



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Documento de Reflexão: Uma Política Industrial para Moçambique

[ESBOÇO]

JANEIRO DE 2014

Esta publicação foi produzida para análise pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi preparada pelo DAI e Nathan Associates Inc.

Documento de Reflexão: Uma Política Industrial para Moçambique

[ESBOÇO]

Título do Programa:	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial de Moçambique (SPEED).
Escritório da USAID	
Patrocinador:	USAID/Moçambique
Contrato Número:	EDH-I-00-05-00004-00/13
Contratante:	DAI
Data de Publicação:	Janeiro de 2014
Autor:	Ashok Menon, Nathan Associates Inc.

Índice

Sumário Executivo	iii
Uma política Industrial para Moçambique	5
1. Definir política Industrial	6
2. Argumentos a favor e contra as políticas Industriais	6
3. Instituir políticas Industriais	10
4. Estudos de caso	11
5. Implicações para o comércio	16
6. Políticas em Moçambique	17
7. Considerações para Moçambique	20
Referências	23

Sumário Executivo

O desenvolvimento industrial é de importância vital para Moçambique. A industrialização poderia ajudar a criar novas empresas e indústrias, proporcionando oportunidades de trabalho às centenas de milhares de recém-chegados ao mercado e aos pobres rurais que, todos os anos, se deslocam para as cidades à procura de trabalho. Este estudo analisa as opções políticas para Moçambique, debatendo as experiências de outros países na área da política industrial e os esforços actuais em Moçambique para ajudar as indústrias, bem como a economia como um todo.

A política industrial engloba uma gama de medidas governamentais e um conjunto de políticas de incentivo ao desenvolvimento e à produção de sectores com potencial de crescimento. Embora possa haver diferenças significativas nas ideias daquilo que constitui a política industrial, a política industrial é geralmente vertical, apontando a sectores específicos e ajudando-os com subsídios, barreiras comerciais e outras formas de apoio, até mesmo com uma participação pública. Mas a política industrial também pode ser horizontal, incluindo investimentos em infra-estruturas e medidas destinadas a criar um ambiente fiscal, jurídico e regulamentar favorável ao investimento e ao empreendedorismo.

As políticas horizontais têm tendência para ser aquelas com a maior hipótese de realizar um crescimento assente numa base alargada nos sectores industriais e de criar emprego. O desenvolvimento da infraestrutura fundamental, a criação de um ambiente político favorável aos negócios, e a facilitação do livre fluxo de capital, de mão-de-obra e de outros recursos, pareceria ser aquilo que faz mais sentido em Moçambique, principalmente ao nível de desenvolvimento em que o país se encontra actualmente. Estas políticas também iriam apoiar as novas indústrias promissoras.

Em contrapartida, a política sectorial é arriscada. Uma maior protecção e subvenção da indústria em todo o mundo, não teve resultados a criar empresas competitivas internacionalmente. Muitas vezes, os recursos do Estado têm sido desperdiçados na criação de monopólios ou oligopólios não competitivos, que fornecem produtos de má qualidade aos mercados internos protegidos, à custa dos consumidores. Além disso, as políticas sectoriais podem contrariar as regras do comércio internacional. Além do mais, tais políticas devem ser precedidas de análises económicas robustas. Os países em desenvolvimento, como Moçambique, muitas vezes não têm capacidade nem recursos financeiros para tais estudos.

À medida que Moçambique tenta desenvolver uma política industrial global e avaliar o impacto económico das actuais iniciativas concentradas na indústria (por exemplo, a aquisição de barcos de pesca e a abertura de fábricas de descasque de arroz), os formuladores de políticas deveriam ter em consideração o trabalho incorporado no projecto do Estratégia Nacional de

Desenvolvimento (ENDE), bem como a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios (EMAN II), que providenciam inúmeras políticas horizontais que, caso fossem implementadas, iriam ajudar as indústrias a desenvolver-se de forma competitiva em Moçambique. É possível encontrar um equilíbrio que responda às necessidades de indústrias específicas e incentive o crescimento económico no seu todo.

Uma Política Industrial para Moçambique

A crise económica mundial, que teve início em 2007, alimentou o ressurgimento do interesse na política industrial por parte dos governos. Isto inclui Moçambique, país que na altura já se estava a industrializar. A industrialização poderia ajudar a criar novas empresas e indústrias as quais poderiam, por sua vez, absorver parte das 300.000-350.000 pessoas que se estima a entrarem anualmente no mercado de trabalho e os cerca de 100.000 pobres das zonas rurais que se deslocam das zonas rurais para as cidades, à procura de emprego (Banco Africano de Desenvolvimento 2013). Sem indústrias nem empregos para absorver as populações rurais nas cidades, a agitação social poderia aumentar em Moçambique. O presente debate concentra-se na melhor forma de promover a industrialização.

Uma determinada escola de pensamento sustenta que, na fase em que se encontra actualmente o desenvolvimento em Moçambique, a política industrial deve concentrar-se em melhorar o ambiente de negócios, o que podia incentivar um maior desenvolvimento do sector privado e investimentos em várias indústrias, especialmente na indústria transformadora. Um melhoramento nas políticas que tornam o ambiente de negócios mais favorável para o sector privado, juntamente com políticas e/ou gastos, para estimular o desenvolvimento da infraestrutura, da educação e da saúde - beneficiando a economia de Moçambique no seu todo - pode ser mais vantajoso do que investimentos em sectores específicos.

Por outro lado, há os que defendem políticas direccionadas, destinadas a apoiar ou até mesmo a subsidiar indústrias específicas. Sem tais políticas e investimentos, segundo os proponentes, Moçambique nunca será capaz de desenvolver uma base industrial e transformadora competitiva. Apenas os investimentos públicos que fazem arrancar uma indústria, ou as políticas concebidas para proteger ou mesmo subsidiar um determinado sector, é que irão permitir a Moçambique impulsionar o crescimento, criar empregos, competir internacionalmente e desenvolver a sua base industrial.

Este estudo, para contribuir para o debate daquilo que constitui uma política industrial adequada para Moçambique, explora as definições de política industrial, analisa as experiências de outros países na área de política industrial, analisa os actuais trabalhos em matéria de política industrial em Moçambique e apresenta considerações para a definição de uma política industrial para Moçambique. Apesar de existirem diferenças drásticas nos pontos de vista aqui debatidos, é possível encontrar um equilíbrio que pretende dar resposta à necessidade de apoiar indústrias específicas e de incentivar o crescimento económico em geral.

1. DEFINIR POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial, incorporando a estratégia de um governo para promover o crescimento nos sectores de transformação e processamento, desde há muito que é considerada como abrangendo intervenções ou medidas que se concentram nas indústrias promissoras. No entanto, as intervenções e medidas também podem ser menos focalizadas. Dani Rodrik, um professor da Universidade de Princeton, é um dos defensores contemporâneos da política industrial (2004).

Uma intervenção de política industrial pretende, geralmente, capacitar, apoiar ou melhorar a competitividade das indústrias nacionais. Tais intervenções podem ser direccionadas (verticais) ou ao nível de toda a economia (horizontais).

A premissa subjacente às intervenções horizontais é que a *neutralidade* deve ser a característica essencial da acção do governo na economia. Os governos devem prestar apoio público para o desenvolvimento económico em *todos* os sectores: ou seja, fornecer a infraestrutura económica, criar incentivos ao investimento e desenvolvimento do capital humano, e adaptar o enquadramento 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). As intervenções horizontais concentram-se no ambiente de negócios em geral e incluem apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento (R&D), disponibilidade de crédito (ou a criação de bancos de desenvolvimento), incentivos fiscais que promovam determinadas actividades (por exemplo, R&D ou investimento de capital), outros incentivos para estimular o desenvolvimento da infraestrutura de transporte e energia, e actividades que podem beneficiar todos os fabricantes. Moçambique, por exemplo, incentiva a produção de gás natural para satisfazer as necessidades de energia das indústrias (embora a exportação de gás possa traduzir-se em benefícios económicos mais amplos).

Muitos acreditam, no entanto, que certas indústrias e empresas não existiriam ou, se existissem, não iriam crescer sem políticas específicas. Esta estratégia de “escolher os vencedores” 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, empréstimos de bancos nacionais, ou tomadas de participação através da criação de empresas públicas ou da nacionalização de empresas ou de indústrias inteiras (temporária ou indefinidamente); e medidas comerciais, tais como restrições às importações ou exportações, direitos *anti-dumping* ou de compensação, medidas não-tarifárias e isenções regulamentares (por exemplo, o Canadá não exige autorizações de trabalho para a indústria do cinema).

2. ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Os proponentes da política industrial, em particular da política vertical, tendem a acreditar que o governo pode intervir nos mercados com bons resultados. Os principais opositores podem ser descritos como defensores do não-intervencionismo (*laissez-faire*) ou do mercado livre. Estes últimos podem apoiar e favorecer políticas horizontais, tal como a reforma do ambiente de negócios e a promoção do desenvolvimento liderado pelo sector privado, como uma forma de desenvolvimento económico e de

criação de empregos. Nesse sentido, a política industrial e a reforma do ambiente de negócios sobrepõem-se para apoiar objectivos comuns. A concentração nessas áreas e objectivos complementares pode ser uma boa maneira de fazer avançar o diálogo sobre a política industrial em Moçambique.

Apoiantes da Política Industrial: Intervencionistas

Os “intervencionistas económicos” argumentam que o governo pode contrariar os princípios do mercado livre, ao instituir políticas ou ao tomar outras medidas para promover o crescimento económico, criar empregos, aumentar os salários, controlar preços, responder às falhas de mercado, e uma série de outros objectivos políticos ou económicos louváveis. Os intervencionistas, por exemplo, poderiam instigar o governo a fornecer apoio financeiro a uma empresa à beira da falência, especialmente se a perturbação económica causada pela falência compensar os custos do apoio.

Eles também poderiam propor elevadas tarifas de importação, ou proibições de importação em alguns sectores, para dar às indústrias nacionais espaço para evoluírem e se tornarem mais competitivas em relação aos fornecedores estrangeiros, uma prática conhecida como industrialização de substituição de importações. Aqui, o fundamento é que a indústria nacional poderia, se obtivesse protecção suficiente, pelo menos inicialmente, conseguir manter os custos de produção inferiores aos dos rivais estrangeiros.

Na defesa das políticas industriais, os intervencionistas costumam citar “falhas de coordenação” do mercado. A premissa é que, para uma indústria ser viável, é necessária uma gama de contribuições e de serviços complementares por parte dos sectores público e privado, bem como investimentos simultâneos por parte do sector público. O desenvolvimento do processamento de cobre, por exemplo, exige a construção de fundições, electricidade suficiente para alimentar as mesmas e estradas adequadas para transportar os produtos processados. Sem investimento público na infraestrutura de energia e transporte – ou políticas industriais específicas - é improvável que haja investimento por parte do sector privado nesta indústria. Da mesma forma, a entrada em funcionamento duma determinada indústria pode exigir, para ser viável, investimentos simultâneos noutras indústrias da cadeia de fornecimento. Uma empresa multinacional que esteja a desenvolver um megaprojecto, irá ter provavelmente a sua própria cadeia de abastecimento ou irá ser capaz de desenvolver as indústrias relacionadas necessárias para tornar o megaprojecto viável.

Os intervencionistas, tal como Rodrik, também poderiam argumentar que é necessário o apoio do governo para facilitar a criação ou expansão de indústrias que beneficiem outras pessoas que não aquelas que se encontram na indústria e que melhorem o bem-estar geral, dependendo do custo da política face ao benefício pretendido. Portanto, alega-se, os governos precisam de políticas industriais específicas para estimular o investimento necessário em qualquer sector industrial.

Escolher os vencedores – decidir quais os sectores ou indústrias que devem ser apoiados por um governo - é um desafio. Os governos devem levar a cabo e considerar investigações originais e análises económicas de custos-benefícios, antes de elaborar tais políticas. A realização de debates de colaboração entre os sectores público e privado, através de “conselhos de competitividade” de alto nível, poderiam ajudar o governo de Moçambique a definir políticas destinadas a ajudar as empresas a aumentar a sua competitividade e a aumentar as vantagens competitivas de Moçambique. Só depois é que se podem

elaborar políticas eficazes, através de investigações e de um diálogo robusto entre os sectores público e privado.

Mas, será que as políticas industriais constituem o melhor caminho para promover o crescimento económico e a criação de emprego?

Opositores da Política Industrial: Adeptos do Não-Intervencionismo (*Laissez-Faire*)

Os opositores da política industrial favorecem, em geral, uma economia de não-intervencionismo, em que “a vantagem comparativa” opera livremente. Eles acreditam num ambiente económico em que as transacções entre partes privadas ocorrem sem restrições, tarifas e subvenções governamentais indevidas.

O sector privado e os mecanismos económicos baseados no mercado, segundo crêem, funcionam melhor no que diz respeito à criação de emprego, à estimulação do desenvolvimento do sector privado e ao aumento do crescimento económico. Caso ocorram falhas de mercado, ou se as indústrias não se materializarem, isto deve-se a políticas mal concebidas que impedem o sector privado de realizar a actividade económica desejada. Melhorar estas políticas mal concebidas irá ajudar a incentivar o investimento, a criação de emprego, a industrialização e, em última instância, o crescimento económico.

Eles crêem que, se não houver uma correcção dessas políticas horizontais ou das políticas económicas em geral, nem mesmo as políticas industriais ou os investimentos públicos nas indústrias irão ajudá-las a serem competitivas internacionalmente. Quaisquer indústrias apoiadas ainda irão estar sujeitas à legislação económica em geral e a outras barreiras que irão acrescentar custos e manter perpetuamente uma indústria não competitiva. As indústrias não competitivas irão continuar a necessitar de subsídios ou de protecção do governo, e esta situação irá traduzir-se em perdas de bem-estar geral para a economia.

Além disso, aqueles que se opõem à política industrial argumentam que os funcionários do governo tendem a estar naturalmente predispostos a procurar obter mais poder e autoridade e a utilizar o intervencionismo económico para concretizar estes objectivos. Isto, então, leva os governos a desempenharem um papel directo, criando empresas estatais ou subsidiadas, financiando empresas já existentes para garantir a sua sobrevivência, ou impondo reestruturações.

Os opositores da política industrial acreditam que o governo pode limitar as políticas industriais sectoriais e, em vez disso, estabelecer regras básicas ao nível de toda a economia para a regulamentação empresarial e dos mercados de trabalho e de capital, e definir prioridades e roteiros nacionais amplos. Estes elementos ajudariam a apoiar o investimento por parte do sector privado e a promover o desenvolvimento industrial, especialmente na indústria transformadora.

Os opositores discordam da opinião de Rodrik, segundo a qual a colaboração estratégica entre os sectores público e privado pode ajudar os governos a conceberem uma política industrial para incentivar as indústrias ‘correctas’. Os opositores acreditam que, mesmo uma política industrial muito bem concebida, pode levar um país a especializar-se em sectores nos quais não tem uma vantagem comparativa. Ao especializar-se em áreas onde não tem uma vantagem comparativa, um país desvia o investimento, a mão-

de-obra e demais recursos, que poderiam ter sido utilizados para produzir algo melhor ou de forma mais competitiva noutro sector. Talvez no caso de Moçambique, os recursos sejam desviados de actividades, tais como o desenvolvimento da infraestrutura, que lançam as bases para beneficiar a toda a economia. Além disso, surge a questão quanto ao motivo que ditou a exclusão dos “perdedores” (por exemplo, as indústrias que não foram escolhidas pelo governo e que não receberam apoio nenhum). Nesses casos, será que os perdedores não estavam suficientemente ligados politicamente, ou não tinham os recursos para pressionar os funcionários?

Em Moçambique, as limitações colocadas a uma empresa são tipicamente horizontais, tal como a burocracia, a infraestrutura insuficiente e a capacidade humana limitada.

UMA POSIÇÃO INTERMÉDIA

John Weiss, no seu estudo de 2013 para a Comissão de Doadores para o Desenvolvimento Empresarial (DCED), argumenta que as intervenções políticas horizontais têm fortes complementaridades com a reforma do ambiente empresarial. Na verdade, podemos considerar as reformas do ambiente empresarial como um subconjunto de intervenções de política industrial. Podemos observar através do argumento do Sr. Weiss:

[As reformas do ambiente empresarial têm por objectivo] reduzir ou eliminar, na medida do possível ou desejável, as barreiras ao livre funcionamento dos mercados, quer sejam controlos de preços, legislação do salário mínimo, regulamentos restritivos, atrasos administrativos ou falta de protecção jurídica para os direitos de propriedade. O modelo teórico por detrás destas ideias implica que, se os mercados estão descontrolados, isto irá criar condições de igualdade e permitir que as empresas privadas mais eficazes se expandam, em comparação com as menos eficazes As intervenções da PI Horizontal [política industrial] têm o mesmo objectivo que as reformas regulamentares e jurídicas, visto que são concebidas para fazer os mercados funcionarem de forma mais eficaz, compensando as “falhas de mercado”, tais como a falta de informação e os efeitos externos, ou através da remoção de estruturas monopolistas ou de comprador único (de monopsonio). Oferecem incentivos ou bens públicos de forma equitativa a todas as empresas, com a intenção de melhorar o funcionamento dos mercados. O seu fundamento é, portanto, directamente complementar à lógica subjacente às RAE [Reformas do Ambiente Empresarial].

Desde que Moçambique possa encontrar complementaridades entre os seus esforços de política industrial e a reforma do ambiente empresarial, a economia moçambicana poderia beneficiar. A maior parte do enfoque da política industrial, como Weiss aponta, deveria ser horizontal - ou em políticas que pudessem beneficiar todas as indústrias.

Ao promover políticas horizontais, os governos podem actuar mais para estimular o desenvolvimento industrial, do que ao concentrarem-se em sectores específicos e escolherem vencedores. Por exemplo, desenvolver a infraestrutura fundamental, criar um ambiente político favorável às empresas e facilitar a livre circulação de capital, de mão-de-obra e de outros recursos para as novas indústrias promissoras, e a correspondente saída das indústrias em declínio ou daquelas que não se estão a industrializar (tal como a agricultura de subsistência) podia fazer sentido em Moçambique. A lógica da política industrial num

cenário intermédio seria, portanto, não proteger, subsidiar nem garantir a sobrevivência de todas as empresas e postos de trabalho existentes; nem seria pré-seleccionar todas as empresas e postos de trabalho que irão obter os favores financeiros do governo, manifestando simultaneamente o seu pesar educado, àqueles que não foram tão favorecidos. Trata-se, antes, de promover uma economia flexível, dinâmica e de pleno emprego.

A versão a seguir do Plano Nacional de Desenvolvimento (ENDE), do Ministério da Planificação de Moçambique, parece fazer um bom trabalho a alinhar estes dois objectivos. No entanto, outras experiências em Moçambique (por exemplo, a recente aquisição de barcos de pesca, a canalização do abastecimento nacional de gás natural - um produto de exportação potencialmente valioso - para desenvolver uma indústria de fertilizantes ou como insumo directo para a indústria e a entrada directa do governo no processamento de arroz no Chókwè) parecem contradizer aquilo que está escrito no plano de desenvolvimento oficial do governo.

3. INSTITUIR POLÍTICAS INDUSTRIAIS

É importante decidir quando instituir políticas industriais. O nível de desenvolvimento económico de um país, juntamente com o ambiente político, pode ajudar muitas vezes a determinar o êxito da política industrial. A maioria dos países que tiveram políticas industriais bem-sucedidas, normalmente, tem precursores (por exemplo, um ambiente de apoio aos negócios com políticas que promovem a competitividade do sector privado; estabilidade macroeconómica; uma política comercial aberta; uma atitude acolhedora para com os investidores estrangeiros; um sistema judicial a funcionar; uma infraestrutura desenvolvida) para garantir que as suas políticas industriais resultam em indústrias globalmente competitivas. Nesses países, a política industrial era, de facto, um salto para uma indústria e, se ocasionalmente teve sucesso, mais frequentemente falhou. Os países que não têm os precursores, desperdiçaram, muitas vezes, tempo e recursos financeiros consideráveis a tentar desenvolver indústrias. Isto também é válido para os países que têm precursores.

Rodrik (2004) ilustra, em parte, esta questão:

Imagine uma economia com um governo bem-comportado, que cumpriu a sua parte do Consenso de Washington. A instabilidade macroeconómica não é um problema, as intervenções no mercado são mínimas, as restrições comerciais são esporádicas, os direitos de propriedade estão protegidos e os contratos são honrados. Será que irá existir amplamente o tipo de empreendedorismo que é necessário para criar actividades não-tradicionais? Há boas razões para crer que a resposta é não.

Rodrik argumenta a favor de um diálogo entre o governo e o sector privado para, em colaboração, elaborar políticas industriais - mas apenas na condição de existirem todos os precursores correctos. Nos países em desenvolvimento, tal como Moçambique, onde não existem alguns dos precursores necessários (infraestrutura, políticas de apoio aos negócios, etc.), as políticas industriais sectoriais não irão, provavelmente, funcionar conforme previsto. Isto justifica fortemente, pelo menos inicialmente, o desenvolvimento de políticas horizontais ou de políticas económicas em geral (por exemplo, políticas que incidem no ambiente de negócios, na infraestrutura), em vez de políticas sectoriais (por exemplo, apoiar fábricas de descasque de arroz, fábricas de fertilizantes, barcos de pesca).

Análises e Estudos Exaustivos Necessários

Os países que optarem por elaborar políticas industriais verticais devem realizar análises económicas sólidas. Nos países em desenvolvimento, incluindo Moçambique, a capacidade e os recursos financeiros para conduzir tais estudos de forma adequada podem não existir ou podem ser utilizados de forma melhor para outras actividades de desenvolvimento.

Se Moçambique desejar prosseguir políticas industriais verticais, quaisquer propostas devem ser acompanhadas de uma análise de impacto económico e de uma análise de viabilidade comercial que inclui

- A lista das indústrias (vencedoras) que foram seleccionadas para receber ajuda e uma indicação do motivo que levou à sua selecção. Esta análise deve incluir estudos de viabilidade comercial, bem como avaliações de impacto realistas para saber se actualmente o ambiente de negócios, a infraestrutura e os requisitos em termos de capacidade humana estão disponíveis para garantir a sustentabilidade destas indústrias em Moçambique.
- Uma lista das indústrias que serão prejudicadas pela política - por exemplo, no caso de limitar as exportações de gás natural, as consequências económicas de obter um preço mais baixo pelo gás natural utilizado nas indústrias nacionais, em comparação com o preço mais elevado para o gás nos mercados globais.
- Estimativas dos ganhos ou perdas de bem-estar para toda a economia, resultantes do apoio prestado às indústrias protegidas.
- Estimativas do número de empregos mantidos ou criados nas indústrias seleccionadas e eliminados ou colocados em risco noutras indústrias identificadas.
- Uma declaração de objectivos e uma afirmação dos interesses nacionais e públicos que são requeridos, tanto ao manter e criar postos de trabalho nas indústrias vencedoras como ao eliminar e colocar em risco postos de trabalho nas indústrias perdedoras.

O grande desafio é fazer com que os governos avaliem correctamente os custos e benefícios das várias iniciativas de política industrial. Esta avaliação deve ser feita em estreita cooperação com o sector privado e os parceiros de desenvolvimento. Em muitos casos, é necessário criar conselhos de competitividade e aplicar enquadramentos acordados para avaliar o potencial industrial e para utilizar os recursos do governo no sentido de desbloquear esse potencial.

4. ESTUDOS DE CASO

Nas duas secções anteriores, vimos como as políticas horizontais ou económicas em geral podem beneficiar todos os potenciais sectores industriais. Vimos, também, a importância de ter os precursores de uma economia moderna instaurados, no caso de um governo decidir adoptar políticas sectoriais. Nesta secção, vamos examinar algumas políticas industriais verticais ou sectoriais.

A política industrial sectorial continua a ser controversa em todo o mundo. Tem havido sucessos, mas também, como a revista *The Economist* apontou em 2010, muitos fracassos dispendiosos. As políticas industriais foram elaboradas para apoiar ou reestruturar sectores antiquados e em dificuldades, tais como

a agricultura ou os têxteis, ou para tentar construir novas indústrias, tais como a robótica ou a nanotecnologia (ou, no caso de Moçambique, fábricas de fertilizantes e de descasque de arroz).

Sucessos

EUA: A Internet

O governo dos Estados Unidos financiou a Agência de Projectos de Pesquisa Avançada de Defesa, ou DARPA, uma agência que criou a ARPANET, o antecessor da Internet. Embora amplamente citada como o produto de uma política industrial bem-sucedida, a DARPA não mantém os seus próprios laboratórios e grande parte do seu orçamento é terceirizado, em busca de novos conceitos de grande potencial – a DARPA trabalha com empresas privadas, universidades e laboratórios para materializar os conceitos. O orçamento anual da DARPA (2013) superior a US\$ 2.8 mil milhões apoia mais de 2.000 contratos com empresas, universidades e laboratórios em todos os Estados Unidos. O papel da DARPA pode ser considerado como horizontal, devido ao enfoque da agência na pesquisa e no desenvolvimento e na procura de inovações - materiais avançados, biologia, armas e várias outras tecnologias - que beneficiam todos os sectores da economia.

México: Indústria Automóvel

A experiência do México com a indústria automóvel ilustra o modo como o investimento estrangeiro directo pode contribuir para o desenvolvimento industrial no país de acolhimento. O México aproveitou as melhorias horizontais no ambiente empresarial e de comércio, através das reformas promovidas pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). O NAFTA obrigou o México a melhorar o seu ambiente empresarial e de comércio e a dar garantias aos investidores estrangeiros, criando assim uma certeza e previsibilidade no ambiente empresarial que levou os fabricantes de automóveis dos EUA a efectuarem investimentos directos massivos no México. Os fabricantes de automóveis europeus e japoneses seguiram o exemplo, e muitos investidores nacionais constituíram empresas que produzem peças e componentes de automóveis.

Taiwan: 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.

Chile: Madeira

O Chile, principalmente durante o regime militar dos anos 70, interveio para criar políticas industriais no sector florestal. Para ajudar a desenvolver a sua indústria de madeira de pinho, o governo chileno aprovou mudanças legais que protegiam os terrenos adquiridos ao abrigo do regime contra a posterior expropriação. Também aprovou pagamentos em dinheiro aos responsáveis pela madeira de pinho, que cobrem 75 por cento do custo inicial de plantio. E o governo ofereceu linhas de crédito subsidiadas para empresas florestais. A madeira continua a ser um dos principais produtos de exportação do país, conforme se pode observar nos dados de exportação do Chile e, portanto, um exemplo de política industrial bem-sucedida.

Índia: Software

A indústria indiana de *software* tornou-se internacionalmente competitiva devido a políticas selectivas do governo indiano. Para ajudar a criar a base de capacidade humana, a Índia apoiou cinco institutos tecnológicos e dois institutos de gestão. Este apoio, juntamente com a introdução de políticas de industrialização relacionadas com o comércio e que permitiram importações de sistemas informáticos isentos de impostos, na condição de os importadores utilizarem estes sistemas informáticos para exportar *software* e serviços cujo valor seria duas vezes superior ao valor dos computadores importados, ajudou a lançar a indústria de *software*. Nos anos 80, o governo criou um conselho público-privado para a promoção das exportações de *software*, que analisou cuidadosamente as políticas necessárias para continuar a desenvolver a indústria de *software*. Como resultado de algumas das recomendações do conselho, a Índia liberalizou as regras de importação para materiais necessários para a indústria de *software*, e o *software* foi explicitamente apontado como um sector fundamental para a promoção das exportações. A Índia também criou parques tecnológicos de fabrico de *software* (STP), que ajudaram a fornecer a infraestrutura básica necessária para as empresas privadas exportarem *software*. Concederam-se benefícios fiscais, sobre os lucros e rendimentos das empresas, às entidades em qualquer zona de livre comércio, qualquer parque da tecnologia de *software* ou em qualquer zona económica especial; os benefícios representaram 100 por cento dos lucros derivados das actividades. (Lin, 2012). O conjunto destas várias políticas ajudou a Índia a desenvolver uma indústria competitiva à escala internacional.

Erros dispendiosos

O número de exemplos dispendiosos e mal sucedidos da política industrial parece exceder o número de casos de sucesso. Muitos governos que nacionalizaram indústrias abandonaram essa abordagem dispendiosa e passaram para a desregulamentação e privatização. Alguns dos casos mais bem documentados de incursões na política industrial provêm da África Subsaariana, incluindo o Gana e Moçambique. Após a independência, muitos países africanos tentaram adoptar uma política industrial; nenhuma nação africana subsaariana criou indústrias competitivas à escala internacional.

Gana: 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.

Indonésia: Automóveis

A produção de automóveis na Indonésia remonta a 1927, quando a General Motors começou a montagem e venda de automóveis no mercado indonésio. Face ao crescimento, popularidade e utilidade destes automóveis, o governo indonésio começou a reconhecer um valor estratégico no desenvolvimento de uma indústria nacional de automóveis. As instalações de produção da GM foram nacionalizadas em 1950, mas a produção foi interrompida devido a uma escassez de divisas. Em seguida, em 1968, em conformidade com os pareceres dos principais economistas e com o aconselhamento de agências doadoras internacionais, o governo esforçou-se por desenvolver um sector industrial independente, através de políticas de substituição das importações (ISI), com a indústria automóvel no centro das atenções. Reconhecendo que as peças dos automóveis eram fundamentais para o fabrico e produção de automóveis, o governo criou políticas comerciais que bloquearam a importação de peças de automóveis, a fim de incentivar a produção na Indonésia. Este esforço resultou na produção nacional de apenas alguns dos artigos, por exemplo, pneus e faróis, previstos para serem utilizados na montagem de automóveis.

Em 1993 o Governo introduziu incentivos, que se destinavam a estimular os fabricantes de automóveis locais a produzir peças de automóveis localmente. Os incentivos foram atribuídos na forma de impostos de importação mais baixos sobre os componentes, sub-componentes, materiais semi-acabados e matérias-primas. Mais uma vez, estes esforços tiveram um impacto mínimo sobre o desenvolvimento de uma indústria de automóveis nacional.

Finalmente, em 1995, a política do Governo afastou-se radicalmente do proteccionismo e voltou-se para uma abordagem orientada pelo mercado, para incentivar o desenvolvimento industrial sectorial, através da transferência de tecnologia, técnicas de boa gestão, e entradas de capital através do investimento directo estrangeiro. Esta política foi rapidamente abandonada quando, em 19 de Fevereiro de 1996, o Ministério do Comércio e Indústria da Indonésia anunciou um novo "Projecto Nacional de Automóveis", para fomentar o desenvolvimento de uma indústria automóvel indígena. No âmbito do Projecto, os automóveis produzidos localmente por uma empresa indonésia, usando uma marca indonésia e usando apenas peças produzidas localmente, seriam considerados como um automóvel nacional. As empresas a quem o governo da Indonésia concedeu o estatuto de automóvel nacional foram isentas, por um período de três anos, do pagamento de impostos de importação sobre as peças importadas e utilizadas para produzir o automóvel nacional. Os consumidores não tiveram de pagar um imposto sobre artigos de luxo ao adquirir o automóvel nacional. Imediatamente após o anúncio da nova política, o governo concedeu o estatuto de automóvel nacional à PT Timor Nacional (TPN), uma empresa pertencente a Tommy Suharto, o filho mais novo do presidente Suharto, que não tinha experiência na indústria automóvel e também não tinha uma fábrica para produzir o automóvel nacional. A TPN obteve um empréstimo de USD 690 milhões do governo indonésio para construir as instalações desta fábrica de produção. Nenhum destes esforços resultou num automóvel nacional ou mesmo numa indústria automóvel nacional.

Após a crise financeira asiática de 1997, a Indonésia foi forçada a avançar para uma política económica centrada no mercado livre, abrindo as portas da indústria automóvel na Indonésia ao capital estrangeiro. Nenhuma destas políticas industriais ajudaram a Indonésia a desenvolver uma indústria automóvel. Apenas quando a Indonésia começou a melhorar o seu ambiente de negócios e a prosseguir políticas orientadas para o mercado e destinadas a atrair os investidores estrangeiros para o estabelecimento de uma indústria, é que a Indonésia começou a industrializar o sector automóvel (Institute for Trade & Commercial Diplomacy).

Moçambique: Têxteis

Moçambique fez inúmeras tentativas de intervenção na indústria. Um exemplo claro de Moçambique é a dispendiosa tentativa de desenvolver uma indústria têxtil nos anos 80, através da Têxtil de Mocuba, Texmanta e Textáfria (Cockcroft 2004).

A Têxtil de Mocuba, um enorme complexo de edifícios na cidade de Mocuba, foi concebida para se tornar o maior produtor de tecido no continente africano, mas nunca se tornou operacional. Permanece agora inactiva, com 148 teares novos da marca Sulzer nunca usados, considerados como os melhores teares do mundo e a custarem actualmente mais de USD 20 milhões *cada um*.

A Texmanta em Pemba é outro exemplo. Vinte e quatro teares largos, da marca Somet Master encontram-se a enferrujar fora da fábrica da Texmanta. Os fios de ligação sugerem que inicialmente existiam 48 teares.

A Textáfria foi a maior fábrica de têxteis a funcionar em Moçambique, uma fábrica de algodão verticalmente integrada, com uma capacidade instalada de 12 milhões de metros lineares por ano. A fábrica produziu até 30.000 toneladas de fibra de algodão por ano, usando algodão local proveniente das concessões que detinha, e empregou 3.000 ou mais trabalhadores.

Hoje em dia, nenhuma destas fábricas está operacional. Além disso, a Belita, um fabricante de vestuário com investimento das Maurícias, fechou as suas portas em 2009 devido à sua incapacidade em se manter competitiva por razões de burocracia, incluindo questões laborais e atrasos aduaneiros na importação de material utilizado no fabrico de vestuário. A Belita, que tinha produzido artigos de vestuário para marcas como a Gap nos EUA, tinha tirado proveito das preferências no contexto do *US Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA), e tinha obtido o estatuto de zona franca industrial (ZFI) em Moçambique.

Seria fácil apresentar inúmeras páginas de exemplos similares a partir de países desenvolvidos, bem como de países em desenvolvimento e na África Subsaariana. Em França, o descontinuado avião supersónico de passageiros Concorde (desenvolvido com os Britânicos) foi um sucesso técnico mas um fracasso económico, e o programa de energia nuclear da França foi marcado por erros caros que provavelmente poderiam ter sido evitados através de uma maior participação do sector privado internacional. O resgate financeiro da Chrysler nos EUA, em 1979, custou caro aos contribuintes. Em 1999, descobriu-se que os requisitos para a protecção dos interesses de navegação dos Estados Unidos tinham custos para a economia dos EUA que ultrapassavam largamente os benefícios para os construtores navais norte-americanos (Comissão de Comércio Internacional, dos EUA). No entanto, as economias desenvolvidas têm mais capacidade para absorver as falhas do que aquelas menos desenvolvidas. Pode dizer-se que a

maior parte da protecção pelo governo e das subvenções da indústria não criaram empresas competitivas a nível internacional. Pelo contrário: aquelas formas de intervenção levaram à constituição de monopólios ou oligopólios não competitivos e a produzir bens de fraca qualidade para os mercados nacionais protegidos. São os consumidores que normalmente pagam o preço destas distorções.

5. IMPLICAÇÕES PARA O COMÉRCIO

As políticas industriais específicas do sector podem ser contrárias a muitas regras e compromissos actuais do comércio internacional, assumidos por Moçambique na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e noutros acordos bilaterais.

Moçambique deveria ter em conta estes compromissos ao decidir sobre políticas industriais. Para evitar consequências económicas negativas, os formuladores de políticas deveriam analisar as possíveis implicações da atribuição de subsídios ou de investimentos por parte do governo em actividades comerciais, antes de se assumirem qualquer compromisso neste sentido.

Por exemplo, o Chile ofereceu subsídios para novas exportações e, posteriormente, teve que eliminar os subsídios após a OMC (1997) os ter considerado como não conformes. Da mesma forma, têm estado recentemente em voga as proibições às exportações, tal como aconteceu com os minerais (Indonésia) e o trigo (Rússia e Argentina), mas estas são contrárias aos princípios de comércio livre no contexto da OMC. Moçambique proibiu a exportação de castanha de caju e considerou proibir a exportação de algodão para promover as indústrias locais de valor acrescentado. Muitas vezes, estas políticas podem implicar um valor acrescentado negativo e menores rendimentos para aqueles que mais precisam - os agricultores.

As Empresas Estatais (EEs) e os subsídios também têm merecido uma atenção considerável por parte da OMC. As Empresas Estatais podem receber diferentes tipos de subsídios e a participação do Estado pode facilitar a obtenção de benefícios. A tomada de participação pública no capital social de uma empresa pode fazer com que uma empresa de propriedade total ou parcial do governo seja considerada como uma EE, de acordo com as regras da OMC. A injeção de capital pode ser considerada uma forma de subsídio, accionando medidas de compensação decorrentes da OMC. A compra de acções de uma empresa por parte do governo, também pode ser considerada um subsídio, especialmente se o pagamento dessas acções for superior aos preços de mercado. Quaisquer subsídios recebidos, quer por empresas estatais ou por qualquer empresa privada, estão abrangidos pelas regras gerais de subsídios da OMC, tal como foram definidas no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM), da OMC.

No contexto do SCM, um subsídio pode ser classificado em uma de três categorias: proibido, accionável ou não accionável. Caso existam suspeitas de um país estar a fornecer subsídios, um segundo país pode solicitar a criação de um painel do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), para proceder a uma investigação. Caso se verifique que um país membro está a conceder um subsídio, a OMC pode recomendar que o país proceda à retirada do subsídio sem demora. Caso se verifique que um subsídio accionável teve efeitos prejudiciais noutro membro, o membro que está a subsidiar deve tomar medidas para remover os efeitos adversos ou deve retirar o subsídio (Xie, 2002). As implicações desta regra para as transacções comerciais estatais podem ser profundas. No caso das fábricas de descasque de arroz do Chókwe, ou dos barcos de pesca comercial com um investimento muito superior, a decisão da OMC

poderia exigir que Moçambique alterasse o seu contrato, por exemplo, com o fornecedor francês dos barcos de pesca.

Tal como se demonstra na secção seguinte, as políticas industriais verticais ou sectoriais que utilizam os investimentos do governo poderiam contrariar as regras do comércio internacional, a que Moçambique se comprometeu a aderir. O resultado podia levar a litígios no âmbito da OMC.

6. POLÍTICAS EM MOÇAMBIQUE

As políticas industriais do passado e actuais de Moçambique incluem medidas horizontais e verticais, na sequência da experiência internacional, fracassaram em grande medida, não por terem sido mal concebidas, mas por não terem sido, na sua maior parte, implementadas. Os recentes esforços para desenvolver uma política industrial têm produzido resultados mistos, como veremos a seguir.

A Estratégia da Política Industrial de Moçambique (1997). Esta Política de Estratégia Industrial, aprovada pelo Conselho de Ministros através da Resolução número 23/97 de 19 de Agosto de 1997, estabelece uma política industrial razoável para Moçambique. Engloba diversas políticas horizontais destinadas a gerar o desenvolvimento industrial. Por exemplo, sobre o papel do Estado, a política afirma:

“O papel do Estado é, essencialmente, orientar, regular e monitorizar o desenvolvimento da indústria e criar as condições que estimulam a actividade industrial. A intervenção do Estado é concretizada através: do estabelecimento de uma política industrial; da criação de um ambiente conducente e facilitador do investimento e da produção; e da implementação de um sistema de incentivos às actividades económicas, incluindo a construção de infraestrutura, o investimento auxiliar especialmente na área de formação, serviços de infraestruturas e de apoio à indústria”.

A política refere ainda uma série de iniciativas horizontais para apoiar o desenvolvimento industrial nas indústrias em Moçambique, tal como a criação de zonas francas industriais, a promoção de qualidade, o desenvolvimento de recursos humanos, a melhoria do quadro jurídico para o sector industrial, e melhorias no acesso às importações. Retomar cuidadosamente a Política da Estratégia Industrial de Moçambique de 1997 serviria ao debate actual, visto que fornece um quadro adequado para promover as políticas horizontais destinadas a estimular o desenvolvimento industrial.

A Política Industrial de 2007, do Ministério da Indústria e Comércio (MIC). A política industrial mais recente de Moçambique foi desenvolvida pelo MIC em 2007. Destinou-se a sectores específicos (por exemplo, têxteis e vestuário) e geralmente concentrou-se numa série de políticas horizontais elaboradas para responder à competitividade dos sectores escolhidos. No entanto, a incapacidade de alcançar progressos reais na implementação dos principais pontos das políticas industriais (por exemplo, a reforma das alfândegas, inspecções, questões laborais) significava que nunca se tinham levado a efeito as reformas necessárias para o ambiente de negócios, resultando no encerramento de algumas empresas têxteis e de vestuário.

A Política de Turismo, do MITUR. Outro exemplo de política horizontal é a identificação, por parte do Ministério do Turismo (MITUR), de locais fundamentais de investimento, conhecidos como locais âncora

pois irão ser aqueles que irão fornecer o investimento inicial e servir de âncora para atrair outros investidores na indústria do turismo. Com o apoio da USAID e da International Finance Corporation, procedeu-se à elaboração de planos detalhados para se criar empresas de desenvolvimento de locais turísticos e estabelecer políticas horizontais (ambiente de negócios, infraestrutura, etc.) para os investidores investirem rapidamente no turismo em Moçambique. No entanto, estes planos defrontam-se com vários obstáculos, tais como o facto de não poder garantir títulos de propriedade claros e transparentes e a incapacidade para atribuir um valor adequado à terra.

As propostas actuais de política industrial, do MIC. O MIC está a desenvolver outra política industrial. Entende-se que o projecto do Fundo para o Ambiente de Negócios (FAN) irá apoiar o MIC na elaboração da política industrial. O enfoque da política ainda é incerto, mas há dois pontos principais que são certos: (1) quaisquer políticas horizontais incluídas na nova política industrial do MIC devem incluir um elevado nível de compromisso em implementar – caso isto não seja cumprido o resultado pode traduzir-se no desperdício de recursos; e (2) quaisquer políticas industriais verticais incluídas na nova política industrial do MIC têm uma grande probabilidade de se traduzirem no custo de valiosos recursos para o governo.

O Plano de Desenvolvimento Nacional actual (ENDE), do MPD. O Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) elaborou recentemente o projecto de um Plano Nacional de Desenvolvimento (o projecto de Julho de 2013), que estava a ser debatido e finalizado enquanto se estava a redigir este estudo, e que propõe uma política industrial para Moçambique nos próximos 20 anos. O objectivo do ENDE é o desenvolvimento económico através da diversificação. O projecto começa por definir alguns “pilares” horizontais fundamentais para a industrialização: desenvolvimento do capital humano e da infraestrutura; e organização, harmonização e coordenação institucional para implementar as políticas. O projecto concentra-se em quatro sectores prioritários para a industrialização: (1) agricultura e pescas; (2) indústria transformadora; (3) indústria extractiva de minerais; e (4) turismo.

O projecto concentra-se em algumas políticas transversais fundamentais para realizar o plano: incentivos privados para a mobilização de investimento e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PME) nos sectores; e investimento público. E o projecto não publicado afirma, na página 10 ponto nº 36, que “para atingir estes objectivos, é necessário melhorar o ambiente de negócios através do desenvolvimento de infraestrutura, do acesso ao financiamento, do aumento da eficácia na administração pública e da estabilidade macroeconómica do país”.

O projecto parece ser uma tentativa boa e positiva para apoiar uma série de medidas horizontais destinadas a melhorar as condições gerais para diversos sectores industriais. Mesmo ao nível sectorial, o ENDE parece propor políticas razoáveis para apoiar o desenvolvimento de sectores potencialmente competitivos para Moçambique.

Outras iniciativas de política industrial. Fora do ENDE, parece haver algumas iniciativas ou propostas de políticas industriais, por parte das agências governamentais individuais. Talvez o ENDE pretenda criar uma política e estratégia industrial coerentes para Moçambique e coordenar algumas destas propostas de medidas díspares de política industrial.

- (1) **Banco de Desenvolvimento.** A criação de uma instituição financeira de desenvolvimento (IFD) - ou seja, um banco de desenvolvimento - tem por objectivo superar a dificuldade aceder ao financiamento em Moçambique. No entanto, a criação do IFD, por si só, não irá resolver devidamente os constrangimentos no sistema financeiro em Moçambique, que impedem os bancos do sector privado de incorrer em riscos, de reduzir as taxas de juros e de tornar o financiamento mais acessível. Os esforços deveriam antes concentrar-se em (a) melhorar o ambiente jurídico e regulamentar no sector de finanças, e (b) incentivar a utilização de ferramentas orientadas para o mercado a fim de melhorar o acesso ao financiamento.
- (2) **O gás natural para a indústria.** Uma questão importante relacionada com o gás natural articula-se em torno das receitas de gás a serem utilizadas em dinheiro (por exemplo, royalties e impostos) ou em espécie (utilização directa do gás para a indústria). Os proponentes argumentam que, em espécie, constitui uma maneira fácil e barata de apoiar o desenvolvimento industrial, utilizando o gás directamente em várias indústrias. Considera-se que isto iria criar uma indústria de valor acrescentado e expandir o desenvolvimento económico. O dinheiro, por outro lado, poderia apoiar o desenvolvimento de uma série de outras políticas industriais horizontais que poderiam gerar retornos concebivelmente melhores. O dinheiro poderia ser utilizado para o desenvolvimento de infraestruturas; para o desenvolvimento de recursos humanos; e para actividades gerais destinadas a melhorar o ambiente de negócios. O dinheiro adicional poderia ser utilizado para actividades de saúde e educação. Ou poderia ser utilizado para a reforma geral da função pública e para uma melhor estrutura da remuneração dos funcionários públicos, a qual poderia atrair e reter funcionários públicos de maior calibre.

A utilização do gás natural em espécie cria uma série de questões que precisam de ser resolvidas, tais como a forma como o gás natural pode ser implantado na economia, a que preço, ao abrigo de que mecanismos, e para quem. Um dos sectores apontados para se desenvolver com base na utilização do gás natural é a indústria de fertilizantes. Mas sem análises económicas e estudos de viabilidade comercial detalhados, ainda não se sabe bem se a produção de fertilizantes poderia ser um sector industrial competitivo para Moçambique.

As decisões sobre a utilização do dinheiro envolvem a questão de saber se as receitas deveriam ser reservadas num fundo soberano ou num banco de desenvolvimento, ou utilizadas nas operações que o governo tem em curso. De qualquer forma, a utilização do dinheiro proveniente de royalties e impostos pode ser mais vantajoso para Moçambique do que incorrer em erros potencialmente dispendiosos ao seleccionar vencedores industriais e ao promover o potencial de indústrias a jusante, tal como a de fertilizantes.

- (3) **Fábricas de descasque de arroz, de Chòkwé.** O Ministério da Agricultura (MINAG) estabeleceu uma pequena fábrica capaz de processar quatro mil toneladas de arroz por ano. O MINAG argumentou que Chòkwé precisa de mais três unidades semelhantes para poder processar todo o arroz colhido. O MINAG acredita que, ao aumentar a disponibilidade de processamento, isto iria incentivar os agricultores a produzir mais arroz, aumentando assim a competitividade da região. A realidade, de acordo com as pessoas que gerem as fábricas, é que, na realidade, eles não têm noção de como gerir essas fábricas.

Em vez de criar as condições para as fábricas de descasque de arroz serem competitivas a nível internacional e de vender as fábricas a investidores do sector privado, o governo decidiu comprar as três fábricas adicionais. As questões relacionadas com o ambiente de negócios, a infraestruturas

e a capacidade humana, apenas para enumerar algumas, poderão eventualmente tornar estas fábricas ineficazes e pouco competitivas, conduzindo a um encarecimento do arroz para os cidadãos de Moçambique e a que continuem a ser necessários subsídios governamentais e medidas proteccionistas, para manter as fábricas a funcionar.

Se a produção e a indústria de arroz são importantes para Moçambique, é certo que as políticas horizontais destinadas a atrair investimento privado seriam uma opção melhor do que os investimentos directos do governo no sector.

- (4) **Barcos de pesca.** Em 2013, o governo de Moçambique anunciou a criação de Ematum, uma empresa com 61 por cento pertencentes a interesses do Estado, e a aquisição pela empresa de 30 barcos num montante de USD 300 milhões. A ideia desta política industrial é utilizar a pesca comercial dos barcos para gerar receitas de apoio às operações e patrulhas navais das águas moçambicanas. Mais uma vez, este é um exemplo de uma política industrial vertical, que não é aparentemente suportada por estudos de viabilidade comercial nem por análises específicas sobre a eventual competitividade do sector. O empreendimento, se prosseguir, será eventualmente outro exemplo dispendioso de uma indústria que irá exigir subsídios governamentais elevados para funcionar e se manter operacional, subsídios esses que poderiam ser eventualmente melhor utilizados noutras iniciativas horizontais, tais como a reforma do ambiente de negócios.

7. CONSIDERAÇÕES PARA MOÇAMBIQUE

Portanto, o que poderia ser uma política industrial para Moçambique? Conforme se demonstra neste estudo, a política industrial pode ser complicada. Definida em sentido estrito, a política industrial pode incluir políticas ou iniciativas muito direccionadas, sectoriais ou verticais, que integram ajudas Estatais (por exemplo, subsídios ou barreiras comerciais) ou mesmo propriedade estatal. Em alternativa, as políticas industriais podem incluir um conjunto muito amplo de políticas económicas em geral, ou seja horizontais, que poderiam eventualmente beneficiar todos os sectores industriais (por exemplo, a reforma do ambiente de negócios, investimentos na infraestrutura). O ENDE do MPD parece estar a dar um bom começo a organizar os princípios de uma política industrial. Mas isso levanta a questão do motivo que leva o MIC a pretender também seguir uma estratégia vertical?

Alguns dos pontos principais descritos neste documento podem ser utilizados para debater o modo como Moçambique deveria actuar para desenvolver políticas industriais. Os pontos fundamentais incluem:

As políticas industriais verticais muitas vezes falharam. As políticas industriais sectoriais verticais, resultaram mais em fracassos do que em sucessos. Se Moçambique decidir prosseguir políticas industriais sem um forte envolvimento e apoio da parte do sector privado e sem viabilidade económica e comercial (e análises económicas específicas) em áreas tais como a intervenção do Estado em fábricas de descasque de arroz ou barcos de pesca, ou a requerer a utilização do gás natural na produção de fertilizantes ou a limitar as exportações de gás natural, então estes esforços, muito provavelmente, irão adicionar-se à longa lista de fracassos dispendiosos na política industrial. E irão desviar os recursos da implantação das políticas de ambiente de negócios, da infraestrutura e dos sistemas de saúde e educação, necessários para ajudar Moçambique a crescer economicamente.

Um ambiente de negócios sólido tem importância, caso um país pretenda ter sucesso a prosseguir políticas industriais verticais. A maior parte das políticas industriais bem-sucedidas foram implementadas em países desenvolvidos, ou naqueles com um bom ambiente favorável às empresas e com políticas que promovem a competitividade do sector privado, possuindo estabilidade macroeconómica; uma política comercial aberta; uma atitude acolhedora para com os investidores estrangeiros; um sistema judicial a funcionar bem; e uma infraestrutura desenvolvida.

São necessárias análises económicas sólidas, para prosseguir de forma eficaz as políticas industriais. As análises económicas são necessárias para ajudar a decidir quais os sectores em que um país pode ser competitivo, e a determinar os efeitos económicos e sociais de adoptar essas políticas. Tal diligência devida e as análises económicas são, muitas vezes, dispendiosas. Para um país com recursos humanos e financeiros limitados, poderá ser melhor a afectação destes recursos para outras actividades de desenvolvimento e de redução da pobreza.

Políticas industriais verticais muitas vezes são contrárias à OMC e outros compromissos comerciais. As restrições às exportações, os subsídios, ou o controlo estatal das actividades comerciais podem frequentemente levar os parceiros comerciais a levantar questões nos fóruns internacionais, tal como a OMC e, talvez, levar a medidas de retaliação, tal como a suspensão de preferências comerciais ou a implementação de direitos compensatórios.

As políticas horizontais concebidas para melhorar o ambiente de negócios em geral, são preferíveis às políticas industriais verticais, na actual fase de desenvolvimento de Moçambique. A melhoria das condições facilitadoras para todos os sectores económicos de Moçambique, cria um ambiente económico em que todos os potenciais sectores industriais poderiam crescer e prosperar. Os investimentos nas políticas horizontais também podem estimular mais investimento directo, nacional e estrangeiro, nos sectores industriais. Sem um ambiente de negócios que funcione bem, sem infraestrutura específica, capacidade humana e outros pilares de uma economia, a capacidade das políticas verticais para produzir empresas economicamente competitivas será limitada e irá normalmente implicar perdas económicas dispendiosas.

O compromisso com a implementação de políticas horizontais é essencial. As políticas horizontais podem ser difíceis em termos de concepção e implementação. Moçambique já elaborou políticas horizontais, no passado, que não conseguiram desenvolver indústrias. Por exemplo, o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) desenvolveu uma política industrial detalhada para o sector têxtil e de vestuário em 2007. A política implicou uma série de medidas horizontais destinadas a estimular o desenvolvimento do sector. No entanto, o fracasso na implementação do plano e na reforma de questões relacionadas com o ambiente de negócios no sector têxtil e de confecção, levou ao encerramento das empresas de têxtil e de vestuário (a Belita por exemplo). O mesmo se aplica às políticas industriais relacionadas com o turismo. Tanto a USAID como a IFC têm investido recursos significativos na tentativa de estimular locais âncora de turismo em todo o país, que não se conseguiram materializar nem atrair investidores internacionais. O principal motivo deste fracasso é que as políticas horizontais (por exemplo, o ambiente de negócios e a infraestrutura) não foram favoráveis. Uma maior incidência na abordagem das políticas industriais horizontais iria ter, provavelmente, muito mais impacto do que qualquer medida vertical.

A criação de um conselho de competitividade de alto nível pode ajudar a resolver questões de competitividade sectorial. Observámos que, em muitos países com políticas industriais bem-sucedidas, tal como o Chile, foram estabelecidos conselhos de competitividade de alto nível, com o apoio do presidente e dos principais ministros da economia, juntamente com representantes do sector privado nacional e internacional, e que estes muitas vezes constituem o primeiro passo necessário para uma reflexão sobre as políticas tanto horizontais como verticais.

A integração em cadeias de valor globais ou relações de produção com multinacionais que já operam em Moçambique, pode ser uma boa opção para estimular o desenvolvimento industrial. Se Moçambique tentar visar partes de cadeias de valor globais, ou estabelecer relações com multinacionais já a operar em Moçambique, as indústrias começarão a desenvolver-se. Além disso, se o sector privado moçambicano não conseguir criar essas relações, isto indica o simples facto de que devem ser envidados mais esforços para lidar com os factores que impedem estas ligações e que se tratam, normalmente, de questões em torno do ambiente de negócios. Moçambique precisa de ultrapassar vários entraves ao ambiente de negócios e ao investimento estrangeiro, que impedem o sector privado de aproveitar as cadeias de valor. Passos positivos incluem: (a) a diversificação da gama de produtos num conjunto mais amplo de produtos e serviços novos e mais sofisticados, bem como a diversificação dos destinos de exportação; (b) subida na escada da qualidade dos produtos de exportação existentes (somando à procura); (c) melhorar a produtividade nos sectores de exportação existentes (reduzindo os custos); e (d) actualização para tarefas de nível superior nas redes de produção existentes.

Próximos Passos Possíveis

Visto que Moçambique procura elaborar uma política global de desenvolvimento, bem como avaliar os impactos económicos das várias iniciativas de política industrial actuais (barcos de pesca, fábricas de descasque de arroz, etc.), os formuladores de políticas devem ter em consideração o projecto do Plano Nacional de Desenvolvimento (ENDE), bem como a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios (EMAN II), onde se prevêem inúmeras medidas horizontais que, caso fossem implementadas, poderiam ajudar as indústrias a desenvolver-se de forma competitiva em Moçambique. Os formuladores de políticas também podiam considerar a criação de um conselho de competitividade de alto nível, composto por ministros, pelos principais representantes do sector privado, e por doadores, para dialogar e ajudar a identificar e implementar políticas que poderim ajudar a desenvolver indústrias competitivas em Moçambique. Ao mesmo tempo, os formuladores de políticas deveriam de novo analisar cuidadosamente os impactos económicos de algumas das iniciativas de política industrial em curso, para garantir que os escassos recursos financeiros são direccionados para actividades que possam gerar retornos significativos para os cidadãos de Moçambique.

Referências

- African Development Bank. 2013. African Economic Outlook 2013.
<http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2013/PDF/Mozambique%20-%20African%20Economic%20Outlook.pdf>.
- Bulletin of the Republic 1st Series, No. 32, 2nd Supplement, *Industrial Strategy Policy, Approved by the Council of Ministers, Resolution No. 23/97 of 19 August, 1997*.
- Bradsher, Keith. 2004. Once Elusive, Orchids Flourish On Taiwanese Production Line. *New York Times*, August 24, A1.
- Cockroft, John. 2004. *Textile and Garment Sector in Mozambique*. Washington: USAID.
- Ciuriak, Dan. 2011. *The Return of Industrial Policy*. Ottawa: Ciuriak Consulting Inc,
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1929564.
- DARPA. 2013. Annual budget. <http://www.darpa.mil/NewsEvents/Budget.aspx2013>.
- Economist*. 2010. Picking winners, saving losers. August 5. <http://www.economist.com/node/16741043>.
- Institute for Trade & Commercial Diplomacy. n.a. Case Studies. The Dispute Over the Indonesian National Car Program. http://www.commercialdiplomacy.org/case_study/case_carA.htm.
- Killick, Tony. 2010. *Development Economics in Action: A Study of Economic Policies in Ghana. (2nd edition)*. Oxford: Routledge.
- Lin, Justin Yifu. 2012. India's IT industry and industrial policy. *blogs.worldbank.org*, May 5.
<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/india-s-it-industry-and-industrial-policy>.
- Rodrik, Dani. 2004. *Industrial Policy for the 21st Century*. Cambridge: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>.
- U.S. International Trade Commission. 1999. *The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints (Second Update 1999)*. Investigation No. 332–325.
<http://www.usitc.gov/publications/332/pub3201.pdf>
- Weiss, John. 2013. *Strategic Industrial Policy and Business Environment Reform: Are they Compatible?* Donor Committee for Enterprise Development (DCED).
http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/256/Strategic_Industrial_Policy_and_Business_Environm.pdf.

WTO. 1997. Chile's trade regime leads to strong economic growth, but increasing emphasis on regional agreements complicates trade policy (Press release).

http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp60_e.htm.

Xie, Xuejun. 2002. WTO Rules on State-Owned Enterprises and Implications for Chinese SOE Reforms. *Perspectives*. Vol. 3, No. 6.

http://www.oycf.org/oycfold/httpdocs/Perspectives/18_093002/WTO_Rules.htm.