incluído um quadro de M&E para o mecanismo da CASP. Em Setembro, quando se redigiu este documento, esse trabalho não se tinha tornado público.

8.3 Capacidade do sector público

Outro obstáculo muito significativo ao progresso das reformas no ambiente de negócios é a capacidade do sector público em duas áreas:

- Capacidade dos órgãos do Estado encarregados de fiscalizar as estratégias e executar a implementação;
- Capacidade do sistema burocrático para absorver e implementar as mudanças regulatórias, especialmente no seio dos funcionários de baixo e médio nível e especialmente nas províncias.

O Banco Mundial recomenda que a responsabilidade por supervisionar a implementação das reformas acordadas através do diálogo público-privado recaia sobre um órgão do governo ligado aos mais altos níveis de governação, muitas vezes ao Gabinete do Primeiro-Ministro ou ao Gabinete do Presidente. No caso de Moçambique, os entrevistados observaram que o MIC pode não ter o poder político necessário para supervisionar a reforma noutros ministérios e órgãos governamentais.

Independentemente do ministério em que recaia a responsabilidade pelas reformas, a implementação é sempre um desafio. Certas reformas requeridas pela CTA em nome do sector privado, tais como a introdução da Janela Única, as alterações aos Códigos do IRPS e do IRPC, a revisão da lei do trabalho e da legislação sobre as parcerias público privadas, têm sido mal implementadas e, em alguns casos, traduziram-se num aumento de tempo e custos para o processo de fazer negócios. Por exemplo, têm sido regularmente solicitadas reformas da legislação no domínio das aquisições do Estado. Como resultado das alterações realizadas, as aquisições do Estado tornaram-se uma área de extrema complexidade em que poucas pequenas empresas se podem envolver, com grandes pacotes de documentos certificados a serem exigidos para cada concurso, apesar de muitos desses mesmos documentos já terem sido submetidos ao

Então o que sinto nesta terceira fase é que a CTA conseguiu granjear respeito e receber do lado do governo um certo cometimento político de que é o interlocutor válido do SP. Mas é apenas um cometimento político. Na prática, as reformas andam ao ritmo do estado. – BEE Entrevistado 2

[DASP] não deveria estar no MIC, deveria estar no gabinete do PM por exemplo. E não é uma questão de recursos neste caso. É uma questão de falta de poder. A DASP não tem poder para fazer isto. – BEE Entrevistado 4

O desenvolvimento do sector privado só irá ocorrer se tivermos um mediador eficiente, um governo facilitador, um governo disponível a dialogar, um governo com uma administração pública capaz e um governo envolvido no desenvolvimento do país _ – Oldemiro Baloi, Ministro da Indústria e Comércio 1997

¹⁶ A previous USAID-funded Project, in 2008, had similar aims: USAID contract No.GS-10F-0619N, Task Order No. 656-M-00-05-00037-00, for the Mozambique Trade and Investment Project, Nathan Project No. H403-300.

cadastro das aquisições do estado. Os problemas relacionados com o acesso aos concursos públicos é outro factor que decorre da forma fragmentada como o governo opera no seu todo, e assinalam a diferença entre a legislação e a sua implementação. Uma maneira de o governo apoiar as empresas, uma vez que o Estado continua a ser um grande comprador na economia, seria simplificar e agilizar estes procedimentos e garantir que o facto de haver uma inscrição no cadastro nacional significa que o conjunto de documentos apresentados a nível nacional não precisa de ser submetida repetidamente, para cada concurso.

Estamos a começar e por isso confrontamo-nos com aquilo que são as dificuldades de quem está a começar o caminho - Alberto Vaquina, Prime Minister, 2013

Além disso, tal como referido anteriormente, muitas vezes a reforma encontra resistência à mudança no seio dos próprios funcionários encarregados de a implementar, sendo que muitos deles beneficiam com um sistema complexo que lhes ofereça as oportunidades e a cobertura para a pequena corrupção.

8.4 Proteccionismo

Em vez do optimismo que rodeava as primeiras conferências face a uma reforma profunda, as questões agora levantadas nas CASP concentram-se em restringir o ambiente de negócios ao legislar o conteúdo e as participações locais e ao proteger os negócios com base no passaporte utilizado pela maioria dos accionistas. As abordagens para a protecção variam, de explícitas – a solicitação de requisitos de conteúdo local legislados, com base na nacionalidade dos acionistas da empresa e a exigência de que os investidores cedam “acções de ouro” a parceiros locais indicados, até às mais subtis - propor que aquelas empresas que podem suportar o custo da obtenção da certificação “Made in Moçambique” beneficiem da aquisição preferencial do Estado. Existe um risco real, portanto, de que a segunda janela de oportunidades que Moçambique enfrenta agora, não vá resultar numa abertura e numa reforma mais profunda, mas em passos retrógrados em direcção ao proteccionismo. Estes podem dever-se à confiança de que não tardarão os fluxos de receitas independentes provenientes dos hidrocarbonetos, significando que o governo não precisa de depender dos doadores, ou do desenvolvimento das PME, para a obtenção de receitas.

Do ponto de vista de contrato entre o estado e o SP não há nada que diz que o estado tem a obrigação de num prazo responder a aquilo que o SP coloca na sua agenda ou nas suas matrizes (o dialogo Público-Privado ainda é fraco). O SP senta-se várias vezes com os directores nacionais, secretários permanentes, ministros, PM, PR mas não passam de meros encontros para marcar ponto, porque quando a agenda é definida, deveria haver um acordo específico, um contrato, uma acta, um memorando, algo que vinculasse o compromisso de que o governo deve com base nas preocupações que o SP coloca num prazo X resolver esses assuntos e eliminar dessa matriz. – BEE Interviewee 2

8.5 Intervenção do Estado no sector privado

O governo expressa muitas vezes frustração com os níveis de envolvimento e desenvolvimento do setor privado. Em resposta a isso, o próprio Estado opta por intervir em áreas que tradicionalmente seriam ocupadas por empresas, tais como a construção e a operação de silos de cereais e moinhos de arroz. Isto cria uma forma de concorrência desleal, que distorce o mercado e impede o desenvolvimento de novos negócios e investimentos.

Alternativamente, o governo opta por contratar empresas para assumir funções tais como a inspecção não-intrusiva (scanning) e a JaÚ, a fim de aumentar as receitas do Estado. No entanto, transfere simultaneamente os custos destas mudanças para as empresas enquanto, noutras jurisdições, os custos seriam absorvidos pelo governo a partir do aumento das receitas geradas.

Como resultado da falta de progresso ao longo dos últimos 18 anos, as empresas locais ainda estão agora a surgir e estão a lutar para competir. A reacção conservadora e proteccionista das empresas locais face à actual janela de oportunidades é, portanto, um resultado directo da falta da reforma empreendida até à data. Se as reformas propostas no primeiro e segundo relatório da FIAS tivessem sido implementadas em 1996 e 2001, as empresas locais teriam tido 12-18 anos para se desenvolverem até um nível em que pudessem competir localmente e regionalmente e aproveitar a actual profusão de recursos naturais. O governo também teria beneficiado, ao longo do mesmo período, com o aumento das receitas e, provavelmente, não teria necessidade de intervir através

dos seus próprios investimentos causando uma concorrência desleal, ou através do financiamento de parcerias público-privadas com pagamentos suplementares impostos ao sector privado emergente.

Se olharmos às mudanças que ocorreram, nas áreas onde as empresas conseguiram resolver as suas coisas sozinhas, tais como o posicionamento e imagem do turismo e a comercialização de Moçambique como destino, a prestação de informações por meio de manuais, guias, bibliotecas em linha e plataformas de aquisição, estas foram geralmente bem-sucedidas e proporcionam um argumento para não se solicitar a intervenção do Estado em tais actividades. Um ambiente de negócios eficaz e aberto, que dá espaço às empresas para funcionarem, resultará numa inovação por parte das empresas para resolverem os seus próprios problemas.

9 Conclusões

Esta secção apresenta as principais conclusões do relatório, com base na análise precedente. Também coloca questões fundamentais levantadas por esta análise, e considera o papel dos doadores no reforço do diálogo público-privado para a reforma do ambiente de negócios. Por fim, estabelece uma série de recomendações.

9.1 Principais constatações da análise

A reforma prevista em meados da década de 90 não se materializou

Em 1996, quando Moçambique entrou num período de paz e estabilidade, havia uma janela de oportunidade para uma grande reforma. Os relatórios das CASP dos anos 1996-2001 mostram o entusiasmo e o optimismo perante uma verdadeira reforma que iria criar um ambiente favorável aos negócios. No entanto, as medidas tomadas não foram suficientemente significativas para remover barreiras, e a leitura de qualquer uma das citações no *Annex 3 – Key quotes from CASP matrices* mostra que os comentários feitos nessa altura poderiam perfeitamente aplicar-se hoje. Os relatórios mostram a repetição das mesmas mensagens em cada conferência, acompanhada por uma notável falta de acções concretas.

Falta uma visão comum sobre o desenvolvimento de Moçambique e uma política de acompanhamento abrangente para o ambiente de negócios

Para além da EMAN II, cuja incidência se tem estreitado consideravelmente em comparação com a EMAN I, Moçambique não tem uma estratégia ampla para a Melhoria do Clima de Investimento ou para a Competitividade das Empresas. Consequentemente, a política é desenvolvida de forma sectorial, e é muitas vezes acompanhada por regulamentações fragmentadas, complexas, que se sobrepõem e que até são mesmo contraditórias, de difícil compreensão para o sector privado e de difícil implementação para o sector público.

A reforma política não foi acompanhada pela implementação

A análise precedente mostra a existência de uma enorme lacuna em Moçambique, entre a legislação e a implementação. A aparente conclusão de grande parte da agenda legislativa na EMAN I, mas a falta de impacto no ambiente de negócios, na prática, ilustra isto. A reforma foi avaliada através de uma mudança legislativa quando, de facto, o que se devia ter monitorizado era a qualidade e o efeito da aplicação.

A falta de implementação foi atribuída a:

- falta de vontade política
- poder político insuficiente no seio dos órgãos do governo responsáveis por supervisionar as reformas
- resistência no seio dos funcionários que beneficiam com o sistema existente
- pouca capacidade do sector público, especialmente nas províncias, para absorver as mudanças regulamentares

As reformas realizadas têm sido pequenos “ajustes”, em vez de mudanças paradigmáticas, estruturais

As matrizes das CASP não reflectem uma série de grandes obstáculos ao negócio. Pelo contrário, as questões levantadas nas CASP tornaram-se cada vez mais específicas, em vez de visarem a reforma completa do ambiente de negócios. Notou-se uma tendência para reformas ou ajustes mais pequenos que poderiam produzir “ganhos rápidos”.

Esta tendência atribuiu-se a:

- Forças poderosas no seio da estrutura política, cujos interesses não seriam servidos por reformas mais profundas

- fraquezas no mecanismo da CASP (veja abaixo)
- uma necessidade de demonstrar alguns sucessos resultantes do diálogo público-privado

Está-se a abrir agora uma segunda janela de oportunidade para o desenvolvimento de negócios, com a profusão dos recursos naturais a ocorrer em Moçambique. A principal questão que se coloca agora, tanto às empresas como ao governo, é se irão ou não ser tomadas as medidas corajosas necessárias para uma reforma total, ou se o diálogo público-privado irá prosseguir com ajustes e mudanças pontuais, frequentemente sem grande impacto e mal implementadas e que podem traduzir-se em custos e encargos desnecessários.

A falta de desenvolvimento deu origem a tendências proteccionistas que podem impedir o crescimento do sector privado

Houve uma preocupação recente, no diálogo público-privado e nas discussões no seio do sector privado, em restringir o ambiente de negócios ao legislar o conteúdo e a participação locais, e ao proteger os negócios com base no passaporte utilizado pela maioria dos accionistas. Estas medidas arriscam fechar as portas aos investidores internacionais, muitas vezes portadores da tão necessária transferência de tecnologia e de saber-fazer que fortalece o sector privado em geral.

Os mecanismos de diálogo público-privado não cumpriram a sua promessa inicial e devem ser significativamente reforçados

A CASP tem méritos, enquanto oportunidade anual para as empresas e o governo se encontrarem e interagirem e discutirem as questões relevantes do dia. No entanto, o formato tende a incluir uma gama enorme de questões, e provou ser uma ferramenta de *lobby* inadequada. Tem-se revelado difícil, até agora, introduzir mudanças concretas com base num evento que ocorre mais ou menos anualmente e que apresenta questões que vão desde o nível macro da política até aos regulamentos específicos do sector ou à conduta e profissionalismo dos funcionários públicos. Mesmo havendo a vontade política para os tipos de reforma propostos, o formato das matrizes da CASP e da conferência não é propício para promover e, em seguida, monitorizar a reforma. Para que haja uma verdadeira acção de negociação e reforma em sectores específicos, é necessário haver um diálogo muito mais intenso através de mecanismos transparentes, inclusivos e geridos de forma eficaz.

Existem de facto dois principais impedimentos ao funcionamento de um sistema de diálogo, em primeiro lugar a falta de um diálogo aberto, inclusivo, transparente e sistemático entre o governo e as empresas e, em segundo lugar, a falta deste mesmo diálogo no seio do próprio sector privado. Há 18 anos atrás, o sector privado era um grupo menor, mais homogéneo. Apesar do facto de a maioria das empresas formais hoje, independentemente do seu tamanho, continuar a enfrentar geralmente os mesmos problemas no ambiente de negócios, o simples factor de serem em número cada vez maior, significa menos homogeneidade e uma maior diversidade de pontos de vista que devem ser solicitados e ouvidos. Os representantes desses diferentes grupos devem começar a determinar o mecanismo mais eficaz para as empresas conversarem entre si, e com o governo.

9.2 Conclusão

De algum modo, Moçambique completou o círculo. Depois de não conseguir aproveitar a primeira janela de oportunidade em 1995-1996, o país tem mais uma oportunidade, como resultado das descobertas de hidrocarbonetos. Assumindo que o objectivo do país é a criação de riqueza e de emprego, então a questão crucial prende-se com a melhor forma de aproveitar esta nova janela de oportunidade para garantir o desenvolvimento inclusivo, baseado num sector privado forte e saudável. Esta questão aplica-se a todos os sectores do governo, e não apenas àqueles que estão tradicionalmente associados com os negócios, uma vez que o desenvolvimento económico está intrinsecamente ligado a todas as outras formas de desenvolvimento, e não deve ser considerado de forma isolada.

O anteriormente exposto mostra que existem **problemas estruturais** no que diz respeito à política, à legislação e ao ambiente de negócios. Demonstra ainda que, o tipo de reforma descoordenada, *ad hoc*, que ocorreu até agora, não tem os resultados necessários

para permitir que o sector empresarial local se desenvolva em linha com as oportunidades nacionais e regionais que lhe estão disponíveis.

Existe uma **necessidade de enfocar, ao nível macro, com uma mudança radical da política**, baseada numa forte vontade política e liderança e, posteriormente, evoluir daí para o tipo de reforma regulamentar e do sector público, necessário para eliminar a burocracia e a corrupção, avançar do controlo estatal para a fiscalização e a facilitação por parte do Estado. Esta é a proposta que se fez em 1996, e ela continua a ser igualmente válida e necessária em 2013.

A falta de uma estratégia abrangente para o clima de investimento e a competitividade empresarial tem repercussões graves para o ambiente de negócios, e limita a capacidade do sector privado para impulsionar o crescimento e criar empregos. Um **quadro político** destinado a criar um ambiente favorável aos negócios, teria em consideração tanto as necessidades sectoriais (por exemplo, na agricultura e no turismo) como as dos negócios em geral, tais como a política cambial ditada por objectivos como a substituição de importações, combinada com políticas fiscais e de trabalho estruturadas para a criação de emprego através do desenvolvimento industrial e agrícola.

Como resultado da ausência de desenvolvimento, existe agora uma pressão crescente para voltar às **políticas proteccionistas**. A questão é, quem irá ser protegido e quem irá beneficiar com este tipo de abordagem? As experiências noutras jurisdições sugerem a improbabilidade de serem aqueles que mais carecem de desenvolvimento económico.

Os autores do relatório acreditam, portanto, que se deve seguir a abordagem oposta. Deve haver uma **mudança de paradigma**, em que cada acção realizada por cada funcionário do governo e que afecta o sector privado, deve ser analisada em termos dos seus benefícios para as empresas e, em particular, para as PME. Somente quando ocorrer esta mudança filosófica é que as barreiras existentes irão começar a ser eliminadas de uma tal forma que permita às empresas formais desenvolverem-se e crescerem e, assim, cumprirem o seu papel na criação de empregos e receitas fiscais. É necessária uma forte vontade e empenho, aos níveis mais elevados do governo para garantir que, cada instrumento legislativo e política existente e novo, cada acção de implementação e cada comportamento, é avaliado e revisto para apoiar as PME e o sector privado em geral.

A resolução dos **principais aspectos tal como as infraestruturas e o custo de factores**, devem ser os determinantes da política do desenvolvimento de negócios. As questões que explicam a existência e o modo como interagem as assuntos referidas acima devem ser colocadas e respondidas da forma mais honesta possível. Por exemplo, até que ponto os problemas com o funcionamento do sistema jurídico têm, de facto, um impacto no acesso ao financiamento? Como é que a falta de informação, a cultura de não partilhar informações e a execução arbitrária da legislação, contribuem para a falta de investimento? Até que ponto os níveis de burocracia e os atrasos na tomada de decisão no sector público são atribuíveis à centralização em curso e qual é o verdadeiro custo daqueles atrasos para as empresas?

9.3 Questões fundamentais que se colocam

A análise anterior levanta uma série de questões que devem obter resposta ou ser pesquisadas, de modo a desenvolver uma compreensão mais pormenorizada das razões sociais, políticas e económicas para a falta da reforma do ambiente de negócios e do seu impacto ao longo dos últimos 18 anos. Apenas ao compreender o motivo que impediu a realização da grande reforma é que o governo e a sociedade como um todo podem determinar o que deve ser feito, e se existe, de facto, a vontade para o tipo de reforma estrutural profunda que aqui se propõe.

Questões relacionadas com as percepções da reforma de negócios e das realizações, e com a vontade política:

- a) A CTA e o governo concordam com a opinião de que o progresso tem sido limitado e, sendo este o caso, a que atribuem isto?

- b) O governo acredita realmente que reformou o ambiente de negócios e, sendo este o caso, a que atribui a consequente falta de progresso em termos de desenvolvimento económico?
- c) Qual é a política do governo no futuro? Está preparado para se comprometer genuinamente com uma reforma profunda? Caso não esteja, qual é a posição, o papel e a relevância das empresas e das suas entidades representativas?
- d) Qual é o custo de oportunidade para Moçambique no seu todo, de não reformar o ambiente de negócios?
- e) O que é necessário para alcançar uma reforma genuína, de longo alcance? Qual deve ser o objectivo desta reforma?

Questões relacionadas com os processos do diálogo público-privado

- f) De que modo se seleccionam os temas a serem incluídos nas matrizes da CASP? De que modo são enquadrados, uma vez que parecem variar desde muito gerais até muito específicos? Qual a análise que se está a realizar para compreender as causas subjacentes de cada questão e o modo como essa se inter-relaciona com outras questões, antes de propor o que deve ser feito para as reformar?
- g) As matrizes reflectem as preocupações reais das empresas?
- h) As questões que já não estão incluídas nas matrizes foram, de facto, resolvidas? São recorrentes? Se não foram resolvidas, por que motivo foram retiradas das matrizes?
- i) De que modo se medem os progressos? De que modo se pode garantir melhor a rastreabilidade das questões e a comparabilidade dos dados? Se as reformas ocorreram, qual foi o seu impacto - nalguns casos parece haver problemas semelhantes a reaparecer no ano seguinte, com uma indicação de que a reforma não foi adequada?
- j) É possível que a concentração em tarefas de reformas específicas e “ajustes” do ambiente de negócios permita atingir o nível de reformas necessário, ou são precisas mais?

9.4 O papel dos doadores

Estima-se que cada CASP tenha custado aproximadamente USD 200.000 (USD 2,6 milhões para as 13 conferências), tendo a maioria delas sido financiadas por doadores internacionais. Isto poderá ser considerado uma boa aplicação do dinheiro, dada a falta de progressos e o estado actual do ambiente de negócios? E, para além do financiamento directo ao próprio diálogo, qual deveria ser o papel dos doadores na melhoria do impacto de um diálogo público - privado sobre o ambiente de negócios?

O relatório da OCDE identifica algumas áreas fundamentais onde o apoio dos doadores pode ser de grande valor:

Apoio material, analítico e processual. Os doadores “podem aconselhar os participantes sobre aspectos processuais e organizacionais do processo de consulta (p.ex: a frequência, o número de participantes, a definição da agenda, a conduta das discussões e a publicação das actas). Também podem fornecer apoio material e analítico ao secretariado que coordena o processo de diálogo”.

Redução dos “custos de transação”. Os doadores podem ser os garantes do processo de diálogo, assegurando a sua transparência e, principalmente, o seu seguimento. Apoiar o secretariado de coordenação é um papel fundamental. “Um secretariado pode fornecer uma capacidade analítica e objectiva para a recolha de informações... E a capacidade para recolher informações pode ajudar a monitorizar o nível de conformidade com as decisões do MC [mecanismo consultivo] por parte dos participantes” (Banco Mundial, 2001, p. 5). O seguimento e a monitorização de compromissos assumidos durante o diálogo é fundamental para a sua credibilidade e, por isso, é essencial ter um secretariado que seja independente em termos financeiros e analíticos - e isso pode ser garantido pelos doadores”.

9.5 Recomendações

As seguintes premissas orientam as recomendações decorrentes deste relatório:

- Que existe uma vontade política para a mudança, e para o desenvolvimento económico, e que esta vontade política é manifestada a partir dos níveis mais elevados do governo;
- Que nenhuma reforma que, mesmo sendo uma medida temporária, reduza a receita fiscal global nacional, pode ser contemplada, neste momento, no desenvolvimento do país.

Muitas recomendações poderiam ser feitas em relação aos mecanismos de diálogo existentes e às propostas para a reforma do ambiente de negócios. No entanto, tal como demonstra o exposto anteriormente, os problemas são bem conhecidos. O que é necessário é uma abordagem completamente nova para os resolver.

Acreditamos que deve haver um único princípio orientador ou objectivo comum: **O desenvolvimento económico para a criação inclusiva de emprego e riqueza.**

Portanto, em vez de apresentar uma longa lista de recomendações destinadas a "ajustar " o *status quo*, optámos antes por quatro recomendações que teriam um efeito radical sobre o ambiente de negócios e, portanto, sobre o desenvolvimento económico e humano:

- **Política** - deve haver uma única política de desenvolvimento económico coordenada, liderada a partir dos níveis mais elevados do governo, que fará com que cada pensamento, acção, regulamento, imposição, taxa etc. deva ser analisada com base nos seus benefícios para as empresas, e estruturada em conformidade;
- **Legislação** - A legislação deve, em todos os casos, reflectir fielmente a política respectiva. Deve ser clara, simples e sobretudo *exequível*. Para melhorar a qualidade e a relevância da legislação, o projecto de Lei de Participação Pública deve ser aprovado e implementado imediatamente, para garantir o acesso mais amplo ao debate sobre a legislação e a política não só ao sector privado mas à sociedade civil como um todo;
- **Implementação** - Os ministros devem ser directamente responsáveis perante o Primeiro-Ministro ou o Presidente, pela *implementação efectiva e atempada* das decisões políticas e da regulamentação associada pelas quais são responsáveis. Deve-se dar prioridade à comunicação e divulgação de novos regulamentos - ao sector privado, aos cidadãos comuns e especialmente aos funcionários encarregados da fiscalização e implementação;
- **Impacto** - os progressos e resultados devem ser monitorizados e avaliados com base no impacto, medido em termos da experiência da maior parte das empresas, em vez da conclusão das actividades.

10 Annexes

10.1 Annex 1 – Private Sector Conference Matrices Summarised

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Agricultura	Fraca contribuição de agricultura a economia, necessidade de apoiar pequenos produtores, necessidade de ter crédito, Necessidade de política agrária que desenvolve o sector	1996 - 2003
Agricultura	Custo e qualidade de energia para sector agrícola	2007
Agricultura	Lei de terras - morosidade em atribuir DUAT, falta de zoneamento, DUAT não pode ser usado como colateral	2001-2009
Agricultura	Zonas de produtividade não aproveitadas, falta de zoneamento	2001-2007
Agricultura	Falta de normas de qualidade impede o desenvolvimento do sector e exportação	2001-2007
Agricultura	Dificuldades de infra-estrutura impedem desenvolvimento de agricultura	2001-2003
Agricultura	Formação de técnicos no sector agrícola	2007
Agricultura	Divulgação de informação para exportadores sobre fitossanitário, regras de origem etc.	2007
Agricultura	Factores e custos de produção fazem o sector não competitivo, incluem água, energia, combustível	2004-2011
Agricultura	IVA em insumos agrícolas	2006-2013
Agricultura	Sistema de salários faz o sector não competitivo	2007
Agricultura	Proferi I & II - falta de consulta com sector privado, falta de desenvolvimento no MINAG	2001-2007
Agricultura	Financiamento específico para o sector agrícola	2003-2010
Agricultura	Parcerias públicos privados a criar investimentos agrícolas	2004-2010
Agricultura	Mecanismos consultivos a serem desenvolvidos	2001, 2003, 2007
Agricultura	Eliminar taxa rodoviária para agricultura e em especial exportes	2009-2012
Agricultura	Incentivos para gasóleo para produtores agrícolas	2012-2013
Agricultura	Controle sanitário	2010

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Industria	Falta de política industrial a impulsionar o desenvolvimento do sector, financiamento	2001, 2004, 2012-2013
Industria	Normação e qualidade em produção industrial	2001 - 2010
Industria	Custos de produção não competitivas, incl telecoms, TI, energia, água, transporte	2001
Industria	Custo de combustíveis para indústria	2001-2007
Industria	Qualidade e custo de energia para indústria	2001-2010
Industria	Protocolos comerciais de SADC e AGOA subaproveitados pela indústria, falta de comércio externo pela indústria nacional	2001-2007
Industria	Licenciamento industrial - como promove desenvolvimento de PMEs? Melhoramento no sistema de licenciamento	2003-2010
Industria	Importação de matéria-prima para indústria	2001, 2006-2009
Industria	Legislação sobre propriedade intelectual	2006-2009
Industria	Mecanismo consultivo	2001, 2003
Comercio	Mecanismo consultivo	2003
Comercio	Atrasos e custos de desalfandegamento de mercadorias	2004-2007
Comercio	Estratégia e política integrada de comércio	2004-2007
Comercio	Sector farmacêutico - revisão de legislação, redução de monopólio, falência de empresas	2006-2007
Comercio	Desenvolvimento de comércio rural	2006
Comercio	Revisto o Regulamento do Licenciamento Comercial	2009
Pescas	Lei de pescas	2009-2013
Pescas	Isonção de direitos aduaneiros e imposições fiscais sobre combustível para o sector de pescas	2010-2013
Pescas	Mecanismos consultivos a serem desenvolvidos	2010

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Pescas	Isenção da Taxa Liberatória no Afretamento de Embarcações de Pesca	2010-2011
Turismo	Imagem do país e do sector, segurança, custos, corrupção	1996-2010
Turismo	Mau tratamento pelo PRM e outras agências de turistas	2003-2010
Turismo	Reintrodução de taxa de turismo a 1%	2007, 2010-2011
Turismo	Qualidade de infra-estrutura, falta de materiais e recursos humanos no sector de turismo	2001-2010
Turismo	Transporte aéreo - falta de competitividade, custos altos,	2001-2012
Turismo	Áreas de conservação, concessões, ecoturismo e safari	2003-2007
Turismo	Investimentos nacionais e locais, fundos de investimento, projectos a estimular investimento	2010
Turismo	Predominância da Caça Furtiva	2012-2013
Turismo	Mergulho e pesca recreativa - falta de legislação	2004-2007
Turismo	Carga fiscal e aduaneira torna o sector não competitivo, redução de IVA no sector	2001-2011
Turismo	Aumento do valor da franquia nas fronteiras aeroportuárias, melhorar movimento nas fronteiras	2004-2011
Turismo	Taxa de embarque incorporada no custo da passagem aérea	2007, 2009
Turismo	Redução e custo para obtenção de visto, harmonização de custos e procedimentos	1999-2009
Turismo	Simplificada a legislação que regula actividade de agências de viagem e operadores turísticos	2004-2010
Turismo	Mecanismos consultivos a serem desenvolvidos	2001-2010
Turismo	Ilegalidade no sector e na construção de estâncias	2001
Transporte	Acidentes de viação e causas	2001-2009
Transporte	Informatização de cartões de condução e livretes	2008-2009
Transporte	Custos de transporte proibitivos para desenvolvimento	2003

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Transporte	Incumprimento com lei de seguro obrigatório, concessionar serviço de inspecções	2004-2009
Transporte	Licenciamento do sector, complexo	2003-2009
Transporte	Acordos bilaterais permitem concorrência desleal por operadores estrangeiros no mercado local de transporte	2003-2007
Transporte	Serviços fronteiriços em particular fronteira de Ressano Garcia	2004-2009
Transporte	Horário de circulação	2004-2009
Transporte	Fiscalização nas estradas	2007
Transporte	Redefinição e clarificação de competências e infracções cuja sanção consista na apreensão da carta de condução	2007-2009
Transporte	Arbitrariedade na determinação da contribuição industrial para contribuintes de Classe B	2004-2006
Transporte	Procedimentos aduaneiros complexos	2006
Transporte	Falta de fiscalização de transportadores estrangeiros e pagamento de cabotagem	2007
Transporte	Dimensões e pesos de veículos	2007-2009
Transporte	Transparência na consignação de taxa de combustível	2007
Transporte	Mecanismos de consulta	2001, 2006, 2007
Transporte	Critérios uniformes e níveis para tributação e licenciamento	2007
Transporte	Privação de liberdade em caso de homicídio involuntário e seguro obrigatório	2007
Transporte	Taxas do sector rodoviário	2012-2013
Transporte	Centro de Formação Profissional / formação no sector de transportes	2006-2007, 2012-2013
Transporte	Criação do Órgão Regulador do sector dos Transportes	2013-2013
Transporte	Acesso a financiamento - todos os componentes de transporte	2004-2007
Transporte	Regime fiscal e aduaneiro	2004, 2006
Transporte	Custos elevados de transporte de carga	2001
Transporte	Lei do mar	2007

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Transporte	Participação dos armadores na atribuição de novas licenças	2007
Transporte	Elevadas taxas portuárias	2004-2007
Transporte	Fraca eficiência dos portos	2004-2007
Transporte	Falta de obrigatoriedade do seguro de carga importada	2006-2007
Transporte	Problemas no sector de cabotagem	2004-2007, 2010
Transporte	Necessidade de manter funcional a sinalização e balizagem do Porto de Maputo	2010
Transporte	Legislação aeronáutico	2006-2009, 2010
Transporte	Número e qualidade de campos de aterragem	2006-2009, 2012
Transporte	Gestão do Instituto de Aviação Civil de Moçambique	2007, 2012-2013
Transporte	Liberalização efectiva do espaço aéreo	2006-2007, 2012-2013
Transporte	Proposta para a criação do Órgão Regulador da Actividade Transportes	2010
Transporte	Falta de publicação dos procedimentos aduaneiros para importação e exportação	2004-2006
Transporte	Excesso de burocracia e falta de conhecimento nos balcões dos ministérios	2004-2006
Transporte	Regras de procurement	2004, 2010
Obras Publicas	Regras de procurement	2001-2010
Obras Publicas	Divulgação de concursos	2001-2007, 2010
Obras Publicas	Custo de Construção em Moçambique, indústria nacional de matérias	2004-2010
Obras Publicas	Capacitação de empreiteiros nacionais	2004-2007
Obras Publicas	Falta de mão-de-obra qualificada	2001-2003, 2006-2007
Obras Publicas	Pagamentos atrasados pelo estado e reembolsos de IVA	2001-2010
Obras Publicas	Mecanismos de consulta	2001-2007
Obras Publicas	Aviso 5/2005 de BdM	2006-2007

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Obras Publicas	Revisão de preços de empreitadas de obras públicas	2001-2010, 2012-2013
Obras Publicas	Financiamento	2003, 2007, 2010
TI e comunicação	Incentivos para promover PMEs em TI	2004-2010
TI e comunicação	Contratação de empresas nacionais	2007, 2012
TI e comunicação	Falta de pessoal	2004-2007
TI e comunicação	Falta de política para desenvolvimento de infra-estruturas incluindo TICs	2006-2007
TI e comunicação	Falta de rede nacional de telecoms, custo elevado	2001-2007
TI e comunicação	Acesso a financiamento	2004-2007
TI e comunicação	Regime fiscal e aduaneiro	2004-2007
TI e comunicação	Incubadora	2007
TI e comunicação	Base de dados de empresas	2007
TI e comunicação	Mecanismos de consulta	2003
Financiamento	Custo de crédito, acesso a financiamento Aviso 5/GGBM/2005 (credito em moeda estrangeira)	1996-2004, 2010, 2013
Financiamento	Bilhetes de tesouro	2007
Financiamento	Aviso 2/GGBM/2006	2007
Financiamento	Protecção de direitos de credores	2004-2007
Financiamento	Insuficiência de garantias	2004-2007
Financiamento	Fixação de preços aplicados pelos bancos	2007, 2010
Financiamento	Central registo de crédito, acesso a informação	2004-2013
Financiamento	Microfinanças e finanças rurais	2004-2006
Financiamento	Regulamentação de lei cambial	2009
Financiamento	Elaboração de guião sobre os procedimentos do Aviso 7/GBM/2007 e 5/GGBM/2005 do Banco de Moçambique mais transparentes (elaboração de guião de procedimentos).	2010
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	O sistema fiscal e pesado complexo com muitas isenções a base tributável e reduzida há corrupção e desincentivos	1996

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Comércio ilegal, controle de comércio externo	1999, 2001-2003, 2006
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Introdução de IVA, melhoramento de gestão das alfândegas	1996, 1998
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Mecanismos de consulta	2001-2007
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Política fiscal desincentiva investimento, produção e criação de emprego, muito complexo, taxas altas, resulta em fuga ao fisco	2001-2007
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Eliminar imposto de selo	2007
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Reformulação de sistema de tributação autárquica	2007
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Atrasos nos pagamentos pelo governo	2003-2006
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Plano de contas internacionalmente compatível	2001-2007
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Scanners	2007-2013
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Inspeção pre-embarque	2010-2013
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Revisão dos códigos de impostos	2007-2012
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Redução da taxa de IVA	2007-2011
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Revisto e aprovado o Código de Benefícios Fiscais e respectivo regulamento	2010-2011
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Tribunais fiscais	2007-2011
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	E-procurement	2013
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Janela Única	2010-2011
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Reembolsos de IVA	2010-2011

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Simplificar procedimento de atribuição de NUIT	2010
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Revistos os processos e desembaraço aduaneiro incluindo o funcionamento das fronteiras	2004-2010
Fiscal, aduaneiro e comércio externo	Procedimentos cambiais relativamente a importação e exportação de bens e serviços não favoráveis ao comércio internacional	2010
Trabalho	Escassez de força de trabalho, formação profissional	1997-2001
Trabalho	Emprego de estrangeiros	2003-2007
Trabalho	HIV/SIDA - legislação e códigos de conduta	2001-2007
Trabalho	Mecanismos de consulta	2001-2007
Trabalho	Legislação e espírito de inspecções	2001-2007
Trabalho	Lei de trabalho e regulamentos complementares	2003-2013
Trabalho	Mediação e arbitragem	2003-2010
Trabalho	Funcionamento de INSS	2003-2010
Trabalho	Política de salário mínimo	2004-2010
Sector Público / Administração Estatal	Legislação desactualizada, inadequada, aumenta custo de negócio	1996-1998, 2003
Sector Público / Administração Estatal	Falhas na implementação da legislação	1999
Sector Público / Administração Estatal	Centralização	1996-2001
Sector Público / Administração Estatal	Simplificar o registo e constituição e licenciamento das empresas	2003-2007, 2012-2013
Sector Público / Administração Estatal	Reforma de código comercial	2001-2003
Sector Público / Administração Estatal	Mecanismos de consulta	2001-2006
Sector Público / Administração Estatal	Reforma de sector público a reduzir burocracia, promover boa conduta e boa governação	2003
Sector Público / Administração Estatal	Energias renováveis	2012
Sector Público / Administração Estatal	Lei anticorrupção	2012
Sector Público / Administração Estatal	Inspecção de actividades económicas	2010

Sector	Assunto resumido	Anos em que aparece
Sector Público / Administração Estatal	Código de falência e recuperação	2007
Judiciário	Desempenho de sistema judicial	2001-2007
Judiciário	Mecanismos de consulta	2001-2007
Judiciário	Mediação e arbitragem	2001
Minas	Legislação transparente e regras a permitir a entrada de investidores	1996
Crosscutting	Redução dos custos de transacção	2013
Crosscutting	Demora na emissão de Bis	2006
Crosscutting	Criminalidade	2006
Crosscutting	Qualidade	1999
Crosscutting	Clima empresarial pouco favorável, caro e burocrático	1998

10.2 Annex 2 - Mapping of EMAN target results (numbered) against IAN factors and CASP issues (in blue)¹⁷

Macroeconomic factors	Financial and Credit markets related factors	Trade and investment factors (Ind. Barriers to export)	Infrastructure and services related factors	Government and governance factors	Legal factors
2.1 Simple and not burdensome fiscal system; 5.3 Promote a culture of paying taxes	2.2 Credit and Insurance information bureaus	1.8 Import-export systems simplified and lower cost	1.10 Competition and lower cost air transport	1.7 Uniform and compatible inspections	1.1 Simplified Registration; 1.2 Simplified Licensing; 1.9 Registration and Collateral simplified
<p>O sistema fiscal e pesado complexo com muitas isenções a base tributável e reduzida há corrupção e desincentivos (1996)</p> <p>Política fiscal desincentiva investimento, produção e criação de emprego, muito complexo, taxas altas, resulta em fuga ao fisco (2001-2007)</p> <p>Revisão dos códigos de impostos (2007-2012)</p> <p>Redução da taxa de IVA (2007-2011)</p> <p>Revisto e aprovado o Código de</p>	Central registo de crédito, acesso a informação (2004-2013)	<p>Introdução de IVA, melhoramento de gestão das alfândegas (1996, 1998)</p> <p>Importação de matéria-prima para industria (2001, 2006-2009)</p> <p>Atrasos e custos de desalfandegamento de mercadorias (2004-2007)</p> <p>Revistos os processos e desembaraço aduaneiro incluindo o funcionamento das fronteiras (2004-2010)</p> <p>Procedimentos cambiais relativamente a importação e exportação de bens e serviços não</p>	<p>Legislação aeronáutico (2006-2010)</p> <p>Número e qualidade de campos de aterragem (2006-2009, 2012)</p> <p>Gestão do Instituto de Aviação Civil de Moçambique (2007, 2012-2013)</p> <p>Liberalização efectiva do espaço aéreo (2006-2007, 2012-2013)</p> <p>Proposta para a criação do Órgão Regulador da Actividade Transportes (2010)</p>	<p>(Trabalho)</p> <p>Legislação e espírito de inspecções (2001-2007)</p> <p>(Trasporte)</p> <p>Incumprimento com lei de seguro obrigatório, concessionar serviço de inspecções (2004-2009)</p> <p>Inspeção pre-embarque (2010-2013)</p> <p>Inspeção de actividades económicas (2010)</p>	<p>Melhoramento no sistema de licenciamento (2003-2010)</p> <p>Simplificar o registo e constituição e licenciamento das empresas (2003-2007, 2012-2013)</p> <p>Revisto o Regulamento do Licenciamento Comercial (2009)</p> <p>Simplificar procedimento de atribuição de NUIT (2010)</p>

¹⁷ Three EMAN target results - 1.3 Labour legislation promoting employment, 1.5 Competition Law and regulation, 5.4 Set up and make operational water/telecom regulators, and 5.5 Information on potential investments available – are not included because they do not respond to any issues raised under the CASP.

Macroeconomic factors	Financial and Credit markets related factors	Trade and investment factors (Ind. Barriers to export)	Infrastructure and services related factors	Government and governance factors	Legal factors
Benefícios Fiscais e respectivo regulamento (2010-11)		favoráveis ao comércio internacional (2010)			
	2.4 Promote SME access to credit	1.11 Competition in short-sea-shipping (cabotagem)	3.1 Electric energy with quality, safety and reliability 3.2 Supply energy at competitive cost	1.8 Import-export systems simplified and lower cost	2.3 Enforcement of contracts, claims and collateral 5.1 Comply with contracts
	Custo de crédito, acesso a financiamento Aviso 5/GGBM/2005 (credito em moeda estrangeira) (1996-2004, 2010, 2013) Acesso a financiamento em TI (2004-2007)	Fraca eficiência dos portos (2004-2007) Problemas no sector de cabotagem (2004-2007, 2010)	Qualidade e custo de energia para industria (2001-2010)	Revistos os processos e desembaraço aduaneiro; funcionamento das fronteiras (2004-2010) Serviços fronteiriços em particular Ressano Garcia (2004-2009)	Protecção de direitos de credores e Insuficiência de garantias (2004-2007)
	2.5 New Financial products		3.3 Reduced fuel costs	5.2 Good governance in public and private institutions	4.1 Establish and develop One-stop-shops (BAUs)
	Microfinanças e finanças rurais (2004-2006)		Custos de transporte proibitivos para desenvolvimento (2003)	Legislação desactualizada, inadequada, aumenta custo de negócio (1996-1998, 2003)	Excesso de burocracia e falta de conhecimento nos balcões dos ministérios (2004-2006)

Macroeconomic factors	Financial and Credit markets related factors	Trade and investment factors (Ind. Barriers to export)	Infrastructure and services related factors	Government and governance factors	Legal factors
				<p>Falhas na implementação da legislação (1999)</p> <p>Centralização (1996-2001)</p> <p>Reforma de sector público a reduzir burocracia, promover boa conduta e boa governação (2003)</p> <p>Lei anticorrupção (2012)</p> <p>Redução dos custos de transacção (2013)</p>	Janela Única (2010-2011)
			3.5 Increased access to Internet		1.4 Company Insolvency and recovery Law
			Falta de rede nacional de telecoms, custo elevado (2001-2007)		Código de falência e recuperação (2007)

10.3 Annex 3 – Key quotes from CASP matrices

Quote	Speaker	Date
The government stresses its commitment to productive dialogue	Oldemiro Baloi – Minister of Industry, Trade & Commerce	September 1996
There is a need to find a balanced solution which protects local industries without fostering inefficiency and increased costs to consumers. It has not been easy to find a solution which is acceptable to local producers who want protection and importers who want low prices	Tomaz Salomão, Minister of Plan & Finance	1996

Quote	Speaker	Date
<p>Problems identified include:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costs involved in doing business • Excessive bureaucracy • Excessive centralization • Fiscal costs • Accountancy problems • Inadequate training • Weak infrastructure 	Oldemiro Baloi – Minister of Industry, Trade & Commerce	September 1996
It is imperative that the infrastructure and the port facilities around Beira be radically improved. There is also a need to incentivize agricultural activity in the surrounding area	David Zausmer – Director of Beira Corridor Group	1996
An important problem concerning administrative barriers in Mozambique is the uncertainty of the outcome. Companies initiate processes without knowing how and when they will end. The cost and time vary from company to company and even from person to person, depending on contacts, sector, familiarity with local bureaucratic practices, financial resources and closeness to political groups.....inconsistent application of laws is another reason for uncertainty of outcome	Aracelli de Leon – IFC/FIAS	1996
There are numerous instances of notarized copies of identification documents. Many duplicate steps are covered under another prior requisite for the same license. For example one of the documents needed to apply for an industrial license is a certificate for commercial registration which itself also requires notarized proof of identification documents	Aracelli de Leon – IFC/FIAS	1996
[There is] an administrative maze. Nobody can anticipate the ease or difficulty of obtaining a license even when all necessary documents have been submitted	Aracelli de Leon – IFC/FIAS	1996
When the company is in operation it is the overhead created by excessive paperwork and compliance with taxes and labour regulations that has become an issue for reform. The main cost of administrative barriers to private activity in Mozambique are brought about by unpredictability of processes and the prolonged time it can take to complete all steps to operate legally. Administrative processes are extensive, contain numerous and often redundant steps and require interaction of various government agencies with less than well informed staff	Aracelli de Leon – IFC/FIAS	1996
This review [of the commercial legislation] is required to ensure that all state institutions which are involved in the registration of commercial and industrial companies have a coordinated approach to information gathering to ensure that applicants do not have to go from office to office submitting virtually the same information at each office	Lucinda Cruz – Ernst & Young	1996
In addition to the needed legal reforms, it is extremely important to institutionalize the channels of communication between the private sector and government. Particularly important is the need for the government to change its	Lucinda Cruz – Ernst & Young	1996

Quote	Speaker	Date
attitude towards the private sector. The government needs to view the private sector more as its partner in developing the national economy. There is also a need to develop mechanisms whereby the private sector can discuss their main concerns with the appropriate government authorities and present their proposals and ways of resolving them		
To become competitive internationally, Mozambique will need to adopt appropriate policies, ensure that financial resources are available, develop appropriate technologies for the [agriculture] sector and ensure that well trained management is in place. Macroeconomic policy dictates the need for private sector growth within the economy – with increasingly more responsibility assumed by the private sector and less by the government. An appropriate legal environment as well as removal of bureaucratic constraints to development are important components which will support the national desire to promote growth, stability and overall development	António Branco – Grupo Madal	1996
It is extremely important to allocate adequate funding to secure the sustainable use of forestry and water resources in many parts of the country. It is imperative that investors work hand in hand with the government to ensure the sustainable utilization of these resources so as to make sure that development takes place within an environmentally sustainable setting	António Branco – Grupo Madal	1996
The ‘cancer’ which consumes private sector development in this country is called ‘bureaucracy’. It is imperative that this excessive bureaucracy and red tape must be eradicated, because nothing demotivates an investor more than to be encased in red tape and bureaucratic tentacles....hence the elimination of bureaucracy and red tape is the number one priority for private sector development in Mozambique	David Ankers – Polana Hotel	1996
Although mega projects will be an important dimension of development in Mozambique, the growth of small and medium scale Mozambican private businesses remains an exceedingly important element....private sector agricultural activities must play an important role in the future	Simon Bell – World Bank	1997
A balanced and intelligent combination of public and private sector remains essential for sustainable economic development. A full and meaningful partnership is based on open and constructive dialogue.	Pascoal Mocumbi – Prime Minister	1997
The development of the country, and in particular, of the private sector cannot be achieved without clear institutional reform, we intend to transform the public sector from a centralized bureaucratic institution into an efficient and innovative player which will encourage and support private initiative. The decentralization and removal of administrative barriers is crucial to our plans and strategy for socio-economic development	Pascoal Mocumbi – Prime Minister	1997
There is a need for urgent and drastic reduction in the bureaucratic requirements of official regulation, not just in relation to imports and customs operations, but across the	Bernard Everett, British High Commissioner	1997

Quote	Speaker	Date
whole spectrum of commercial and industrial activity...official procedures must be simplified and speeded up if trade is to flow and productive investment is to grow		
It is to the government that we must look to provide a level playing field for fair competition and a stable economy. It is to government we look to give priority to reforming outdated legislation and processes, to create an administration which is results oriented, not procedures oriented, to producing consolidated and simplified measures to replace the existing layers of regulation and bureaucracy	Bernard Everett, British Commissioner	High 1997
President Chissano is quoted as saying that at a certain point in the past two years Mozambique decided that going half way when it came to economic reform was simply not good enough	Carmen Matrinez, D'Affaires	US Chargé 1997
Corruption is essentially the transfer of wealth from the poor and the weak to the rich and powerful. How can a small start-up businessperson compete with a well-established one that has an inside track? Levelling the playing field for small business is fundamental to economic reform. Some of these small businesses will be well-established ones someday. Undue influence distorts an economy and serves the interests of a few at the expense of many	Carmen Matrinez, D'Affaires	US Chargé 1997
Guiding principles for reform should be simplicity, consistency, and low cost. I encourage you to speed your efforts to reform so that Mozambican companies can meet the demand generated by large foreign investments	Carmen Matrinez, D'Affaires	US Chargé 1997
If you want more investment and more employment, eliminate self-defeating rules on foreign workers. More expatriate workers do not mean fewer jobs for Mozambicans. On the contrary it means more jobs. Expatriates bring capital, technology, and management experience which they will transfer Mozambicans. Furthermore they pay taxes and are consumers. They need transport services, they need business supplies, they need houses. They will be some of your best consumers	Carmen Matrinez, D'Affaires	US Chargé 1997
A country must have a literate and healthy workforce if it wants its workers to be trainable and productive. Invest in primary schools and basic health care. No country has sustained growth without widespread literacy and improved public health	Carmen Matrinez, D'Affaires	US Chargé 1997
If Mozambique is courageous and continues its bold economic reforms its future will be bright. So finish the task – fight corruption, reduce complex bureaucratic requirements, realign tariff rates and speed up customs clearance, encourage foreign investment, invest in health and education. Otherwise growth will be slow and prosperity will be a reality only for a select few.	Carmen Matrinez, D'Affaires	US Chargé 1997
The current education system does not produce people who are appropriately qualified for business' needs. Companies face the problem of an insufficiently skilled workforce due to the lack of adequate training facilities ...vocational training	Egas Mussanhane - AEPRIMO	1997

Quote	Speaker	Date
centres do not provide training of a high enough standard		
The modernization of the state implies the strengthening of the judicial system and the resolution of conflicts in a credible, transparent, opportune, speedy and accessible manner.	Abdul Carimo Mahomed Issá	1997
Private sector development will only happen if we have an efficient mediator, a facilitating government, a government willing to dialogue, a government with capable public administration and a government involved with the country's development	Oldemiro Baloi – Minister of Industry, Trade & Commerce	1997
Criticism only comes from those who believe change is possible	Oldemiro Baloi – Minister of Industry, Trade & Commerce	1997
I want to express my confidence in the development of a dynamic, responsible, and broadly based local private sector. I believe in the constructive and complementary role that this private sector can play in formulating and conceptualizing a vision of national development...we will succeed in overcoming existing constraints primarily related to our human capital capacity, our burdensome bureaucracy and the regulatory system	Joaquim Chissano - President	1998
The private sector's interest is to prosper, grow and consolidate itself, while the government in its turn is interested in protecting the private sector as one of the key instruments for resolving the problems of society. The government in performing its role as facilitator of the activities of the business class, will continue its support and study ways of increasing it, so that the private sector can participate significantly in reducing unemployment by creating jobs....so that the private sector can serve as the lever with which to raise our people's living standards and eradicate extreme poverty	Joaquim Chissano - President	1998
We are fully aware that incentives are not the only variables underlying private sector development and investment decisions. Transparent policies and healthy procedures, norms and practices, complemented by a skilled labour force, complete the package. In this framework our government is deeply committed to creating a favourable business climate.	Joaquim Chissano - President	1998
Shipping delays, tax inequities, cumbersome licensing requirements, corruption, ambitious labour laws, and overly complex regulations drive up costs to the point where they can drive away domestic and foreign investors. The result is lost income, lost jobs and lost tax revenue for the government	Brian Curren, US Ambassador	1998
Broad-based economic growth and the bulk of new employment are normally generated by small and medium-sized businesses. It is no secret that small and medium-sized businesses are the ones most damaged by a poor business environment, as is the economy. If a person cannot start a small business, then he or she will never be able to grow that business into a large one....close attention should be given to how these laws affect the competitiveness of small and medium-sized businesses. Competitiveness means, most importantly, the ability of all levels of business to survive and	Brian Curren, US Ambassador	1998

Quote	Speaker	Date
prosper		
It seems that red tape is much longer in the provinces because it wraps around Maputo several times	Brian Curren, US Ambassador	1998
Inefficiency in the public service and official bureaucracy are enemies of development, of innovation and of cost reduction to taxpayers and consumers. Inefficiency and bureaucracy are friends of stagnation, corruption and injustice	Bernard Everett, British High Commissioner	1998
I hope that the government seeks to change not only some laws, to reform some procedures, but to change generally the perspective of those who make the laws and of the public administrators, as well as the way in which they evoke their role. I hope that government will promote a change of attitude, replacing control with facilitation, self-serving behaviour with service to the public, and excessive regulation of private sector activity with the promotion of economic initiatives and innovation	Bernard Everett, British High Commissioner	1998
The revision of legislation, although important, is not a goal in itself. What is important is its implementation, for which both the private and public sectors must strive. To this end we must continue to improve our internal organization and disseminate the changes widely, so that our objectives are achieved.	Oldemiro Baloi, Minister of Industry, Commerce & Tourism	1998
Mozambique currently faces a wonderful window of opportunity. The political, economic and social transformation of this country has been amazing...we are looking at one of the biggest and brightest windows of opportunity that this country has seen for decades. However is Mozambique's current record of growth and economic management sustainable over the longer term?...a decade of 10 per cent growth will only put Mozambique at Zambia's per capita national income today. Twenty years of 10 per cent growth and Mozambique will still be poorer than Zimbabwe is today. Mozambique has no option. It must grow fast for a very long period of time.	Simon Bell, World Bank	1998
To achieve our objectives we need to change our mentality. We must start developing a new approach and a totally new way of doing business. We should not remain captivated by the realities we have always known – we must introduce a new reality. In other words we need to stop being constrained by the Mozambican reality and start thinking outside the box. In so doing Mozambique will go from being a follower to becoming a leader. It will set trends not follow them.....this is not a dream – with conviction it can be done.	Simon Bell, World Bank	1998
The hand of government on the private sector must be light – and we must continually challenge and review the role and function of the government in private sector activity...the government should move well beyond FIAS' red tape study of bureaucracy in Mozambique, to stop tinkering around the edges and start setting totally new rules of the game.	Simon Bell, World Bank	1998
The government has been giving special attention to the simplification of procedures through the systematic elimination of administrative barriers in the context of the	Oldemiro Baloi, Minister of Industry, Commerce & Tourism	1999

Quote	Speaker	Date
public administration. We are aware that the country's development in general, and private sector development in particular, will not be feasible without the required reforms and transformation of the public sector		
We believe that Mozambique's development should start from its own resources natural, human or financial. This is only possible if there is a smart partnership between the public and private sectors. The prerequisite for this partnership is the existence of an open and constructive dialogue	Oldemiro Baloi, Minister of Industry, Commerce & Tourism	1999
When businesses were asked to rank the factors most inhibiting their work, stability and transparency issues were the most prominent. Reliability of policy is crucial to competitiveness and to attracting investment, both foreign and domestic. Countries with policy stability are clearly holding the competitive edge in attracting investment. Corruption impairs the ability of the firm to function efficiently. Some argue that corruption can be managed or that it is a way of life for doing business in emerging markets...however it is one of the single biggest concerns on the agenda of business. Corruption lowers efficiency, productivity, competitiveness and economic growth	Frederico Siteo, World Economic Forum	1999
We must have confidence, conviction and determination in the path we have chosen. The problems that arise must be understood in a more global context, always remembering that the reforms underway in our country are also taking place with the same intensity in other developing countries. Investors go where they can derive maximum benefits from their enterprises	Joaquim Chissano, President	2001
The current reforms are irreversible and the government will do everything to ensure that both national and foreign investors operate in an environment of total transparency	Joaquim Chissano, President	2001
Our government has adopted a philosophy of smart partnership in recent years, and has become an active participant in forums because it believes that dialogue, national reconciliation and partnerships for development are key components in our country's progress. We should view the dialogue between the government and the private sector with this spirit, and consolidate channels of communication so that information flows regularly in both directions	Joaquim Chissano, President	2001
Ways and means must be found to overcome the huge problems and challenges that exist including high operating and transaction costs that reduce the competitiveness of small firms and serve as negative incentives to new investment – namely the price of fuels, the costs of loading and unloading in the ports, the excessive costs of telecommunications, coastal shipping, banking services, air transport and costs of energy. Overcoming these problems demands permanent dialogue between the government and private sector, through CTA and its member associations. Moreover a growth dynamic is essential for the internal market – the strategy of any action undertaken should be for increased agricultural production	Egas Mussanhane – CTA Chair	2001

Quote	Speaker	Date
and marketing combined with the promotion of agro-industries, labour intensive manufacturing industry using local raw materials, along with the development of services such as tourism, ports and railways		
Our stage of development is very backward....the political and macro-economic situation is very fragile; basic infrastructure remains inadequate and human capital is still not enough. The business environment is characterized by high costs. If we have to add the consequences of the lack of political understanding to these problems....the economy will slow down and society as a whole could suffer	Egas Mussanhane – CTA Chair	2001
If Mozambican enterprises are to compete in global and domestic markets the enabling environment must be improved and corruption must be reduced. A failure to foster and environment where enterprises can emerge and along with a failure to lessen corruption will inevitably constrain economic development.	Jay Knott, USAID Director	2004

10.4 Annex 4 - Strategies and policies of relevance to the private sector

Sector-specific strategies and policies	Cross-cutting strategies and policies
<ul style="list-style-type: none"> • Commercial policy and strategy (Resolution 25/98) • Energy strategy (Resolution 10/2009 / Resolution 20/2000) • Civil aviation policy (Resolution 40/2002) • Tourism policy and strategy (Resolution 14/2003) • Tourism marketing strategy 2006 – 2013 (Resolution 45/2006) • Textile sector development strategy (Resolution 46/2008) • Natural gas sector development strategy (Resolution 64/2009) • Combating illegal fishing strategy (Ministerial Diploma 58/2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • Social and economic plans (PES) and five year plans • Policy and strategy for the defence of legality and promotion of justice (Resolution 16/2001) • Response to HIV/AIDS strategy 2009 – 2013 (Resolution 44/2009) • Medium term fiscal scenario (Resolution 44/2011) • Decentralization policy and strategy (Resolution 40/2012) • National Development Strategy (ENDE – currently being drafted)
Strategies and policies related to infrastructure and services	Strategies and policies directly related to strengthening the private sector
<ul style="list-style-type: none"> • Roads strategy (Resolution 61/2008 / Resolution 50/1998) • Science and technology policy and strategy (Resolution 23/2003) • Quality policy and strategy (Resolution 51/2003) • Telecoms strategy (Resolution 54/2006) • Land zoning policy (Resolution 18/2007) • Integrated transport system development strategy (Resolution 37/2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • Industrial policy and strategy (Resolution 38/2007 / Resolution 23/97) • Competition policy (Resolution 37/2007) • Strategy for the Development of SMEs (Aprovada pela 22^a Sessão Ordinária do Conselho de Ministros em 21 de Agosto de 2007) • Business environment improvement strategy (Resolution 3/2008)

10.5 Annex 5 – Charter of Good Practice in Using Public Private Dialogue for Private Sector Development

This Charter was initially drawn up on the Second of February, Two Thousand and Six, at the International Workshop on Public-Private Dialogue, organized by a crosssectoral team from DFID, the World Bank, the IFC and OECD Development Centre, held at the World Bank Paris Conference Centre, and attended by over a hundred participants from thirty countries

Recognising that economic progress depends on a business climate conducive to private investment and enterprise, which in turn requires a range of private sector development policies and institutions, infrastructure, access to services, and supporting laws and regulations designed within a coherent policy framework and with sensitivity to the interests of all sectors of society,

Observing in particular that reforms designed to improve the business climate are more effective when dialogue between the public and private sectors involves the ultimate beneficiaries of those reforms in diagnostics, solution design, implementation and monitoring,

Aware of the challenges experienced by practitioners in capitalizing on the benefits of dialogue, such as accelerating the reform process, maximizing returns on investment climate reforms and public-private investments, contributing to broader poverty reduction strategies and allowing public and private sectors to build mutual trust that commands widespread confidence,

Conscious of the demand that practitioners have voiced for good practice recommendations and a monitoring and evaluation baseline aimed at providing guidance, measuring success and increasing performance,

Drawing from experiences of numerous professionals from the public, private and donor communities and lessons learned from research into dialogue mechanisms,

consolidated at the international workshop for public-private dialogue held in Paris in February 2006,

Now, therefore, by consensus, practitioners are recommended to draw on the following principles hereby set forth as the Charter of Good Practice in using Public Private Dialogue for Private Sector Development.

PRINCIPLE I: MANDATE AND INSTITUTIONAL ALIGNMENT

A statement of objective is helpful for clarity. A formal or legal mandate can be an important help in some political and economic contexts, but mandates are never sufficient to establish good PPD. Wherever hosted and whenever possible, PPD should be aligned with existing institutions to maximize the institutional potential and minimize friction.

☐ Dialogue depends on the capacity and mindset of participants, and a legal mandate is not sufficient to create this.

☐ Nonetheless, a formal mandate is a signal that can establish credibility, make continuity more probable, and enable dialogue to be better integrated into an existing institutional framework.

☐ A mandate with legal backing is especially likely to be helpful in transition economies or countries with a strongly bureaucratic tradition.

☐ However, energy should not be diverted into establishing a legal status at the expense of losing momentum on substantive reform efforts.

☐ Legal mandates which are too detailed carry the risk of restricting flexibility and restraining initiatives from adapting to changing circumstances.

☐ Existing institutions should be capitalized on as much as possible. Even when hosted outside existing institutional frameworks, PPD is more effective when aligning its structure with existing institutional priorities and lines of command.

PRINCIPLE II: STRUCTURE AND PARTICIPATION

PPD's structure should be manageable while flexible, enable participation to be both balanced and effective, and reflect the local private sector context.

- ☐ Appropriate structures can be formal, informal or a mixture. Their design needs to take into account existing processes and institutions.
- ☐ Participation of relevant representative stakeholders should be agreed on in a transparent manner and be balanced and practicable, so as to best serve the objectives of the dialogue.
- ☐ Dialogue structures can be set up to carry out specific participatory processes in a series of working groups, for example to contribute to the elaboration of reform strategies for specific sectors, issues or regional areas.
- ☐ An organizational design operated under the umbrella of a secretariat is often useful to help ensure a coherent approach to public-private dialogue, including the shaping of an overarching policy framework.

PRINCIPLE III: CHAMPIONS

It is difficult to sustain dialogue without champions from both the public and private sectors, who invest in the process and drive it forward.

- ☐ Backing the right champions is the most important part of outside support to PPD.
- ☐ It is easier for dialogue to survive weakness of champions in the private sector than the public sector.
- ☐ If champions are too strong, the agenda can become too narrowly focused, or dialogue can come to depend too heavily on individuals.

PRINCIPLE IV: FACILITATOR

A facilitator who commands the respect of stakeholders can greatly improve the

prospects of PPD.

☒ Important qualifications include negotiation skills, understanding of technical issues and an ability to converse easily with everyone from ministers to microentrepreneurs.

☒ An innovative and entrepreneurial approach is often helpful.

☒ A difficult question is whether the facilitator should be local or external – local knowledge is an advantage, but so is a lack of any personal baggage with participants.

PRINCIPLE V: OUTPUTS

Outputs can take the shape of structure and process outputs, analytical outputs or recommendations. All should contribute to agreed private sector development outcomes.

☒ Analytical outputs can include identification and analysis of business roadblocks, agreement on private sector development objectives, and private sector assessment of government service delivery.

☒ Recommendations can address policy or legal reform issues, identification of development opportunities in priority regions, zones or sectors, or definition of action plans.

☒ Structure and process outputs can include a formalized structure for private sector dialogue with government, periodic conferences and meetings, ongoing monitoring of public-private dialogue outputs and outcomes, and a media program to disseminate information.

PRINCIPLE VI: OUTREACH AND COMMUNICATIONS

Enabling communication of a shared vision and understanding through the development of a common language is essential for building trust among stakeholders.

- ☒ Common communication requires a mutual understanding of core motivation, which depends on frequent and iterative interactions between all parties.
- ☒ Dialogue should be as open-access and broadly inclusive as feasible. This necessitates an outreach program to the reform constituency. Elements can include use of the media, seminars, workshops, and roadshows.
- ☒ This also necessitates attention to building the capacity of the private sector to participate in dialogue to achieve a concerted strategy to communicate reform issues through clear and targeted messages.
- ☒ Transparency of process – in particular, an open approach towards the media – is essential for outreach, and also contributes to measurement and evaluation.

PRINCIPLE VII: MONITORING & EVALUATION

Monitoring and evaluation is an effective tool to manage the public private dialogue process and to demonstrate its purpose and performance.

- ☒ While remaining flexible, user friendly and light, the monitoring and evaluation framework adopted by a PPD should provide stakeholders with the ability to monitor internal processes and encourage transparency and accountability.
- ☒ Definition of inputs, outputs, outcomes and impacts will be enhanced with designation of appropriate indicators with periodic review from stakeholders, which will rely on the collection of reliable data.
- ☒ Monitoring and evaluation techniques enable better overall planning, can ignite potential advocacy, and provide both internal and external motivation to promote more effective implementation.
- ☒ To this effect, PPDs should develop a baseline assessment to measure their effectiveness in order to enable the partnership to better measure how it is achieving its goals over time and delivering on its envisaged benefits.

PRINCIPLE VIII: SUB-NATIONAL

Public-private dialogue is desirable at all levels of decision-making down to the most local possible level, especially as this is likely to be more practically capable of involving micro-entrepreneurs, SMEs and other local stakeholders.

- ☐ Local level public-private dialogue allows local issues and solutions to be identified and taken to decentralized decision-makers or channeled upwards to the appropriate level of authority at which they can be solved.
- ☐ Local dialogue can contribute to effective implementation of national policies. It may be particularly effective when explicitly aligned with dialogue taking place at national or regional level.
- ☐ Local level dialogues can especially benefit from use of participatory tools, capacity building initiatives, and the use of local and neutral facilitators.

PRINCIPLE IX: SECTOR-SPECIFIC

Sector-specific or issue-specific public-private dialogues should be encouraged because they provide more focus, greater incentive to collaborate, and more opportunity for action.

- ☐ To tackle the risk of missing the big picture sector-specific dialogues should be linked to a broader, cross-cutting dialogue process.
- ☐ The choice of sectors to involve in dialogue can be controversial, especially where institutions are weak. This can be mitigated by a transparent process.
- ☐ Dialogue works best with the sectors most willing to invest time and resources – though this requires safeguards against unfairly favoring already-strong sectors.
- ☐ Rent-seeking activity is more of a risk in sector-specific dialogue.
- ☐ This can be mitigated by greater transparency, explicit enunciation of intended outcomes, and an inclusive approach that creates open access for all

stakeholders with an interest in the sector's or cluster's value chain.

PRINCIPLE X: INTERNATIONAL ROLE

Broad and inclusive public-private dialogue can effectively represent and promote national and regional interests of both public and private actors in international negotiations and international dialogue processes.

- ☐ Complex international challenges require broad, ad hoc alliances between state and non-state actors. These should be transparent, inclusive and open-access.
- ☐ Involving local partnerships at the international level can give a more effective voice to national and regional interests by helping public and private sectors to coordinate and thus widening their room for maneuver.
- ☐ International partners can foster an informal process of regional and multilateral policy dialogue, setting an example for national-level initiatives.

PRINCIPLE XI: POST-CONFLICT / CRISIS-RECOVERY / RECONCILIATION

Public-private dialogue is particularly valuable in post-conflict and crisis environments – including post-natural disaster – to consolidate peace and rebuild the economy through private sector development.

- ☐ Because they focus on the specific and tangible issues of entrepreneurship, economic reconstruction and investment climate improvement leading to job creation and poverty reduction, public-private dialogue initiatives are very effective at building trust among social groups and at reconciling ethnic, religious or political opponents.
- ☐ PPD can be especially valuable in enabling the sharing of resources and building capacity – a particular priority in crisis environments.
- ☐ Structures and instruments for dialogue need to be adapted to each post-conflict or crisis context. They need to take into account the inherent informality of some

economic actors and the potential role of informal systems in re-establishing the rule of law.

☒ An external “honest broker”, possibly linked to international organizations in charge of peace building, may be needed to kick-start dialogue. But mechanisms should be but in place for quick transfer of the initiative to local ownership.

PRINCIPLE XII: DEVELOPMENT PARTNERS

Public-private dialogue initiatives can benefit from the input and support of donors (development partners) when their role is determined by the local context, demand driven, and based on partnership, coordination and additionality.

☒ Development partners can encourage conditions for dialogue, and initiate, promote, support, fund and facilitate dialogue.

☒ Capacity building and disseminating international best practice are two areas where development partners can play a particular role.

☒ The role should be as neutral as possible, maximizing the local ownership and capacity, the development of trust and the maintenance of a conducive and transparent environment.

☒ Development partners should consider social, economic and political context, exit strategies and sustainability issues.

☒ They should coordinate among themselves to avoid duplicating their efforts and maximize the availability of funds when partnerships are found to be worth supporting.

11 Bibliography

World Bank, Doing Business Indicators 2004-2012

KPMG, Business Confidence Indicators 1998 – 2012

CTA, CASP matrices and reports 1996 – 2013

Government of Mozambique, EMAN I and II

EMAN evaluation, 2012

ACIS Annual Reports and Conference documents

2004 CTA Business Environment Assessment

Krause, M, "Formalisation and Business Development in Mozambique - How important are regulations?", German Development Institute, 2010

OECD Investment Policy Review: Mozambique, 2013

Foreign Investment Advisory Services, *Mozambique: Continuing to Remove Administrative Barriers to Investment, 2001*