



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Documento de Reflexão: Que Política Industrial para Moçambique?

Autor: Ashok Menon
Janeiro de 2014

Apresentado por:
Hipólito Hamela
Março 2015



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Introdução

- Crise Económica Mundial iniciada em 2007 alimentou o ressurgimento da Política e Estratégia Industrial (PEI) como instrumento de industrialização
- Para Moçambique ainda mais importante para absorver os cerca de 300.000 jovens que todos anos entram para o mercado de emprego
- No âmbito da transformação estrutural da economia absorver os mais de 100.000 pobres rurais que abandonam o campo rumo às cidades (ADB 2013)
- Sem indústrias nem empregos para absorver estas populações rurais a agitação social seria inevitável

Como Promover essa Industrialização em Moçambique?

- Determinada corrente defende para Moçambique uma PEI concentrada na *melhoria do ambiente de negócios*:
 - Incentiva um maior desenvolvimento do sector privado
 - Atrai investimentos em varias industrias, em especial a transformadora
- A PEI deve incluir tambem o desenvolvimento de infraestruturas (estradas, energia, comunicacoes, transportes, etc), melhoria nos servicos de educacao - com destaque para o desenvolvimento de recursos humanos e saude



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Como Promover a Industrialização em Moçambique?

- Outra corrente defende políticas direcionadas a apoiar sectores específicos, incluindo subsídios
 - Mocambique nunca será capaz de criar uma base industrial e transformadora sem tais apoios;
 - Sem tais políticas as indústrias nacionais nunca vão ser competitivas;
 - Apoios e subsídios a sectores pré-determinados irão impulsionar o crescimento económico, a criação de empregos e a competitividade global de Moçambique
 - Esta apresentação pretende ser uma contribuição ao debate do que seria uma Política Industrial “adequada” para Moçambique



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Definindo Política Industrial

- A Política Industrial, geralmente incorpora a estratégia de um governo para promover o crescimento nos sectores de transformação e processamento promissores, abrangendo intervenções ou medidas que se concentram nas indústrias “ganhadoras” (*the winners*);
- No entanto há quem defenda que essas intervenções e medidas também podem ser menos focalizadas;
- Dani Rodrik (2004) é um dos defensores contemporâneos da política industrial (Princeton University)

Política Industrial Vertical vs. Política Industrial Horizontal

- Em geral uma intervenção via política Industrial pretende capacitar, apoiar ou melhorar a competitividade das indústrias nacionais (aqui quase todo mundo está de acordo);
- Tais intervenções podem ser direccionadas (verticais) ou ao nível de toda a economia (horizontais);

Política Industrial Horizontal

- A premissa subjacente às intervenções horizontais é que a *neutralidade* deve ser a característica essencial da acção do governo na economia
- Ou seja os governos devem prestar apoio público para o desenvolvimento económico em *todos* os sectores;
- Tal apoio dos governos deve incluir, mas não só:
 - fornecer a infraestrutura económica necessária ao desenvolvimento dos negócios,
 - criar incentivos ao investimento privado nacional e estrangeiro,
 - Incentivar o desenvolvimento do capital humano, e



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Política Industrial Horizontal

- adaptar o quadro jurídico, institucional e regulamentar, de forma a promover o crescimento económico em geral
- Deve ser o mercado a identificar as áreas ou actividades específicas para as quais devem fluir os recursos (Ciuriak 2011);
- Uma política industrial horizontal concentra-se no ambiente de negócios, incluindo:
 - apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento (R&D),
 - disponibilidade de crédito (ou a criação de bancos de desenvolvimento),



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Política Industrial Horizontal

- Características da intervenção horizontal (cont.):
 - incentivos fiscais que promovam determinadas actividades (por exemplo, R&D ou investimento de capital),
 - incentivos para estimular o desenvolvimento das infraestruturas de transporte e energia,
 - Estímulo à todas actividades que podem beneficiar todos os fabricantes
 - Na minha opinião, o problema é que nós em Moçambique terminamos a nossa intervenção no *ambiente de negócios* e não realizamos as outras actividades complementares aqui descritas!
 - Nomeadamente: acesso ao crédito, desenvolvimento do capital humano, estradas direccionadas aos destinos turísticos, estradas cruciais à comercialização agrícola (incluindo cabotagem marítima) e criação dum Banco de Desenvolvimento com gestão público-privada.

Política Industrial Vertical

- Muitos acreditam que certas indústrias e empresas não existiriam ou, se existissem, não iriam crescer sem políticas específicas
- Esta estratégia de “escolher vencedores ” (do inglês *Pick winners*) através de intervenções verticais é, essencialmente, um esforço para corrigir falhas de mercado que impedem as indústrias de crescer
- As intervenções verticais concentram-se em determinadas indústrias ou sectores, e incluem:
 - o apoio financeiro na forma de subsídios ou empréstimos de bancos nacionais com taxas de juro bonificadas,

Política Industrial Vertical (Alguns exemplos)

- Tomadas de participação através da criação de empresas públicas, sociedades participadas em 100% pelo estado ou da nacionalização de empresas ou de indústrias inteiras (temporária ou indefinidamente); e
- Medidas de comércio internacional, tais como:
 - Restrições às importações ou exportações (ex: Moçambique introduziu no passado sobretaxas de protecção à indústria do açúcar);
 - Direitos *anti-dumping* ou de compensação (ex: a África do Sul introduziu tarifas anti-dumping na importação do frango dos EUA - que poderá custar aos países Africanos o fim do AGOA muito em breve, caso não se resolva a disputa comercial);
 - Barreiras não-tarifárias (NTB's) e isenções regulamentares (por exemplo, o Canadá não exige autorizações de trabalho para a indústria do cinema).

Política Industrial Vertical (exemplos de Moçambique)

- Exemplos em Moçambique de criação de empresas públicas ou participadas em 100% pelo estado incluem:
 - EMATUM,
 - Projecto de distribuição de gás nas cidades de Maputo e Marracuene,
 - Fábricas de descasque de arroz no Chókwe e Nicoadala,
 - Fábrica de processamento de algodão no Guru, Manica, e,
 - Fábrica de processamento de milho e produção de rações em Tete;

Política Industrial (Pros e Cons)

- Os defensores da política industrial acreditam que o governo pode intervir no mercado com bons resultados
- Os opositores da PEI são pelo não-intervencionismo (*laissez-faire*) ou do mercado livre, apoiando geralmente:
 - Políticas horizontais, tais como, melhoria do ambiente de negócios, promoção do desenvolvimento liderado pelo sector privado (*Private Sector Led Growth*) como forma de promover desenvolvimento económico e criação de empregos.
 - P.S. Quem se lembra do lema da USAID há 15 anos atrás?)

Defensores da Política Industrial

- Os intervencionistas acreditam que o governo pode contrariar o mercado, instituindo políticas para:
 - Promover o crescimento económico
 - Criar empregos
 - Aumentar salários (o caso do salário mínimo em Moç)
 - Controlar preços (regulamento das margens mínimas do MIC), e
 - Responder às falhas de mercado atingindo objectivos políticos e económicos *louváveis!*
- São necessárias políticas específicas para desenvolver sectores específicos – os sectores promissores
- Como escolher os ganhadores? Eis a questão!

Como Escolher os Vencedores (*Picking winners*)

- Escolher os vencedores é um grande desafio para o governo
- Devem ser feitos estudos originais e análises económicas de custo-benefício
- Devem se realizar debates entre os sectores público e privado
- Criar Conselhos de Competitividade de alto nível
- Os Conselhos ajudariam o governo a definir políticas tendentes a aumentar a competitividade das empresas e as vantagens competitivas de Moçambique

Opositores da Política Industrial (*Laissez-Faire*)

- Para estes as vantagens comparativas devem operar livremente
- As transacções entre os privados devem ocorrer sem restrições, tarifas, e/ou subsídios do governo indevidos
- O sector privado e os mecanismos económicos funcionam melhor na criação de emprego, estímulo ao desenvolvimento do sector privado e ao crescimento económico
- Governo define somente as regras básicas para toda a economia, para regular mercados do trabalho e do capital e define prioridades e roteiros amplos para estimular o investimento por parte do sector privado - crescimento

Posição Intermédia (John Weiss 2013)

- Políticas Industriais Horizontais têm fortes complementaridades com as reformas do ambiente de negócios
- Melhoria do ambiente de negócios é um subconjunto da política industrial
- Porque a reforma do ambiente de negócios tem por objectivo:
 - Reduzir ou eliminar as barreiras ao livre funcionamento dos mercados, incluindo controlo de preços, salário mínimo, regulamentos restritivos, burocracia, falta de protecção dos direitos de propriedade, etc.
- A PEI horizontal tem os mesmos objectivos

No caso de Moçambique

- Deveriam se encontrar complementaridades entre os esforços da política industrial e a reforma do ambiente de negócios (via EMAN, Matrizes do Diálogo Governo/CTA ou outros instrumentos)
- A maior parte do enfoque da política industrial deveria ser horizontal – ou seja baseada em políticas que possam beneficiar todas as indústrias – incluindo:
 - Desenvolvimento de infraestruras
 - Criação dum ambiente político favorável às empresas
 - Facilitação da livre circulação do capital, mão de obra, e outros recursos necessários às novas indústrias promissoras
 - Facilitação da saída das indústrias e sectores em declínio ou que não industrializam, tais como a agricultura de subsistência

Pressupostos para Instituir Políticas Industriais

- A maioria dos países que tiveram políticas industriais bem sucedidas além dum bom DPP, tinham:
 - Um bom ambiente de apoio às empresas e negócios
 - Políticas que promoviam a competitividade do sector privado
 - Estabilidade macroeconómica
 - Uma politica comercial aberta
 - Um bom ambiente acolhedor ao investimento estrangeiro
 - Sistema judicial funcional e
 - Uma infraestrutura desenvolvida
- Assim, as políticas industriais resultam em indústrias globalmente competitivas

O Caso bem Sucedido de Taiwan

Cultivo de Orquídeas

Taiwan tem, tradicionalmente, cultivado e exportado açúcar, uma indústria que tem sido depreciada pelos baixos preços internacionais e por outros motivos. Para substituir as culturas de açúcar nas terras agrícolas, o governo de Taiwan decidiu iniciar um programa de investimento governamental de USD 65 milhões, para desenvolver uma indústria de orquídeas de classe mundial. O governo financia um laboratório de genética, locais de quarentena, áreas de expedição e de embalagem, estradas novas, sistemas de ligação de água e electricidade para estufas de propriedade privada e um mercado de exposição - tudo, salvo os custos das estufas. Fornece também crédito a juros baixos aos agricultores para os ajudar a construir as estufas (Bradsher, 2004). O resultado deste investimento foi Taiwan tornar-se um produtor de orquídeas de destaque e o anfitrião de uma feira anual de orquídeas.

O caso mal sucedido e dispendioso do Ghana

Calçado

Tony Killick fornece um bom panorama do fracasso da política industrial no Gana (2010). Ele debate com grande pormenor exemplos de projectos industriais do início dos anos 60 e ilustra, caso por caso, quão ineficazes e dispendiosos estes eram. Ele mostra que foram ignorados os cálculos de custo-benefício e que foram realizados projectos de investimento ineficazes com o único objectivo de tentar industrializar o Gana. Um destes exemplos foi um complexo industrial baseado no gado:

A fábrica de calçado ... teria estabelecido a ligação à fábrica de carne no Norte, através do transporte das peles para o Sul (uma distância de mais de 500 milhas), para uma fábrica de curtumes (hoje abandonada); o couro era para retornar para a fábrica de calçados em Kumasi, no centro do país e cerca de 200 milhas) a norte da fábrica de curtumes. Visto que o principal mercado do calçado se situa na área metropolitana de Accra, os sapatos teriam, então, que ser voltar a ser transportados outros 200 milhas, para o Sul.

Pontos de Reflexão

- O que nos sugere a Nova Política Industrial em Fase de Desenho, no âmbito do Diálogo Público/Privado entre a CTA e o Ministério da Indústria e Comércio
- Política Industrial Vertical ou Horizontal?



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Síntese das Auscultações dos Consultores da PEI 2015

Fonte: EY 2015

Sector Privado

1	Balanço da PEI/2007	Sem conhecimento da existência da PEI (PE Fraqueza Institucional)	
2	Situação actual do sector privado do ramo industrial	Insumos	Produção de matérias primas não satisfaz as indústrias; (PS)
		Aduaneiros	Taxas portuárias elevadas (kudumba e scan), excesso de burocracia administrativa, prazos pouco exequíveis e desnível de preços nas operações portuárias; (PE)
		Infra-estruturas	Vias de acesso: estradas e pontes deficitárias; (PE) Deficiência no fornecimento de energia e de água; (PE)
		Embalagens	Dependência em relação à importação de embalagens (PS)
		Financiamento	Dificuldades de acesso e elevadas taxas de juro nos financiamentos bancários (PE)
		Ambiente de Negócios	Melhoria do ambiente empresarial do país (PE)
3	Protocolo da SADC	Vantagens acrescidas para as indústrias devido a facilidade de interacção entre os operadores e isenções nas importações de matéria-prima; (Intervenção Sectorial) O país deve acelerar o passo da industrialização em termos de infra- estrutura, competitividade e qualidade dos produtos nacionais; (PE)	



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Síntese das Auscultações dos Consultores da PEI 2015

Fonte: EY 2015

Sector Privado

Tópico	Síntese das Contribuições
Expectativa com a revisão do PEI /Pilares para o desenvolvimento industrial	Capitalização da cadeia de valor do agro- processamento; (Intervenção Sectorial – IS)
	Levantamento de barreiras para a exportação de produtos; (Intervenção Estrutural – IE)
	Criação de link entre as diferentes indústrias; (IE)
	Investimento em agro- processamento: insumos e meios de produção inovados (sementes melhoradas, uso de fertilizantes); (IS)
	Criação do Fundo de Fomento Industrial com enfoque sobre os meios de produção (Resposta a um PE)
	Acesso aos mercados; (IE)
Indústrias/produtos prioritários	Capacitação da Mão de Obra (IE)
	Produção e processamento de cereais, de frutas, de mariscos e peixes, de carne bovina, oleaginosas e outros; (IS)
Implementação do PEI revisto	Exploração e transformação de recursos naturais: gás, carvão, petróleo, entre outros. (IS)
	Fortificar a coordenação institucional (IE)
	Divulgação massiva da existência da PEI; (IE)



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Síntese das Auscultações dos Consultores da PEI 2015

Fonte: EY 2015

Sector Público

Tópico	Síntese das Contribuições
Balanço do PEI/2007	Falta de enquadramento de potencialidades de cada província; (PE)
Situação actual da Indústria	Indústria incipiente; parque industrial destruído; Custo de aquisição de matéria- prima mais elevado localmente (PE)
Produtos/indústrias prioritários	Indústria de agroprocessamento de cereais, frutas e oleaginosas; (PS)
Protocolo da SADC	Falta de capacidade interna para competir com os países da região; (PE)
Pilares estratégicos	Fomento do agroprocessamento (PS) Financiamento das PME's (PE) Acesso às oportunidades de negócio nos aos mega- projectos (PE)
Logística e Infra-estruturas para o Desenvolvimento Industrial	Expansão de rede rodoviária e ferroviária com ênfase para a região norte e centro do país; Construção de pontes à nível nacional; (PE) Falta de capacidade financeira dos empresários do sector de transportes; (Financiamento é um PE em Moçambique)



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Síntese das Auscultações dos Consultores da PEI 2015

Fonte: EY 2015

Sector Público

Incentivos ao investimento no sector industrial	Isenções nas importações de equipamento industrial; (PE ou PS??) Redução da taxa de IRPC de acordo com o volume de negócios; (PE)
Expectativas da PEI revista e o papel do sector	Coordenação multisectorial (PE) Investimentos em infra-estruturas; (PE) Cabotagem marítima seria alternativa dinamizadora do desenvolvimento industrial; (PE – Vias de transporte transporte) Redução de burocracia e celeridade na tramitação do processo de entrada de grandes investimentos; (PE) Direccionamento de projectos às províncias com determinado potencial por parte do MIC em coordenação com

Existe uma certa convergência nos aspectos que a PEI deve direccionar, designadamente:

- Aduaneiros;
- Ambiente de negócios;
- Infra-estruturas;
- Financiamento



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios



Muito Obrigado

hipolito.hamela@gmail.com