

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO EM MOÇAMBIQUE SEU ENQUADRAMENTO LEGAL E INCENTIVOS

Pelo Dr. Emídio Ricardo Nhamissitane

1. Razão de ordem

O objecto deste pequeno estudo cobre apenas uma zona circunscrita do vastíssimo problema do investimento estrangeiro e suas incidências na economia moçambicana.

O escopo deste trabalho não é tanto o de averiguar das vantagens de investimento do País, mas mais indagar do ambiente legal em que o investidor pode operar e da natureza da protecção de que poderá beneficiar.

A sua publicação ganha em actualidade acrescida quando certos arautos da «*desgraça*» africana apontam para a América Latina como zona economicamente vibrante nesta década e sugerem que Portugal deixe de sonhar com o «império».

Moçambique apresenta-se como um espaço económico em que é vocação das instituições, e agentes económicos atrair o investimento estrangeiro sob formas diversificadas.

A importância do investimento estrangeiro não só vem expressa no Programa do Governo para 1995-1999 como elemento chave para o relançamento económico e reforma dos sistemas institucional, financeiro e administrativo; como ficou traduzida na recente adopção de procedimentos expeditos no processo de apresentação, verificação, registo, articulação inter-institucional e tomada de decisões sobre projectos de investimento.

Analogamente à ordem jurídica portuguesa, os investimentos por parte de pessoas singulares ou colectivas estrangeiras, em Moçambique, visando contribuir para o desenvolvimento do País, são objecto de tratamento em lei ordinária específica.

Como País de economia aberta, dadas as características que hoje apresenta, quer por falta de cultura empresarial nacional, quer pela reconstrução e retoma económicas, exigindo mobilização de importantes meios financeiros, o seu quadro legal regulador obedece a determinados pressupostos daqueles derivados.

A protecção jurídica ao investimento é já um princípio consagrado no direito material dos investimentos, mas a questão mais importante surge com a sua consideração relativamente à titularidade dos meios de produção, designadamente a propriedade da terra. Terra em que os projectos são implantados, define-se taxativamente como propriedade do Estado (art. 46.º-1 da Constituição) e é concedida ao investidor a título de uso e aproveitamento (art. 47.º n.º 2 da Constituição).

2. Especialidade da lei de investimentos em Moçambique (Lei n.º 3/93, de 24 de Junho)

É sabido que a utilização de modelos de economia fechada, onde o «Resto do Mundo» não existe, ou pequenas economias abertas sem grau de liberdade para permitir ao decisor de política económica nacional influenciar os acontecimentos, limita claramente os resultados do estudo de fenómenos de integração de espaços, e em particular as análises relativas à integração financeira internacional.

Genericamente, apresentam-se três condicionantes ao investimento:

- A existência do risco enquanto elemento distorsor — a aversão ao risco pode ser factor «impeditivo» do livre fluxo de capital entre diferentes economias.
- O quadro legislativo e institucional, diferenciado de país para país, no que se prende à exportação de capitais.

- As diferenças nos sistemas tributários, em que avulta a questão intrínseca entre liberalização económica e harmonização fiscal dos espaços económicos.

Pode-se concluir que o investimento directo estrangeiro assenta fundamentalmente em estratégias de posições comerciais ou em vantagens comparativas específicas, não sendo sensível às diferenças na taxa de poupança ou à intensidade de capital de cada economia.

I. Ambiente conjuntural

Passando ao ambiente envolvente, assiste-se ultimamente, em Moçambique, a um crescendo de interesse por parte do investidor estrangeiro, que se traduz, quer pelo aumento de volumes de investimento realizado por Países (caso de Portugal que, com 36 milhões de dólares, se tornou o maior investidor em Moçambique, tendo ultrapassado o Reino Unido que tradicionalmente ocupava o primeiro lugar na hierarquia dos investidores), quer na maior participação de investidores no processo de reestruturação empresarial em curso.

Centraremos, assim, a nossa atenção sobre o enquadramento legal cuja finalidade consiste na promoção e recepção de investimento estrangeiro e acesso dos elegíveis ao gozo de garantias e incentivos legalmente estabelecidos

Dois factores envolventes condicionam estruturalmente o investimento no País:

- a pequena dimensão nacional e, principalmente, o nosso baixo nível de riqueza, apesar dos múltiplos recursos de que o País dispõe;
- a actual fase de transição económica e social que o País atravessa, depois das restrições impostas pelo período revolucionário e as perturbações decorrentes de 16 anos de guerra civil.

A dimensão nacional poderá condicionar radicalmente se os instrumentos normativos não forem claramente definidos bem como atrasar-se a consolidação do empresariado moçambicano.

O segundo traço liga-se a aspectos muitos diversos.

Um primeiro aspecto tem a ver com as características culturais da sociedade. O país viveu muitos anos afastado do mercado e das correntes político económicas liberais, o que afectou de forma profunda a nossa maneira de estar nos negócios e, sobretudo, o funcionamento do sistema financeiro que passa ainda por um período de transição.

Do ponto de vista do sistema económico, assinala-se que perturbado pelas nacionalizações do pós-independência, severamente atingido pela guerra, a recuperação iniciada com o *PRES — Programa de Reabilitação Económica e Social* — em 1987, é ainda recente e está em fase de consolidação.

Temos, con consequência, de contar com a dimensão (ainda pequena) dos sectores bancário e segurador, a reduzida concorrência, mas, acima de tudo, as múltiplas potencialidades que o País oferece, mau grado as pilhagens de que tem sido alvo e, finalmente, um mercado regional em ascensão e competitivo.

II. Aspectos essenciais da Lei de Investimentos em Moçambique (Lei n.º 3/93, de 24 de Junho)

A Lei n.º 3/93, de 24 de Junho, constitui hoje a base do regime de investimento estrangeiro em Moçambique.

Este diploma resultou da necessidade de adaptação da legislação nacional às exigências de uma política mais aberta, objectiva, privilegiando uma maior participação, complementaridade e igualdade de tratamento dos investimentos nacionais e estrangeiros.

Veio substituir o Código de Investimentos Estrangeiros aprovado pela Lei n.º 4/84, de 18 de Agosto, e essencialmente, ajustando-se à Lei n.º 5/87, de 19 de Janeiro (reguladora de Investimentos Nacionais) e à Constituição aprovada em Novembro de 1990, uniformiza o processo de realização de investimentos nacionais e estrangeiros em Moçambique.

Pela actual legislação o investimento estrangeiro define-se como qualquer das formas de contribuição de capital estrangeiro susceptível de avaliação pecuniária, que constitua capital ou recur-

— sos próprios ou sob conta e risco do investidor estrangeiro, provenientes do exterior e destinados à sua incorporação no investimento para a realização de um projecto de actividade económica, através de uma empresa registada em Moçambique e a operar a partir do território moçambicano.

Mantendo na sua filosofia a autorização prévia dos investimentos estrangeiros, o critério de apreciação dos projectos de investimento é casuístico, através do qual as autoridades moçambicanas têm o poder discricionário de aprovar ou não cada projecto, ao invés do regime de declaração prévia adoptado por países em que os investimentos são dirigidos ou controlados.

De acordo com a *Lei n.º 3/93, de 24 de Junho*, o regime de autorização prévia confere ao Estado moçambicano a possibilidade de não aprovar projectos, de sugerir alterações aos mesmos e, sobretudo, de os analisar segundo um duplo critério: o da sua viabilidade económico-financeira e o da necessidade económica do projecto para a economia nacional.

O investidor tem, simultaneamente, a obrigação de prestar às autoridades competentes uma informação detalhada, completa e verídica do seu projecto, posteriormente negociá-lo que desta negociação resultarão os termos da autorização e, conseqüentemente, o acesso a garantias de reexportação dos capitais investidos, dos lucros e dividendos, ou até garantias de não expropriação ou de nacionalização sem indemnização, que a Constituição e os acordos internacionais consagram a estrangeiros.

Deste modo, além do despacho de autorização, que será emitido até 45 dias após a submissão da proposta à entidade decisora (art. 15.º-1 do Decreto n.º 14/93, de 21 de Junho, que regulamenta a Lei n.º 3/93), o Regulamento prevê a constituição e registo da entidade executora do projecto, prévios ao início da execução deste.

Para o que interessa para este trabalho, os princípios a que obedece a actual legislação sobre investimento estrangeiro, contidos na Lei n.º 3/93, são os seguintes:

- Liberdade de investimento para estrangeiros, em circunstâncias idênticas às dos nacionais, residentes e não resi-

- dentos, em todos os sectores da actividade económica abertos à iniciativa privada;
- Direito de o Estado moçambicano ser informado, com o pormenor entendido necessário, sobre a identidade dos investidores estrangeiros, sobre o conteúdo dos seus projectos e sua forma de realização;
 - Definição das formas de investimento directo nacional ou estrangeiro (arts. 8.º e 9.º);
 - Criação de um regime de autorização prévia e de um regime de registo posterior das operações de investimento estrangeiro;
 - A garantia do direito de propriedade a par de transferência de fundos para o exterior (art. 15.º) bem como a atribuição de incentivos fiscais e aduaneiros consagrados no Código dos Benefícios Fiscais para Investimentos em Moçambique.
 - Fixação de áreas reservadas ao sector público (arts. 12.º da Lei n.º 3/93 e 5.º do Dec. n.º 14/93, de 21 de Julho), tais como os sectores da energia, abastecimento de água, exploração da rede de telecomunicações desenvolvimento e exploração de parques nacionais e produção, distribuição e comercialização de armas e munições.
 - Criação de um regime excepcional de Benefícios Fiscais para projectos de especial relevância e interesse para a economia que sejam executados nas Províncias do Niassa, Cabo Delgado e Tete, dado o seu estado de atraso e deixando transparecer o interesse em reduzir as assimetrias existentes no País.

III. Os contratos de investimento estrangeiro

A tomada de decisão de autorização para a realização de investimentos no País compete:

- ao Governador da Província, que decide no prazo máximo de três dias úteis após a recepção da proposta de investi-

- mento cujo valor não ultrapasse os cinquenta mil dólares americanos;
- ao Ministro do Plano e Finanças, que decide igualmente no prazo de três dias após a recepção da proposta de investimento cujo valor envolvido não exceda o equivalente a cem milhões de dólares; e
 - ao Conselho de Ministros, que decide no prazo de dez dias úteis após a recepção da proposta de investimento que apresente a tríplice característica de:
 - a) envolva valor superior a cem milhões de dólares;
 - b) requeira concessões de terras de áreas iguais ou superiores a 5.000 ha para fins pecuários e florestais; e
 - c) contenha previsíveis implicações sérias de ordem política, social, económica, financeira ou outra natureza, cuja ponderação e tomada de decisão devam caber ao Conselho de Ministros.

Ao Ministro do Plano e Finanças compete outorgar, em nome do Estado, os contratos de investimento que, maioritariamente, têm uma vigência de dez anos renováveis e que poderão ser revogados pelo incumprimento culposo dos termos gerais e específicos da autorização.

Os contratos de investimento estão incluídos na autorização prevista no Decreto n.º 14/93, de 21 de junho (art. 21.º).

Trata-se de contratos celebrados entre o Estado moçambicano e os investidores estrangeiros para a realização de empreendimentos de grande interesse para a economia nacional. Estes empreendimentos podem consistir na criação, ampliação ou modernização de unidades económicas, mas têm sobretudo que constituir projectos com relevante impacto na economia nacional.

Daqui avulta que em todos os projectos de investimento se deve assegurar o equilíbrio do binómio-desenvolvimento-homem pela protecção do ambiente (art. 26.º). Tal deve-se ao facto de em Moçambique, não obstante dispormos de um quadro jurídico-constitucional muito favorável (arts. 36.º e 37.º da Constituição), subsistirem inúmeros e gravíssimos atentados ambientais.

Este regime tem como vantagem fundamental o de o investidor poder conhecer à partida os incentivos e benefícios a que tem direito e que a partir da outorga do contrato lhe são atribuídos pelo Estado moçambicano.

O Decreto n.º 12/93, de 21 de Julho estabelece o Código dos Benefícios Fiscais para Investimentos em Moçambique.

O Código n.º 12/93, de 21 de Julho estabelece o Código dos Benefícios Fiscais para Investimentos em Moçambique.

O Código de Benefícios Fiscais contém os princípios gerais a que deve obedecer a criação das situações de benefício, as regras da sua atribuição e reconhecimento administrativo e o elenco desses mesmos benefícios com o duplo objectivo de, por um lado, garantir maior estabilidade aos diplomas reguladores das novas espécies tributárias e, por outro, conferir um carácter mais sistemático ao conjunto dos benefícios fiscais.

No referido Código, estabelece-se que o direito ao benefício fiscal depende de reconhecimento da administração tributária, torna-se efectivo a partir da data desse reconhecimento (art. 3.º-1).

O que considero igualmente importante nesta matéria são os *Acordos sobre Dupla Tributação*. Na tributação de fluxos para o estrangeiro têm especial relevância os acordos celebrados em termos de convenção sobre Dupla Tributação entre o Estado Moçambicano e os diversos Estados Estrangeiros.

Releva aqui a aplicação das convenções sobre Dupla Tributação especial no que concerne à tributação de rendimentos de capitais, porquanto nelas estão contempladas taxas mais baixas que as comuns. Deverão por conseguinte, ser averiguados por parte do investidor português e, previamente, os termos do convénio internacional celebrado entre o seu País e Moçambique.

IV. Cenários futuros

Concluindo este trabalho, parece-me oportuno assinalar o facto de novas medidas etarem a ser equacionadas pelo Governo Moçambique para incentivar o investimento (directo) estrangeiro no País.

Tais medidas prendem-se com reformas legislativas que passam pela concessão de incentivos fiscais acrescidos aos projectos orientados para as regiões mais desfavorecidas, por nós já assinadas, e aos sectores considerados vitais para o relançamento da economia moçambicana.

Outra inovação liga-se aos prazos, passando a resposta das várias entidades públicas intervenientes na apreciação e aprovação do investimento estrangeiro a ter um prazo-limite. Assim, os prazos para aprovação das propostas dos investidores passam de 45 para 10 dias.

Adita-se que as alterações à lei contemplam também uma redução do equivalente de 15.000 para 5.000 para os investimentos nacionais do montante mínimo para beneficiarem das vantagens de legislação relativa ao investimento.

Será institucionalizado um depósito de caução de 5 por cento do investimento total, nunca ultrapassando os 500 mil dólares, libertado assim que seja concretizado um investimento igual à garantia prestada. Subjaz a esta exigência a ideia de evitar a autorização de projectos que morram à nascença, comprometendo recursos que podiam ser utilizados por outros investidores.

No que toca a benefícios fiscais, é eliminada a exigência burocrática do reconhecimento ao gozo da isenção fiscal e aduaneira imposta pela legislação vigente, bastando a apresentação da autorização do investimento.

Estendem-se os incentivos fiscais e aduaneiros aos «*artigos de bens de capital e de produção nacional*». Serão igualmente abrangidos no leque de incentivos fiscais as matérias-primas e subsidiárias para o primeiro ciclo de produção.

Finalmente, inova-se no concernente às *ZFI (Zonas Francas Industriais)*, passando o conceito a ser aplicado a empresas e empreendimentos já existentes, desde que produzam e exportem pelo menos 85 por cento da respectiva produção.

Acresce que o regime de isenções fiscais das *ZFI* é melhorado para as receitas de venda e a isenção total é beneficiada para os lucros e dividendos.

A conclusão essencial deste trabalho é que o investimento estrangeiro é essencial ao desenvolvimento de Moçambique, sendo que as condições devem ser atractivas.

Com efeito, este trabalho tem como finalidade fazer o enquadramento geral das circunstâncias actuais, abordar algumas das peias que limitam a entrada de novos investimentos e deixar algumas ideias breves sobre os cenários de mudança que se propõem.

Fecho este trabalho deixando expressa a ideia de que importa encontrar pela via do económico e cultura a nova forma de partilha e convívio entre portugueses e moçambicanos.

Maputo, Agosto de 1995