

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O LOCAL CONTENT

POR KILUANGE TINY

CONTEÚDO:

I. CONTEXTO ECONÓMICO	2
II. NOÇÃO DE LOCAL CONTENT	3
III. OBJECTIVOS DO LOCAL CONTENT	3
IV. PROMOÇÃO DO EMPRESARIADO NACIONAL	4
V. EMPREGABILIDADE DE MÃO-DE-OBRA NACIONAL	6
VI. LOCAL CONTENT NA ZONA DE EXPLORAÇÃO CONJUNTA	7
VII. MEDIDAS DE ENQUADRAMENTO	9
VIII. CONCLUSÕES SUCINTAS	10

O presente trabalho apresenta de forma sucinta a temática do *local content* em São Tomé e Príncipe. Com efeito, a recente Lei das Receitas Petrolíferas veio regular a gestão das receitas petrolíferas do Estado. Ao meu ver, trata-se – grosso modo – de uma medida a juzante, ou seja, o legislador cuidou regular o modo de gestão de receitas provenientes da actividade petrolífera e não – essencialmente – de como gerar estas receitas ou outras que independam do petróleo. Reconhecendo que a exploração do petróleo tem um “ciclo de vida útil” relativamente curto, apresento sugestões sobre como o país poderá, ao mesmo tempo que explora o petróleo, aumentar o valor acrescentado por essa exploração, de modo a: por um lado beneficiar as empresas e população activa das vantagens tecnológicas, de conhecimento e económicas dessas actividades; e por outro lado, criar um “motor alternativo” da economia, preparando-a para ser uma economia “pós-petrolífera” saudável e sustentável. Como será notado, este trabalho não tem a pretensão de se substituir aos estudos profundos já existentes e em preparação sobre este tema e outros mais abrangentes relativos ao desenvolvimento da economia santomense, mas apenas contribuir subsidiariamente para o debate desta temática.

Junho, 2005.

Este documento está protegido pelo direito de autor nos termos da lei portuguesa, do direito comunitário e do direito internacional. Autoriza-se a cópia e impressão deste ficheiro apenas para uso pessoal. É expressamente proibida a publicação ou extracção do texto para inserção noutros sítios sem prévia autorização do autor. Quando reproduzido ou difundido, o utilizador não os deve modificar ou, de qualquer forma, remover ou omitir as respectivas marcas identificativas deste documento.

I. CONTEXTO ECONÓMICO

1. São Tomé e Príncipe é um arquipélago com cerca de 140 mil habitantes com um território exíguo de apenas 1001 km², situado no Golfo da Guiné, na África Ocidental.
2. O país é um dos mais pobres e menos desenvolvidos do mundo, com um rendimento *per capita* de US\$ 300 em 2002¹. O PIB santomense de 2003 foi avaliado pelo Banco Mundial em 53,7 milhões de dólares, sendo dominado pelo sector dos serviços (que representa 63% do seu total) e pelo sector primário – agricultura e pescas – (18% do PIB)². A dívida externa do Estado santomense – actualmente avaliada em 300 milhões de dólares norte-americanos³ – está em processo de análise para perdão, no âmbito da Iniciativa HIPC (destinada a apoiar e viabilizar o desenvolvimento dos designados *Heavily Indebted Poor Countries*).
3. Em 2001, a Nigéria e São Tomé e Príncipe celebraram um tratado que criou uma zona marítima conjunta – a Zona de Exploração Conjunta Nigéria-São Tomé e Príncipe, adiante denominada ZEC – para a exploração de recursos petrolíferos; no âmbito da mesma, foi criado um organismo internacional – a Autoridade Conjunta (doravante Autoridade). A ZEC situa-se no delta do Níger, considerado uma zonas do Mundo com melhor prospectividade petrolífera⁴.
4. Nos termos do Tratado (e designadamente do que regime jurídico das *Petroleum Regulations* 2003 e das *Tax Regulations* 2003), a Autoridade, que entrou em funcionamento em Fevereiro de 2003, já realizou duas rondas de licenciamento de blocos petrolíferos localizados na ZEC: uma terminou em Outubro de 2003, a outra em Outubro de 2004.
5. Na ronda de licenciamento de 2003 foram oferecidos 9 blocos, mas apenas um deles (o bloco 1) foi adjudicado, americana à Chevron Texaco⁵. A ronda de licenciamento de 2004 ofereceu apenas cinco blocos (dos que não foram adjudicados na ronda de licenciamento de 2003), cujo montante total relativos aos bónus de assinatura somou 283 milhões de dólares americanos⁶.
6. Espera-se que o início das perfurações de pesquisa, no bloco 1, ocorra ainda no decurso do corrente ano; estima-se, todavia, que a produção só se inicie

¹ World Bank: “World Development Indicators”, 2003, citado em São Tomé e Príncipe, *Diagnostic Trade Integration Study – Draft concept paper*, Junho de 2004, pág. 6 (http://www.integratedframework.org/files/saotomeprincipe_cp_june2004.pdf).

² World Bank: “Sao Tome and Principe Data Profile”, <http://www.worldbank.org>.

³ World Bank, São Tomé e Príncipe, *Estimated Debt Service Payments – Summary*, idem.

⁴ Para uma descrição geológica, vide *site* da Autoridade em <http://www.nigeriasaotomejda.com/>.

⁵ Cujo bónus de assinatura foi de 123 milhões de dólares norte-americanos.

⁶ Os bónus de assinatura variaram entre os 175 e os 35 milhões de dólares americanos. Vide tabela comparativa entre as duas rondas de licenciamento em http://www.juristep.com/stpfile/guias_/tabela_port.pdf.

em 2012 e de acordo com um estudo do Banco Mundial, o país poderá vir a produzir cerca de 100 mil barris por dia em menos de uma década⁷.

II. NOÇÃO DE LOCAL CONTENT

7. A expressão *local content* designa uma realidade que encerra uma multiplicidade de aplicações práticas. De modo a ultrapassar as dificuldades de uma definição teórica do conceito, e reconhecendo o carácter operativo da noção que utilizarei, empregarei a expressão *local content* para designar o impacto global, o valor acrescentado à economia santomense, como resultado da actividade petrolífera desenvolvida no país.
8. Ou seja, para efeito deste estudo, *local content* significará a alavancagem que poderá advir para a economia santomense através da participação de empresas e da mão-de-obra santomense em actividades de apoio às empresas que desenvolvem actividades petrolíferas ou em apoio à indústria petrolífera no país – venha elas a ser desenvolvidas *onshore* (em terra) ou *offshore* (no mar) – e/ou na Zona de Exploração Conjunta (adiante ZEC).

III. OBJECTIVOS DO LOCAL CONTENT

9. Com a promoção do *local content* visa-se atingir quatro objectivos imediatos:
 - Diversificar a economia local para além da exploração de hidrocarbonetos;
 - Aumentar valor acrescentado associado às vantagens fiscais e para-fiscais directamente provenientes das actividades de exploração petrolífera;
 - Promover a transferência de tecnologia e *know-how* (saber-fazer);
 - Qualificação e promoção da mão-de-obra nacional.
10. Tendo em conta a multiplicidade de aplicações práticas do conceito, as formas de alcançar os objectivos enunciados também são diversas. Partindo do enunciado proposto acima, sobrevoarei três questões, que reputo essenciais para a compreensão do fenómeno e, consequentemente, a sua aplicação à realidade santomense:
 - Promoção da participação do empresariado santomense;
 - Empregabilidade de mão-de-obra nacional;
 - Medidas gerais de enquadramento e potenciadores de diversificação de investimentos.

⁷ Citado em *Business and Politics in São Tomé e Príncipe: From Cocoa Monoculture to Petro-State*, Jędrzej George Frynas, Geoffrey Wood e R.M.S. Soares de Oliveira, Janeiro de 2003, pág. 10.

IV. PROMOÇÃO DO EMPRESARIADO NACIONAL

11. Como acontece um pouco por todo o lado, a participação do empresariado e indústria nacionais nas actividades petrolíferas dependem da acção concertada das forças – agentes – do mercado e do papel facilitador e mediador (para não empregarmos o termo regulador) do Estado, nomeadamente através do Governo. Vejamos sucintamente como:

a) Papel do empresariado nacional

12. A indústria e o empresariado nacionais devem criar condições para fornecer certos bens, materiais e equipamentos a preços e qualidade competitivos internacionalmente.
13. A potencialização da participação da indústria e empresariado nacionais dependerá da capacidade de participação dos empresários nacionais em concursos de fornecimento às empresas petrolíferas e de uma estratégia de promoção e divulgação das capacidades industriais e comerciais nacionais.
14. O desenvolvimento de um sector que possa constituir nichos de mercado para o fornecimento de bens, equipamentos e serviços desenvolvidos localmente dependerá da capacidade de acesso ao crédito e a condições e incentivos ao investimento nacional.
15. Neste sector, haverá materiais que, devido às suas características tecnológicas (nomeadamente por serem de capital intensivo), não poderão ser obtidos no mercado santomense. Todavia, outros produtos de manutenção e construção civil, reparação de equipamentos, serviços de logística, transportes (aéreo e marítimo) e outros, que não carecem de grande investimento tecnológico e de capital, poderão ser desenvolvidos e prestados localmente.
16. Neste âmbito, a promoção de parcerias comerciais entre empresas nacionais e estrangeiras deverá acompanhar quaisquer medidas legislativas e/ou administrativas. O conjunto de instrumentos contratuais à disposição da autonomia privada permite que os empresários locais e estrangeiros potenciem ou gerem sinergias para os respectivos investimentos, mas requererá uma intervenção legislativa para a sua modernização face às necessidades do comércio actual.

b) Papel das empresas petrolíferas e conexas

17. As companhias petrolíferas em actividade de exploração têm a obrigação legal de dar preferência às empresas nacionais na aquisição de bens e serviços, prestados em condições competitivas (art. 64.º da Lei 4/2000).

18. A experiência levada a cabo na Papua Nova Guiné inclui a obrigação dos operadores petrolíferos celebrarem um Plano de Desenvolvimento Empresarial Local, cujo objectivo consiste na assistência aos *landowners* e empresários locais a estabelecer e desenvolver negócios, criar emprego e formar quadros, bem como promover a participação e cooperação com o operador⁸. Esta experiência pode revelar-se útil à São Tomé e Príncipe.
19. No âmbito das actividades da ZEC, será necessário motivar as empresas e fixarem-se em São Tomé e Príncipe, através de diversos mecanismos de concorrência ou competitividade económica e empresarial.

c) Papel do Estado

20. O Estado, através da Assembleia Nacional, do Governo e da Agência Nacional do Petróleo, deverá legislar sobre instrumentos de promoção de parcerias, como um dos instrumentos de desenvolvimento e promoção da economia nacional, bem como outros regimes legais de protecção e incentivo ao investimento estrangeiro para o desenvolvimento, nomeadamente de infra-estruturas.
21. Neste sentido, deverá ser adoptada uma lei de parcerias público-privadas e modelos de contratos públicos de investimento, bem como ser definida uma estratégia de acção do Governo para negociação e celebração dos contratos públicos (nomeadamente os contratos petrolíferos).
22. Aspectos complementares como a criação de estímulos ao investimento nacional e estrangeiro devem ser levados em conta. Também um maior esforço de estímulo à implantação de certas indústrias e comércio em São Tomé e Príncipe.
23. A exemplo do que se passa no estrangeiro, será necessário estimular a banca, nomeadamente, de investimento, bem como as políticas de concessão de empréstimos ao empresariado nacional⁹.
24. A concorrência com os países da região do Golfo da Guiné deve estimular os santomenses a adoptarem práticas que promovam ou tirem vantagens competitivas do país perante os países mais próximos¹⁰.

⁸ *Final Report Regarding PNG Local Content, SOFRECO, October 2001, Secção 4.4.2 Memorandum of Agreement.* Note-se que na Papua, a exploração é realizada *onshore* e levantam-se questões, nomeadamente de partilha da propriedade e receitas petrolíferas com os *landowners* – donos das terras – e comunidades locais, que por ora não são comparáveis à realidade santomense.

⁹ Como exemplos próximos cito Angola e Nigéria.

¹⁰ Sobre aspectos relacionados com estas temáticas, vide o estudo São Tomé e Príncipe – Diagnostic Trade Integration Study – *Draft concept paper*, Junho de 2004, em <http://www.integratedframework.org/countries/stp.htm>.

25. Por esse motivo, também a modernização da administração pública, reforço da justiça, criação de um ambiente de estabilidade e confiança favorável ao investimento deve fazer parte da agenda de acções a implementar pelo Estado.

V. EMPREGABILIDADE DE MÃO-DE-OBRA NACIONAL

26. Integrado na estratégia de promoção da economia nacional, a questão da regulação da contratação e formação de trabalhadores nacionais e estrangeiros torna-se um elemento essencial.
27. Assim, necessário se tornará aprovar legislação laboral que defina os termos da contratação e formação de trabalhadores nacionais e os casos em que é admitida a contratação de trabalhadores estrangeiros, bem como a estipulação das condições de obtenção de visto e permanência no país desses trabalhadores estrangeiros. Neste âmbito, a coordenação com os Serviços de Migração e Fronteiras e com o Centro de Emprego e Formação deve ser assegurada.
28. O modelo legislativo angolano oferece modalidades que podem ser seguidas por São Tomé, nomeadamente no que se refere a adopção de “qualificadores funcionais” das empresas, contratos-programa celebrados entre o Estado e as companhias petrolíferas para a contratação e formação de pessoal nacional e a contribuição fiscal impostas àquelas empresas para a criação de um fundo destinado à formação do pessoal nacional.
29. O Centro de Emprego e Formação deve levar a cabo estudos de empregabilidade de nacionais no sector petrolífero. Noutros países, a promoção da empregabilidade incluiu a elaboração de listas oficiais de funções exclusivas para os nacionais qualificados para as desempenhar.
30. Uma preocupação que deve ser levada em consideração pelo Governo prende-se com a formação dos quadros em actividades e funções que não sejam exclusivamente integrantes ou conexas com a indústria petrolífera. Em favor desta perspectiva, destaca-se a necessidade de fazer da economia de São Tomé e Príncipe uma economia de desenvolvimento sustentável e não apenas uma economia do petróleo e que a qualificação dos quadros seja pensada em termos estratégicos também para a fase pós-petrolífera.
31. O ciclo de produção petrolífera e os indicadores demográficos do país desaconselham uma deriva profissional virada apenas para o sector petrolífero, sendo, por isso, necessário qualificar quadros para os diversos sectores económicos.

32. Insisto que a qualificação dos quadros nacionais, o desenvolvimento geral, harmonioso e sustentável do país e a boa governação são os activos que a exploração do petróleo deverá gerar para que no fim do ciclo de exploração, o país tenha uma economia saudável geradora de bem-estar e independente.

VI. LOCAL CONTENT NA ZONA DE EXPLORAÇÃO CONJUNTA

33. No contexto da exploração conjunta da ZEC, as companhias podem optar por se constituir ou registar e fixar-se num dos países membros do Tratado; e é previsível que essas empresas optem pelo país – Nigéria ou São Tomé e Príncipe – que lhes oferecer melhores condições para se implantarem.
34. No *Guide to the 2004 JDZ Licensing Round*, faz-se alusão aos aspectos de infra-estruturas de apoio às operações de *downstream*, *midstream* e *upstream*, que, na prática, estão ao dispor das empresas na Nigéria. Com efeito, a existência dessas infra-estruturas na Nigéria é um factor concorrencial essencial que, naturalmente, potenciarão a fixação das companhias petrolíferas na Nigéria.
35. Como é do conhecimento público, a Chevron Texaco (operadora do Bloco 1) decidiu manter as suas instalações e operações na Nigéria (Lagos). Antevejo que essa será a decisão natural dos demais parceiros do consórcio. E muito provavelmente das demais empresas que concorrem aos novos blocos postos a leilão, beneficiando, por isso, do efeito de escala dessas infra-estruturas. Percebe-se assim que a instalação das empresas em São Tomé e Príncipe é uma condição essencial ao desenvolvimento do *local content*. Assim, é necessário trabalhar-se nesse sentido para país beneficiar directamente da indústria petrolífera em termos de *local content*.
36. Este aspecto torna-se importante porque a localização *in situ* dos operadores é uma das condições essenciais para que a economia santomense beneficie da indústria petrolífera. Note-se ainda que nos termos do art. 3.º do Tratado que a partilha 60% / 40% definida pelo Tratado abrange todos os benefícios e obrigações decorrentes das actividades levadas a cabo na ZEC.
37. Numa interpretação ampla e de acordo com o interesse de cada Estado defendo que estes benefícios contemplam também a problemática do *local content*¹¹. Assim, se o investimento petrolífero for todo realizado num dos países – como até agora em certa medida tudo indica que será – a situação daí resultante ofenderia o espírito da partilha dos benefícios da exploração

¹¹ O *local content* é mencionado como critério de avaliação técnica e os projectos a serem implementados localmente (num ou noutro Estado-membro) são critérios de avaliação comercial para efeito dos leilões de 2004 (v. págs. 15 e 16 do *Guide to the 2004 JDZ Licensing Round*). Ou seja, parece que nos termos desse documento, podemos distinguir entre *local content* e os projectos directamente implementados pelas empresas (nomeadamente, através da chamada *social responsibility* das empresas) num dos dois países.

desses recursos, traduzindo-se numa situação iníqua e a todos os títulos injusta.

38. O cenário ideal seria que ambos os países beneficiassem desses investimentos. Mas a realidade mais provável é que cada uma das empresas decidam fixar-se apenas num ou noutro país e aí investir em projectos empresariais e sociais. O que resultaria numa situação desequilibrada e que, levado ao extremo, contraria o espírito do Tratado.
39. A minha proposta para ultrapassar ou mitigar este efeito de fixação de investimentos em apenas um dos Estados, ou substancialmente num deles, é que se contemplem mecanismos que visem compensar o Estado que deixou de beneficiar da falta de investimentos petrolíferos e, logo de geração de *local content*, porque, *in extremis*, pode-se configurar um cenário em que todas as empresas se fixaram apenas num dos países.
40. Reconheço que a interpretação e o mecanismo propostos sejam ousados e talvez não isenta de dificuldades de implementação prática, uma vez que os benefícios do *local content* não são facilmente mensuráveis e o impacto da indústria num dos países não é necessariamente o mesmo que no outro.
41. Ainda assim e mesmo enfrentando as dificuldades de implementação que antevemos, não me demito de propor o seguinte:
 - (i) Para evitar ou mitigar este cenário, os Estados-membros, em colaboração com a Autoridade Conjunta e peritos/especialistas e, se preciso, negociando com cada uma das empresas, podem desenhar um mecanismo de investimento directo ou de compensação de natureza económica, monetária ou financeira do Estado não beneficiário dos investimentos, baseada na avaliação do impacto desses investimentos;
 - (ii) Permito-me ilustrar a ideia com dois mecanismos, entre outros cuja imaginação e estudo permitirão desenhar. Para tal imaginemos que, passe a publicidade, a empresa Chevron decide instalar-se e operar exclusivamente a partir da Nigéria. Assim os dois mecanismos que proponho para mitigar o efeito de não criação de *local content* em São Tomé e Príncipe são:
 - 1.º Investimento directo: a primeira alternativa passaria por prever-se – logo nos instrumentos contratuais respectivos – uma solução que preveja o compromisso da empresa em investir em projectos em projectos em São Tomé e Príncipe até um certo montante;
 - 2.º Mecanismo de compensação: a segunda alternativa passa pela negociação – entre os Estados nigeriano e santomense – de um mecanismo de compensação financeira, que uma vez desenhado seja implementado pela Autoridade Conjunta. Basicamente, este

mecanismo visaria apurar os montantes totais do investimento de uma certa empresa e/ou do impacto económico desses investimentos, e compensar financeiramente o país não beneficiário, transferindo para esse país, um montante, que resultaria de quocientes previamente negociados (por exemplo, 60% ou 40%, respectivamente, aplicando-se directamente o espírito do Tratado);

- (iii) Complementarmente, as empresas e entidades santomenses competentes devem desenvolver esforços de captação das empresas, através de promoção e incentivos competitivos à fixação dessas empresas em São Tomé e Príncipe.

VII. MEDIDAS GERAIS DE ENQUADRAMENTO

42. Neste aspecto, apenas farei uma rápida referência às medidas legislativas e administrativas que ao meu ver deverão ser revistas e as medidas que deverão ser adoptadas de modo a estimular um melhor ambiente de investimentos, sem contudo esquecer a defesa do mercado e dos consumidores.

a) Medidas de reforma legislativa

43. Para que os efeitos pretendidos com o *local content* sejam eficazmente obtidos, será necessário proceder à actualização e modernização do quadro legislativo vigente, nomeadamente:

- Actividade comercial e das sociedades comerciais (Código Comercial)¹²;
- Falências e insolvência;
- Concessão de alvarás e licenças para o exercício do comércio e indústria;
- Incentivos ao investimento (Código de Investimento);
- Leis fiscais;
- Regime das empreitadas de obras públicas, aquisição pública de bens e serviços;
- Legislação laboral;
- Regime jurídico das expropriações por utilidade pública.

b) Medidas de política legislativa

44. As alterações legislativas propostas na secção anterior devem ser acompanhadas de novos regimes jurídicos que protejam tanto o investidor estrangeiro como o nacional e que promovam ao mesmo tempo a

¹² Sem se esquecer de introduzir ainda que em lei extravagante, a possibilidade de criação de sociedades anónimas do Estado com um número de sócios inferior aos actuais dez exigidos pela lei.

competitividade da economia santomense. Proponho as seguintes medidas de política legislativa a ponderar:

- Lei da concorrência;
- Lei de defesa do consumidor;
- Lei de arbitragem voluntária e de centros de arbitragem institucional;
- Regime geral de contratos administrativos;
- Lei do procedimento administrativo;
- Novos instrumentos contratuais públicos e privados;
- Celebração de acordos bilaterais que evitam a dupla tributação.

c) Medidas administrativas ordinárias

45. As leis por si só não oferecem garantias se o sistema administrativo que as aplica não tiver capacidade de actuação. Neste sentido, algumas das medidas administrativas que devem ser implementadas implicam:
- Novos procedimentos para a constituição e registo de sociedades comerciais;
 - Criação de um “guichet único da empresa”;
 - Implementação de medidas de desburocratização dos procedimentos nos serviços do Estado;
 - Informatização e interligação dos serviços públicos.

d) Medidas de promoção da economia

46. O *local content* deverá ser implementado através de medidas de promoção internacional do país. Essas medidas visarão não só explorar segmentos já existentes mas também potenciar o aparecimento de outros. Ilustrativamente, dever-se-á dirigir campanhas comerciais e de diplomacia económica para sectores de maior vantagem comparativa internacional, como o turismo e pescas, as Zonas Francas e os regimes francos, sector de telecomunicações e o transporte de mercadorias.

VIII. CONCLUSÕES SUCINTAS

47. Os benefícios do *local content* na economia santomense vai depender da capacidade da indústria e empresariado santomenses em conseguirem competir internacionalmente com preços e a qualidade de alguns bens e serviços já existentes no país, como também da capacidade em se renovar e introduzir novas vantagens e produtos industriais e comerciais.
48. Para isso, os agentes nacionais – empresas e Estado – deverão estar atentos de modo a criar as condições que, em mercado livre e competitivo, incentive os empresários a investirem, estimule a confiança e estabilidade

económicas do país e promova a simplificação de procedimentos administrativos.

49. Este processo pode iniciar-se através da constituição de uma equipa multi-disciplinar para a elaboração de um Livro Verde sobre o *local content* nacional. Com efeito, é necessário realizar um levantamento das condições necessárias ao melhor aproveitamento do *local content* resultante da actividade petrolífera e propor, subsequentemente, um Livro Branco com as acções e estratégias a adoptar para o efeito.
50. Ao nível da exploração conjunta dos recursos existentes na Zona de Exploração Conjunta, penso que podemos contornar a desvantagem actual que apresentamos face à capacidade de atracção da Nigéria através de concessão de vantagens ou benefícios adicionais à instalação de empresas em São Tomé e Príncipe e através de negociação de contrapartidas à fraca promoção do *local content* santomense no âmbito dessas actividades.

KILUANGE TINY

OLHOS DE ÁGUA - CCI 12801
2955-011 PINHAL NOVO - PORTUGAL
E-MAIL: tiny@juristep.com