



SPEED – Support Program for Economic and Enterprise Development

Zonas Especiais Economicas

Nota

O presente relatório oferece uma visão geral do programa de SEZ existente em Moçambique, e inclui uma revisão e avaliação das metas e objectivos, legislação, regime institucional, quadro regulador, processos e procedimentos, e oportunidades e requisitos de Desenvolvimento no contexto da Experiência global. O relatório faz recomendações para melhorar o impacto do programa das SEZ no desenvolvimento.

A Experiência internacional apresenta exemplos de SEZ simulando desenvolvimento transformativo, mas também apresenta vários exemplos de SEZ que falharam na produção de crescimento significativo e, em alguns casos, tiveram grandes perdas quando SEZ mal localizadas e mal desenhadas fracassaram em atrair investidores. Moçambique está a seguir as SEZ como um instrumento para diversificar a economia, ora dependente da agricultura e da indústria extractiva. Poderá o programa de SEZ existente trazer o tão almejado e antecipado crescimento económico alargado?

Partindo da experiência global, as lições das SEZ na África sub-sahariana, e os registos de Moçambique até ao presente, devia-se considerar seriamente a efectivação de um número de amendas políticas e de regulamentação ao actual programa de SEZ. Todos os relatórios recentes sobre o ambiente favorável a negócios, regime de comércio e regulamentos, e incentivos de investimentos em Moçambique, destacam progressos substantivos nas últimas duas décadas, antes de continuarem e identificarem políticas e regulamentos que ainda continuam a impedir que Moçambique seja competitivo a nível global. Este é, talvez, o primeiro grande sinal de que são necessárias reformas mais avançadas. Para que as SEZ sejam bem sucedidas, devem fazer jus ao seu nome e serem “especiais” – isto é, devem funcionar de tal modo que as facilidades, procedimentos e regulamentos na zona, sejam globalmente competitivos. Ser apenas melhor que qualquer outro ponto do país, não é suficiente. Sem excepção, todas as SEZ que foram bem sucedidas no estímulo do crescimento económico alargado, são competitivas a nível global.

Após o acordo de paz em 1992, Moçambique voltou à estabilidade política, embarcou num programa de reformas estruturais, que restauraram a estabilidade macro-económica, e iniciou a transição de uma economia planificada centralmente para uma economia de Mercado. Estas iniciativas contribuíram todas para que Moçambique alcançasse um crescimento económico sustentado em excesso de 7 por cento nas duas últimas décadas. Apesar desta realização impressionante, Moçambique continua a enfrentar desafios de desenvolvimento com cerca de 54 por cento da população a viver abaixo da linha de pobreza em 2007, e com a maioria do crescimento a ter lugar em “mega projectos” que são propriedade estrangeira, de capital intensivo, e orientados para exportações, que criaram poucos empregos e tiveram limitada transferência de tecnologia para o resto da economia. O desafio para o governo é como transitar a economia, em direcção a um sustentado crescimento económico alargado.

Tentativas de influenciar o primeiro “mega projecto” forneceram o estímulo para iniciar a Zona industrial livre em Beluluane, próximo do Porto de Maputo e do Corredor de Maputo. O Centro de Promoção de Investimento (CPI) iniciou em 1993, com o objectivo de atrair investimento directo estrangeiro, cinco anos antes do estabelecimento do primeiro grande investimento directo estrangeiro – MOZAL, uma fundição de alumínio. Em 1998, incentivos específicos adicionais foram introduzidos para Zonas Económicas Especiais (SEZ) e em 1999, para Zonas Industriais Livres (IFZs). Inicialmente, estes aplicavam-se à MOZAL e à área de adjacente a Beluluane. Os incentivos revistos para as IFZ incluíam isenção de direitos alfandegários e IVA em insumos usados para produtos de exportação, uma “royalty fee” de 1 por cento do lucro bruto, no lugar de imposto de rendimento, e isenções fiscais parciais.

O compromisso com as isenções fiscais foi revisto, quer pelo Ministério do Plano e Finanças e o FMI, em 2000 concluindo que não eram rentáveis, e reportaram que 75 por cento dos investidores teriam feito o investimento sem incentivos fiscais e aduaneiros. Mais de dois terços dos entrevistados citaram “fortes” barreiras administrativas como um constrangimento para os negócios. Em resposta, o Governo de Moçambique introduziu uma reforma abrangente da política fiscal e incentivos fiscais em 2002, o que reduziu a taxa normal do imposto corporativo para 32 por cento (embora a agricultura tenha permanecido a mesma, a 10 por cento) e aboliu a sobretaxa. Isenções fiscais foram eliminadas a favor de créditos fiscais ao investimento e depreciação acelerada, embora um número específico de isenções fiscais tenha se mantido.

Seguindo a recessão global de 2008, Moçambique introduziu em 2009, benefícios fiscais abrangentes que restauraram as férias fiscais, direitos aduaneiros, e isenções fiscais indirectas, juntamente com créditos fiscais, e depreciação acelerada para diferentes tipos de investimentos localizados nas Zonas Económicas Especiais e nas Zonas Industriais Livres, bem como permitindo zonas de nível empresarial em qualquer lugar do país. Os novos incentivos resultaram numa situação de desigualdade para os investidores, com os investidores de pequeno e médio porte incorrerem em taxas legais muito mais elevadas.

Partindo da experiência internacional de SEZ a nível mundial, há fortes evidências de que as SEZ têm o potencial de se tornarem pilotos eficazes para a reforma e para agir como catalizadores para o avanço da transformação da economia. Contudo, não se pode garantir um resultado de sucesso. De facto, há vários exemplos, muitos na África Sub-sahariana, de SEZ que fracassaram na criação de investimento substancial, ou de se tornarem empregadoras de grande escala. Moçambique tem uma história relativamente curta do uso das SEZ como um instrumento de desenvolvimento. De facto fora da SEZ de Beluluane, que teve inicialmente o objectivo de encorajar ligações com a MOZAL, a segunda SEZ, de Nacala foi criada apenas em 2007, e os primeiros anos foram dominados pelo desenvolvimento de infra-estruturas, com abertura do aeroporto prevista para Dezembro de 2014.

Não obstante, no curto período em que o GAZEDA tem estado activamente a promover investimentos internos nas SEZ e nas IDZ(essencialmente 2008-2014), é possível identificar os constrangimentos chave que devem ser abordados de modo a que o modelo de Zona estimule mudança transformativa. Moçambique possui um pacote generoso de incentivos financeiros, relações de trabalho não são consideradas um grande constrangimento, e os investidores consideraram o GAZEDA como sendo proactivo e útil na abordagem das suas preocupações. Os maiores constrangimentos enfrentados pelos investidores, são constituídos por infra estrutura pobre, primariamente o fornecimento de electricidade não confiável, o que tornou necessária a obtenção de geradores aumentando significativamente os custos de produção. Há actualmente uma lista de espera de investidores para Beluluane, que não podem iniciar a actividade até que esteja disponível capacidade de geração adicional.

O regime de incentivos é desnecessariamente complexo, com uma grande gama de potenciais benefícios que são diferenciados pelo tipo e localização de investimentos. Idealmente, Moçambique poderia oferecer um único pacote de incentivos que estaria disponível para todos os investidores, independentemente da origem do investimento, tipo de produto, processo ou serviço, e localização. Em resumo, as lições chave da experiência internacional incluem:

1. Zonas Económicas Especiais devem ser ESPECIAIS. Ser apenas melhor que o resto da economia não funciona - as SEZ devem ter como objectivo ser competitivas a nível global. Uma SEZ bem sucedida oferece aos investidores o que estes precisam, de modo a se tornarem capazes de competir em cadeias de abastecimento regionais e globais. As SEZ oferecem melhorias genuínas no ambiente de negócios normal. Isto significa, assegurar que as SEZ produzam um ambiente favorável a negócios que seja competitivo a nível internacional (pré-requisitos essenciais – direitos de propriedade, macro-economia estável, infra-estrutura, execução de negócios, e facilitação de comércio).

2. Apoio proactivo do Governo é essencial. É necessária uma apropriação política do topo, de modo a assegurar que todo o Governo esteja comprometido com as SEZ. Isto irá assegurar que sejam integradas na estratégia geral de desenvolvimento, permitindo uma planificação estratégica integrada, e permitir o financiamento de uma estratégia de marketing de investimentos eficaz. As boas práticas internacionais apontam para que os regimes SEZ sejam promovidos e administrados por uma entidade poderosa e autónoma controlada pelo Governo que: supervisiona as leis, regulamentos e práticas com as Zonas, fornece supervisão reguladora para os provedores de infra-estruturas, e

ocupantes; assegura a prestação eficiente de todos os serviços incluindo electricidade, água, controle aduaneiro; e age como o maior intermediário com promotores e operadores privados.

3. O resto da economia devia também estar a mover-se em direcção à competitividade internacional. Uma SEZ de sucesso mantém um diálogo contínuo com o resto da economia, com vista a encorajar ligações, e diversificação. As SEZ são enclaves espaciais, mas a medida na qual funcionam bem e trazem, benefícios para toda a economia irá depender do ambiente favorável mais alargado. Existe uma correlação directa entre o facto de a economia ser mais amigável aos negócios e o sucesso das SEZ no estímulo da actividade económica, quer dentro ou fora da zona. Por exemplo, uma taxa de câmbio sobrevalorizada irá reduzir a competitividade, quer dentro quer for a da zona. De igual modo, escassez de mão-de-obra qualificada na economia, irá também ser um constrangimento para os investidores na zona. Em Moçambique, os contrangimentos em infraestruturas, primariamente a falta de capacidade geradora de electricidade e os frequentes cortes e oscilações, afectam os negócios ao longo da economia, e estão a atrasar novos investimentos.

4. Assegurar política fiscal estável e fornecer incentivos transparentes. Moçambique oferece uma variada série de incentivos, quer para novos investidores como para a expansão de investimentos nas SEZ. A boa prática internacional assegura uma taxa baixa e estável de impostos corporativos para todas as actividades, tanto nas SEZ como fora, no resto do país.

5. Os custos e flexibilidade do emprego são importantes. Criar elevados números de postos de trabalho requer que se atraia indústrias de trabalho intensivo. Isto requer mercados de trabalho flexíveis, e, embora os níveis de salários sejam importantes, é também necessário assegurar que os regulamentos de emprego não sejam indevidamente restritivos.

6. Maximizar o papel do sector privado nas SEZ. As zonas mais bem sucedidas colocaram as responsabilidades entre os sectores público e privado. O Governo devia ser responsável por desenvolver as estratégias e políticas gerais, desenhando o quadro e regulamentos favoráveis, e por fornecer bens públicos chave (ex. Segurança). Em muitas das zonas mais bem sucedidas o sector privado é grandemente responsável pelo desenvolvimento e operação das SEZ, incluindo a gestão das zonas e promoção do investimento.

7. Assegurar uma estratégia eficaz de promoção de investimentos. As SEZ são mais eficazes quando há uma abordagem de promoção de investimentos unificada para atrair FDI, e são capazes de agir como uma verdadeira “paragem única” em vez de serem apenas mais uma loja. Múltiplas agências a promoverem o investimento podem diluir a eficácia e resultar em que os investidores se dediquem à compra de agências de modo a obterem incentivos melhorados. Focalizar o investimento para sectores particulares, onde o país tem uma vantagem comparativa, é mais bem sucedido do que uma abordagem de caçadeira, e pode encorajar benefícios externos e ligações aumentadas, uma vez alcançada uma massa crítica – a concentração de produtores de roupas no Lesotho, encorajou investimentos em actividades com ligações a montante a a juzante.

8. Não usar as SEZ como plataformas para desenvolvimento económico regional. Quase sem excepção, as SEZ com objectivo de servir como veículo para o desenvolvimento de regiões mais pobres dentro do país, não são bem sucedidas. Existem muitas vezes boas razões para a região estar atrasada – falta de infra-estrutura, pobres ligações de transporte para mercados distantes, e exiguidade de mão de obra qualificada. Num tal ambiente, as actividades com objectivo de servir o mercado nacional, regional ou global, só poderão ser capazes de competir com grandes subsídios.

Sendo relativamente recém-chegado às Zonas Económicas Especiais, Moçambique tem a oportunidade de incorporar lições aprendidas nos seus próprios programas. Recomendações específicas a serem consideradas por Moçambique, incluem:

1. Assegurar que o processo de candidatura e aprovação seja transparente e automático sendo livre de discreção administrativa. A governação e administração dos incentivos fornecidos às empresas nos termos dos incentivos fiscais de 2009, podiam ser tornados mais transparentes. O CPI e o GAZEDA deviam enfocar mais sobre

a promoção do investimento e tornar-se agências- de paragem -única eficazes, para facilitar o investimento. As recentes actividades conjuntas de promoção do CPI-GAZEDA, são um desenvolvimento bem-vindo;

2. Expandir o papel do sector privado assegurando coordenação e comunicação mais eficazes, e também considerando papéis aumentados para PPP no desenvolvimento das SEZ. A relação entre o governo e investidores do sector privado é caracterizada por “interacções regulares e conflituosas”. As recentes reformas políticas (ex., a Lei de trabalho de 2007, e a Lei cambial de 2009) e procedimentos regulamentares específicos (ex. cumprimento das autorizações de trabalho, inspecção de fábricas, procedimentos aduaneiros) levaram o sector privado a questionar a profundidade do seu diálogo com o governo, e também se as suas preocupações são compreendidas por “todo o governo”. Vários investidores mencionaram como solicitam o GAZEDA e o CPI para usarem os seus escritórios para abordarem problemas específicos. A emissão de autorizações de trabalho para executivos estrangeiros e pessoal técnico, parece ser um problema contínuo.

3. Estabelecer um mecanismo para recolha de dados relevantes no desempenho financeiro de empresas localizadas nas SEZ, de modo a assegurar a avaliação sistemática e contínua do impacto dos incentivos fiscais. A todas as SEZ devia-se solicitar a mostra de um retorno financeiro dos investimentos localizados na zona.

4. Simplificar o quadro institucional de investimento e promoção. Actualmente, as múltiplas agências responsáveis por investimentos em sectores específicos e promoção de exportações, contribuem para um quadro institucional confuso, com evidência de capacidade inadequada, e limitada autonomia do dia-a-dia do Ministério pai. O desenvolvimento contínuo da nova promoção de comércio e exportação, e estratégias de promoção de investimento, são desenvolvimentos bem vindos. É essencial que estas estratégias estejam alinhadas com mecanismos apropriados criados para assegurar uma coordenação eficaz pelas agências implementadoras.

5. Priorizar melhorias ao ambiente favorável a negócios, incluindo facilitação de comércio. Moçambique continua a enfrentar desafios na melhoria do ambiente de negócios. No Doing Business de 2015, Moçambique continua muito longe da fronteira (boas práticas) e está classificado como o 127º de 189 países, encontrando-se na 129ª posição no comércio externo, que toma em conta o tempo e custos necessários para importar e exportar.

6. Assegurar que as SEZ produzam infraestruturas de confiança e de preços competitivos. É imperativo assegurar que as SEZ sejam capazes de cumprir com a demanda de electricidade e água nas propriedades. Actualmente, a área industrial de Beluluane tem uma lista de espera de investidores, que não podem iniciar a actividade até que a capacidade de geração e electricidade esteja disponível.

7. Actualizar incentivos e regulamentos para abordar avanços na integração regional na África Austral. O requisito de que empresas localizadas nas IDZ (especificamente Beluluane), que queiram vender no Mercado doméstico devem pagar os direitos externos completos, sobre os bens importados da África do Sul, devia ser modificada para reconhecer as taxas aduaneiras preferenciais que são aplicadas nas importações nas SADC.