



## PULSAR DO COMÉRCIO EXTERNO

### Moçambique e o aproveitamento dos regimes preferenciais comerciais

Os regimes preferenciais de comércio tem um grande potencial de promover o desenvolvimento económico através do aumento e diversificação das exportações bem como a sua utilização como instrumento de política para a industrialização, criação de emprego e efectiva integração de Moçambique nos mercados globais. No entanto, contrariando a lógica económica e comercial, as empresas exportadoras de Moçambique aproveitam marginalmente as preferências comerciais, diminuindo as vantagens competitivas e as receitas potenciais na venda dos seus produtos ao exterior.

Dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) mostram que os produtos de Moçambique beneficiam do acesso com redução ou isenção do pagamento de direitos aduaneiros e com ou sem quotas em pelo menos 26 países ou mercados<sup>1</sup> e em outros múltiplos mercados cobertos por três Acordos Regionais de Comércio (ARC).<sup>2</sup> Todavia, as evidências existentes indicam que o nível de utilização destas preferências continua limitado, mesmo em relação aos principais parceiros comerciais. Por exemplo, os dados da Autoridade Tributária relativos ao período 2013-2017 mostram que a taxa média de utilização das preferências da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, em inglês), um dos principais parceiros comerciais de Moçambique, foi de 36% para as importações e 7% para as exportações.<sup>3</sup> O mesmo cenário ocorre em relação a exportação de serviços em que serviços e provedores de serviços de Moçambique podem ter acesso aos mercados externos nas mesmas condições que os locais de 26 países (incluindo a União Europeia como país), no âmbito da isenção concedida aos Países Menos Desenvolvidos (PMD).<sup>4</sup>

No presente artigo pretende-se abordar a questão do acesso a mercados externos pelas empresas moçambicanas, em particular os que o país beneficia de acesso preferencial. Em conformidade e depois de identificado o “problema”, numa primeira parte explica-se em “discriminação positiva para o desenvolvimento” o conceito, as razões para a concessão e o funcionamento das preferências comerciais. Num segundo momento, identificam-se as possíveis razões para o não uso efectivo das preferências comerciais por parte de Moçambique, designadamente em “presente envenenado ou oportunidades perdidas?” e “outras possíveis razões do fraco aproveitamento das preferências comerciais.” A terminar, abordam-se algumas “possíveis medidas de polí-

tica para aumentar o aproveitamento das preferências comerciais.”

A análise assume que mantendo todo o resto constante, os ganhos na utilização das preferências comerciais implicam vantagens para as empresas moçambicanas por permitir colocar nos mercados-alvo produtos a um preço inferior que os similares e com mesma qualidade originários de países não beneficiários da preferência, logo com possibilidade de exportar mais e obter maiores divisas.

#### Discriminação positiva pelo desenvolvimento

As preferências são mecanismos legais em que um parceiro ou grupo regional oferece ou acorda relações privilegiadas

<sup>1</sup> A lista de concessionários de preferências, os produtos elegíveis e outras informações relevantes podem ser consultadas em <http://ptadb.wto.org/Country.aspx?code=508>

<sup>2</sup> Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC); Acordo de Parceria Económica entre a União Europeia e a SADC; e Acordo de Parceria Económica entre a União Aduaneira da África Austral e Moçambique e o Reino Unido. Queira se referir a <http://rtais.wto.org>. Moçambique também assinou mas ainda não ratificou o acordo que cria a Zona de Comércio Continental da União Africana.

<sup>3</sup> Autoridade Tributária de Moçambique (2018). A Evolução do processo de implementação da Zona de Comércio Livre da SADC. Para dados mais recentes e desagregados por produtos queira consultar <https://gsp.unctad.org/>

<sup>4</sup> Ver <http://i-tip.wto.org/services/default.aspx>

com determinados países, como a isenção de direitos aduaneiros. Entre eles podemos distinguir os Arranjos Comerciais Preferências (ACP) e os ARC. Os primeiros são materializadas através do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) ou outros programas que constituem ofertas unilaterais e não recíprocas concedidos por um determinado país. Dada a sua natureza, estas têm prazo, são condicionadas e podem ser eliminadas ou alteradas pelos estados que as concedem sem qualquer consulta com ou baseado na alteração do estatuto dos beneficiários.

Por seu turno, os ARC constituem um quadro mais estável e previsível de relações comerciais através de acordos entre dois ou mais parceiros comerciais para a liberalização do comércio de bens e/ou serviços através da redução ou eliminação de direitos aduaneiros e outras matérias comerciais e/ou de desenvolvimento. Incluem zonas de comércio livre, uniões aduaneiras e integração económica.

Há situações de mercados ou países com um SGP e ARC ou vários programas preferenciais a vigorarem simultaneamente. São os casos, por exemplo, da União Europeia (“*Everything But Arms* - EBA” e Acordo de Parceria Económica - APE) e Estados Unidos da América (SGP e Lei de Crescimento e Oportunidades para África – AGOA, em inglês). Do ponto de vista prático, surge então a questão de saber que regime será mais benéfico para uma empresa ou produto específico. Sem que se pretenda abordar aqui esta questão específica, no geral os ARC estabelecem regimes e reduções de taxas mais favoráveis, desde logo pela previsibilidade e estabilidade jurídica mas também por prever questões de desenvolvimento e uma maior flexibilização das Regras de Origem (RdO), entre estas a possibilidade de cumulação, uma situação em que um país beneficiário pode incorporar matéria prima de outros países e ainda se qualificar para o regime preferencial.

As preferências comerciais constituem um desvio de um dos princípios basilares do sistema legal do comércio internacional, designadamente o da não discriminação na relação entre países, operacionalizada através do (i) Tratamento Nacional e, mais relevante para o caso ora em análise, (ii) Nação Mais Favorecida (NMF). Sintomaticamente, o artigo I do Acordo Geral sobre Tarifas

e Comércio (GATT, em inglês) estabelece o princípio de NMF ao estipular que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade relativa a direitos aduaneiros e outros encargos concedidos a qualquer Estado membro deve ser acordada imediatamente e incondicionalmente a produto similar para os restantes estados. Ou seja, deve se tratar todos os membros de igual forma.<sup>5</sup>

No entanto, o próprio GATT prevê exceções como o estabelecimento de ARCs,<sup>6</sup> além da “cláusula de habilitação”<sup>7</sup> presente em praticamente todo sistema multilateral de comércio e que permite a exceção ao princípio de NMF com um tratamento diferenciado e mais favorável aos PMD como Moçambique. Com base na Cláusula de Habilitação diversos países desenvolvidos ou mesmo em desenvolvimento estabeleceram ofertas de liberalização do seu comércio com os PMDs para promover aumento de exportações, industrialização e aceleração do crescimento económico dos mesmos.

### Presente envenenado ou oportunidades perdidas?

Preferências comerciais implicam necessariamente RdO, que são um conjunto de regulamentos e procedimentos administrativos que asseguram que o benefício concedido aos produtos dum país elegível não são utilizados para desvirtuar as regras da concorrência. Ou seja, visam determinar que o produto seja efectivamente originário e responda aos objectivos do tratamento especial, além de outras funções da política comercial do país importador.

De acordo com os princípios estabelecidos pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês) e OMC, as RdO para os PMD no âmbito das preferências devem ser simples, transparentes e contribuir para facilitar o acesso a mercados,<sup>8</sup> sobretudo em relação a produtos não agrícolas. Mas a prática tem demonstrado que no geral as empresas dos países beneficiários, sobretudo as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) tem tido desafios quanto a habilidade de cumprimento e uso, incluindo os requisitos de certificação de origem e do produto e outros critérios restritivos ou complexos para o seu nível de desenvolvimento.

<sup>5</sup> O mesmo princípio encontra-se estabelecido no artigo II do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC

<sup>6</sup> Artigo XIV.1 do GATT

<sup>7</sup> Decisão dos membros do GATT de 28 de Novembro de 1979 (L/4903), em particular artigo 2.c

<sup>8</sup> Parágrafo 47 da Declaração Ministerial de Hong Kong, adoptada a 18 de Dezembro de 2005.

A estes obstáculos no acesso a mercados preferenciais somam-se as chamadas Barreiras Não Tarifárias (BNT), que são aspectos que aumentam o custo e exigências para fazer comércio através de regulamentação, procedimentos administrativos ou aduaneiros desnecessários e eventualmente concebidos como forma dissimulada de proteção das empresas dos países concessionários.

Tendo em conta estes aspectos e o facto de se registarem avanços limitados na flexibilização e alteração das RdO para benefício dos PMD, levanta-se a questão sobre o alcance e utilidade efectiva da “generosidade” dos países desenvolvidos considerando as condições económicas e as capacidades produtivas e industriais dos beneficiários.

Qualquer que seja o resultado da análise sobre as RdO, o acesso a mercados externos constitui um imperativo para a sustentabilidade das empresas por permitir maior competitividade com adopção de padrões e procedimentos internacionais, melhor qualidade dos produtos, criação de economias de escala com maiores receitas e em divisas, entre outros.

### Outras possíveis razões do fraco aproveitamento das preferências comerciais

O facto das preferências não serem usadas ao nível do seu potencial, mesmo para produtos em que a origem seja relativamente fácil de estabelecer (por exemplo produtos agrícolas ou minerais por serem cobertos pela RdO básica de “totalmente obtidos” no país) ou a existência de exportações viáveis e elegíveis a preferências que não são activadas, sugere a existência de outras razões além das RdO e das Barreiras Não Tarifárias:

- A **divulgação** é o mais patente aspecto, verificando se um notório desconhecimento por parte da comunidade empresarial sobre a existência dos referidos arranjos comerciais. Por essa razão, existe o fundado entendimento de que o melhor conhecimento da existência dos acordos preferenciais e a necessidade da sua activação no momento de exportação poderia resultar num aumento significativo das receitas e diversificação das exportações para os produtos com maiores benefícios;
- O conhecimento vai além das oportunidades em resultado dos arranjos para incluir os requisitos e

procedimentos relativos, bem como **informação de mercado** que permita avaliar e acompanhar tendências de mercado, preços e identificação de fornecedores e cadeias de valor para integrar;

- A **capacidade para cumprir com os requisitos**. É que, a exportação no geral e em particular através de preferências comerciais exige um custo e esforço inicial que pode ser incompatível com a dimensão e produção da maioria das empresas moçambicanas, nomeadamente quanto à sua capacidade para lidar com o processo burocrático de cumprimento dos procedimentos e requisitos formais;
- O **cumprimento dos requisitos substanciais** relativos aos produtos e processos de produção como as certificações e adoção de padrões internacionais ou exigidos nos respectivos mercados tem se revelado um grande desafio, sobretudo para as MPMEs;
- Mais estrutural à economia moçambicana são as **infraestruturas e capacidade de produção**. O perfil das exportações mostra que cerca de 75% corresponde a matéria prima do sector energético, com as chamadas exportações tradicionais como de produtos agrícolas a representar apenas cerca de 10%. Fica patente a dependência do país na exportação de produtos não processados e sem adição de valor como se demonstra pelos cerca de 3% dos produtos alimentares e valores muito baixo em outros como vestuário e calçado que é exportado.<sup>9</sup> Este quadro deduz um aproveitamento muito limitado das preferências dado que em geral as maiores reduções ou isenções são concedidas a produtos industriais e com maior nível de valor acrescentado, o que limita as potenciais margens e torna economicamente irrelevante as preferências para alguns produtos;
- A erosão das potenciais margens ocorre igualmente em resultados das deficientes e onerosas infraestruturas do país, desde as físicas como estradas e os serviços de apoio a exportação como a logística, que associados a burocracia aumentam o tempo e custo para exportar e reduzem substancialmente possíveis margens preferenciais; e
- O cenário torna-se mais inibidor quando aplicado a níveis e capacidade de produção limitados para integrar e alimentar cadeias de valor ou fornecer mercados mais exigentes.

<sup>9</sup> Estatísticas do Comércio Externo de Bens – Moçambique, INE (2020)

## Possíveis medidas de política para aumentar o aproveitamento das preferências comerciais

Os exemplos de desafios referidos acima demonstram que as preferências *per se* não criam fluxos comerciais nem implicam necessariamente um impacto positivo na economia mas estabelecem um quadro de oportunidades e potencialidades de negócios. Por outro lado, estes arranjos comerciais são negociados e acordados entre Estados, que como tal não fazem comércio, devendo ser implementados pelo sector privado, o que pressupõe uma ampla e efectiva consulta sectorial em todos os seus estágios. Ou seja, as preferências devem constituir um instrumento no âmbito de uma política de promoção da actividade económica e dos interesses estratégicos do país, pelo que além das questões puramente comerciais ou de estratégia das empresas, há necessidade de um conjunto de acções no ambiente de negócios e facilitação do comércio que induzam o aproveitamento destas vantagens potenciais.

Desde logo é recomendável a monitoria e avaliação da implementação e impacto das preferências comerciais na economia e tecido empresarial para que possa orientar áreas

de intervenção, medidas correctivas e posicionamentos comerciais ofensivos ou defensivos fundamentados. Só com este conhecimento e levantamento dos reais desafios das empresas em aceder a mercados preferenciais também se pode com maior eficácia e melhores resultados aproveitar os fundos e a assistência técnica dos países concessionários em regra associada às preferências comerciais. Este exercício deverá resultar em estratégias e acções que poderão incluir a promoção das exportações, sobretudo entre as MPMEs, e nestas com políticas que orientem para sectores, produtos e mercados com vantagem competitivas, nomeadamente em função da existência de arranjos preferenciais.

O processo deverá incluir o estímulo à produção de bens de valor acrescentando com harmonização de políticas na promoção da industrialização e investimento para potenciar mercados preferenciais com maior benefícios no acesso externo. Ao processo não deverá ser alheio uma atitude mais proactiva do sector privado na defesa dos seus interesses e exploração de novos mercados, além da adopção de políticas para capacitar empresários no acesso a mercados externos e reformas na facilitação do comércio que realcem a competitividade e qualidade dos produtos moçambicanos.

---

### Autor

Mateus Chale, Sócio da Chale Advogados & Consultor Associado da SE Trade Advisors, Lda

### Equipa Técnica

Samuel Zita, Economista e sócio-gerente, SE Trade Advisors, Lda  
Denzel dos Santos, Economista-Estagiário, SE Trade Advisors, Lda

### Layout

SE Trade Advisors, Lda

---

### Website

 [www.setradeadvisors.com](http://www.setradeadvisors.com)

### Email

 [info@setradeadvisors.com](mailto:info@setradeadvisors.com)  
[mateus@chaleadvogados.co.mz](mailto:mateus@chaleadvogados.co.mz)

### Endereço

 Av. Vladimir Lenine, n° 174, Millennium Park, 1° andar esquerdo, Maputo, Moçambique