



COMPETITIVIDADE DE MOÇAMBIQUE E O BOOM DE RECURSOS NATURAIS ANÁLISE E PERSPECTIVAS



USAID | **SPEED**
FROM THE AMERICAN PEOPLE | For a Better Business Environment

AUTORES

Tyler Biggs
António Franco
Lynn Salinger
Caroline Ennis
Martin Webber
Ashok Menon

Zachary Kaplan
Jahamo Calima
Maria Nita Dengo
Carlos Moamba
Zachary Kaplan
Peter Mwanza

DIREÇÃO EXECUTIVA

Carrie Davies
Ricardo Santos

TRADUÇÃO E REVISÃO

Guilhermina Andrade
Sofia Söndergaard
Concha Tello
Catarina Gimo
Ricardo Santos

Pacheco Jossias
Nuno Pinto
Sandra Correia
Sofia Norton

PAGINAÇÃO

Nuno Pinto
Fábio Neves

EDITORES - EDUDIGITAL (TAMBÉM DISPONÍVEL EM E-BOOK)

Polana Business Center - Rua José Sidumo, 73 - Maputo
geral@edudigital.co.mz

PUBLICAÇÃO CTA & SPEED

CTA - Rua Fernando Ganhão, 120 - Maputo
SPEED - Rua Beijo da Mulata, 98, Piso 3 - Maputo

COMPETITIVIDADE DE MOÇAMBIQUE E O BOOM DE RECURSOS NATURAIS ANÁLISE E PERSPECTIVAS é uma publicação da CTA & SPEED USAID (Support Program for Economic and Enterprise Development - United States Agency for International Development)

CTA & SPEED, 2014 - Todos os direitos reservados. É expressamente proibida a reprodução e publicação por meio (fotocópia, offset, impressão ou fotografia)

Maputo - 1.ª Edição - Dezembro 2014

ÍNDICE

INTRODUÇÃO DO EMBAIXADOR	10
NOTA DO PRESIDENTE DA CTA	11
PREFÁCIO	12
ACRÓNIMOS	14
1. POLÍTICAS - IMPACTOS	
1.1. BOOM EMERGENTE DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE - EXPECTATIVAS, VULNERABILIDADE E POLÍTICAS PARA UMA GESTÃO DE SUCESSO	20
SUMÁRIO EXECUTIVO	21
INTRODUÇÃO	26
1. RIQUEZA DE RECURSOS NATURAIS E DESEMPENHO ECONÓMICO: A EXPERIÊNCIA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	27
1.1. CRESCIMENTO EM PAÍSES RICOS EM RECURSOS	27
1.2. POR QUE RAZÃO MUITOS PAÍSES RICOS EM RECURSOS SOFREM O PARADOXO DA ABUNDÂNCIA	29
2. A VULNERABILIDADE DE MOÇAMBIQUE AOS EFEITOS POTENCIALMENTE ADVERSOS DO BOOM DE RECURSOS	36
2.1. EXPECTATIVAS RELATIVAS À EXTENSÃO DO BOOM DE RECURSOS EMERGENTES.....	36
2.2. O IMPACTO DOS MEGA-PROJECTOS NA ECONOMIA: O PASSADO E FUTURO.....	40
2.3. POTENCIAIS VULNERABILIDADES RELACIONADAS COM A FORTE EXPANSÃO	42
3. OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA LIDAR COM O PRÓXIMO BOOM DE RECURSOS ..	61
3.1. ACELERAR O INVESTIMENTO INTERNO É A PRIORIDADE MÁXIMA	62
3.2. DISTRIBUIÇÕES DIRECTAS AOS CIDADÃOS: OUTRO OBJECTIVO IMPORTANTE	63
3.3. LIDAR COM A VOLATILIDADE	64
3.4. LIDAR COM A DOENÇA HOLANDESA	66
REFERÊNCIAS	69
1.2. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE: O QUE É A DOENÇA HOLANDESA, COMO É QUE ELA AFECTOU OUTRAS ECONOMIAS, E COMO É QUE PODE SER GERIDA?	73
INTRODUÇÃO	74
1. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS E A DOENÇA HOLANDESA: O QUE É E COMO FUNCIONA	74
2. EXPERIÊNCIAS DE BOOM DE RECURSOS NATURAIS NOUTROS LUGARES	76
2.1. INDONÉSIA (1974-1979)	78
2.2. NIGÉRIA (1974-1979)	82
2.3. ANGOLA (2002-2008)	86
2.4. CHILE (2007-2010)	90
3. OPÇÕES POLÍTICAS PARA TER EM CONTA	94

4. CONCLUSÃO: ESTABELECEM UM PAINEL DE CONTROLO DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS	96
REFERÊNCIAS	98
1.3. IMPACTO DAS FLUTUAÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO NA ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE	103
INTRODUÇÃO	104
1. VISÃO GERAL DOS DESENVOLVIMENTOS DA TAXA DE CÂMBIO DO METICAL DESDE 1995	105
1.1. TAXAS BILATERAIS	105
1.2. TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA	107
1.3. VOLATILIDADE	109
1.4. AVALIAÇÃO DAS DISTORÇÕES NA TAXA DE CÂMBIO	111
2. FLUTUAÇÕES E PREÇOS DA TAXA DE CÂMBIO	112
3. TAXA DE CÂMBIO E FLUXOS COMERCIAIS	116
4. TAXA DE CÂMBIO E O LUCRO DAS EMPRESAS	123
4.1. AGRICULTURA	124
4.2. TURISMO	128
5. FLUTUAÇÕES DA TAXA DE CÂMBIO E ALTERAÇÕES NA VALORIZAÇÃO DE ACTIVOS E PASSIVOS	129
5.1. CONTABILIZAR OS EFEITOS DA VALORIZAÇÃO	129
5.2. SUBSTITUIÇÃO DE MOEDA E ACTIVOS	130
6. EFEITO DA TAXA DE CÂMBIO NO CRESCIMENTO	131
7. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS	133
7.1. IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS	136
REFERÊNCIAS	138
APÊNDICE: RESULTADOS REGRESSIVOS ELASTICIDADE DO COMÉRCIO	141
1.4. DOCUMENTO SÍNTESE: INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS EM MOÇAMBIQUE - QUAIS OS PRINCIPAIS DESAFIOS FUTUROS E COMO PODEM SER GERIDO?	142
1. ANTECEDENTES	143
2. OBJECTIVO	143
3. OS DESAFIOS DO FUTURO	143
3.1. GESTÃO DA TAXA DE CÂMBIO E COMPETITIVIDADE	144
3.2. CAPACIDADE INSTITUCIONAL E ABSORÇÃO	146
3.3. TRANSPARÊNCIA E CORRUPÇÃO	148
2. COMPETITIVIDADE SECTORIAL	
2.1. A COMPETITIVIDADE À LUZ DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE	150
1. PERSPECTIVAS PARA A COMPETITIVIDADE NO CONTEXTO DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE	151
1.1. A BASE DA COMPETITIVIDADE EM MOÇAMBIQUE	152
1.2. COMPETITIVIDADE E MELHORIA DO AMBIENTE EMPRESARIAL	154
1.3. UTILIZAR A MÃO-DE-OBRA DE BAIXO CUSTO PARA DESENVOLVER A ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE	154
2. O FOCO EM TRÊS SECTORES	155
2.1. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: AS PERSPECTIVAS PARA AS CADEIAS DE VALOR DE EXPORTAÇÃO AGRÍCOLA TRADICIONAIS NO CONTEXTO DO BOOM DE RECURSOS EXTRACTIVOS DE MOÇAMBIQUE	155

2.2. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - ALCANÇAR UMA PRIORIDADE NACIONAL FACE AO BOOM DE RECURSOS EXTRACTIVOS EM MOÇAMBIQUE	157
2.3. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: EXISTEM VÁRIOS SUB-SECTORES MANUFACTUREIROS POTENCIAIS – QUE PODEM SER BEM SUCEDIDOS NO CONTEXTO DO BOOM DE RECURSOS EXTRACTIVOS EM MOÇAMBIQUE	158
2.4. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: IMPACTO DOS CRESCENTES CUSTOS LABORAIS EM VÁRIAS CADEIAS DE VALOR	159
3. NOTA FINAL	160
REFERÊNCIAS	161

2.2. OS MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE FACE AO BOOM DE RECURSOS NATURAIS: QUAIS OS POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA	165
SUMÁRIO EXECUTIVO	166
1. VISÃO GERAL	170
1.1. INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS EM MOÇAMBIQUE	171
1.2. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS E QUESTÕES MACROECONÓMICAS ...	172
1.3. UMA AMOSTRA DE EXPERIÊNCIAS DA DOENÇA HOLANDESA	175
2. MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE: MODELO CONCEPTUAL	179
3. MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE: PANORAMA QUANTITATIVO	183
3.1. DEMOGRAFIA, EMPREGO, E MOBILIDADE DA MÃO-DE-OBRA	183
3.2. INVESTIMENTO E EMPREGO	188
3.3. INSTITUIÇÕES LABORAIS	190
3.4. SALÁRIOS MÍNIMOS	190
3.5. SECTOR INFORMAL E AS EMPRESAS FAMILIARES	192
3.6. RESUMO: FACTOS ESTILIZADOS NO MERCADO DE TRABALHO	194
4. MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE: RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ..	195
4.1. O PAPEL DO TRABALHO NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	195
4.2. CATEGORIAS & CONSTRANGIMENTOS DAS COMPETÊNCIAS	197
4.3. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL (EFTP)	200
4.4. MOBILIDADE DO TRABALHO	205
4.5. INFORMAÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO	206
4.6. CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DE CAMPO	208
5. RESUMO DOS IMPACTOS PREVISTOS DA DOENÇA HOLANDESA NOS MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE	209
REFERÊNCIAS	215

2.3. O BOOM DOS RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE - QUAIS OS POTENCIAIS IMPACTOS NA COMPETITIVIDADE DA AGRICULTURA	222
AGRADECIMENTOS	223
SUMÁRIO EXECUTIVO	223
1. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS E A COMPETITIVIDADE ECONÓMICA	227
2. VISÃO GERAL DO SECTOR AGRÍCOLA DE MOÇAMBIQUE	230
3. CADEIAS DE VALOR: ESTRUTURA, IMPULSIONADORES DE CUSTOS E POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA	234
3.1. BANANAS	234
3.2. ALGODÃO	241
3.3. ARROZ	248
3.4. SOJA	256

3.5. TOMATES	262
4. RESUMO & PRINCIPAIS MENSAGENS	267
4.1. MENSAGENS FUNDAMENTAIS	272
REFERÊNCIAS	274

2.4. A COMPETITIVIDADE DO TURISMO EM MOÇAMBIQUE:

QUAIS OS POTENCIAIS IMPACTOS DO BOOM DE RECURSOS	278
AGRADECIMENTOS	279
SUMÁRIO EXECUTIVO	279
1. COMPETITIVIDADE DO TURISMO E OS IMPACTOS DO BOOM DE RECURSOS ...	281
1.1. COMPETITIVIDADE DO SECTOR DO TURISMO	281
1.2. POTENCIAIS IMPACTOS DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS NO SECTOR DO TURISMO	283
1.3. CADEIAS DE VALOR DO TURISMO, VANTAGEM COMPARATIVA E COMPETITIVIDADE	284
2. PANORÂMICA SOBRE O SECTOR DO TURISMO EM MOÇAMBIQUE	286
2.1. PERFIL DA INDÚSTRIA	287
3. METODOLOGIA DO ESTUDO	291
3.1. SELECÇÃO DAS CADEIAS DE VALOR	291
3.2. RECOLHA DE DADOS	291
3.3. CONSTRUÇÃO DO MODELO	294
3.4. PRESSUPOSTOS E ANÁLISE	297
3.5. UMA NOTA SOBRE AS LIMITAÇÕES DE DADOS	298
4. CADEIAS DE VALOR: ESTRUTURA E POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA	299
4.1. TURISMO DE NEGÓCIOS E CORPORATIVO	299
4.2. TURISMO DE LAZER	303
5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E MENSAGENS FUNDAMENTAIS	308
5.1. MENSAGENS FUNDAMENTAIS	309
REFERÊNCIAS	313

2.5. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE:

QUAIS OS POTENCIAIS IMPACTOS NA COMPETITIVIDADE DO SECTOR DA INDÚSTRIA	316
AGRADECIMENTOS	317
SUMÁRIO EXECUTIVO	317
INTRODUÇÃO	320
1. IMPORTÂNCIA ECONÓMICA DO SECTOR DA INDÚSTRIA	323
1.1. DEFINIR O SECTOR DA INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE	323
2. O SECTOR DA INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE: DADOS & POLÍTICAS	325
2.1. O SECTOR DA INDÚSTRIA HOJE: LONGE DE UMA TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA ESTRUTURAL	327
2.2. O SECTOR DA INDÚSTRIA FORA DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA	329
2.3. ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA PROMOVER A INDÚSTRIA	332
3. RESULTADOS DA PESQUISA	335
3.1. ABORDAGEM DO ESTUDO	335
3.2. CARACTERÍSTICAS DA AMOSTRA	335
3.3. CONSTRANGIMENTOS GERAIS SOBRE O SECTOR DA INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE	338

3.4. IMPACTOS PROVÁVEIS DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS	340
3.5. SUMÁRIO	345
4. CONCLUSÕES	346
REFERÊNCIAS	348

3. POLÍTICA INDUSTRIAL

DOCUMENTO DE REFLEXÃO: UMA POLÍTICA INDUSTRIAL

PARA MOÇAMBIQUE	351
SUMÁRIO EXECUTIVO	352
UMA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA MOÇAMBIQUE	352
1. DEFINIR UMA POLÍTICA INDUSTRIAL	353
2. ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS	353
2.1. APOIANTES DA POLÍTICA INDUSTRIAL: INTERVENCIONISTAS	354
2.2. OPOSITORES DA POLÍTICA INDUSTRIAL: ADEPTOS DO NÃO-INTERVENCIONISMO (LAISSEZ-FAIRE)	354
2.3. UMA POSIÇÃO INTERMÉDIA	355
3. INSTITUIR POLÍTICAS INDUSTRIAIS	356
3.1. ANÁLISES EXAUSTIVAS E ESTUDOS NECESSÁRIOS	357
4. ESTUDOS DE CASO	357
4.1. SUCESSOS	358
4.2. ERROS DISPENDIOSOS	359
5. IMPLICAÇÕES PARA O COMÉRCIO	361
6. POLÍTICAS EM MOÇAMBIQUE	362
7. CONSIDERAÇÕES PARA MOÇAMBIQUE	364
7.1. PRÓXIMOS PASSOS POSSÍVEIS	366
REFERÊNCIAS	367

4. CONTEÚDO LOCAL

4.1. ANÁLISE DAS LIGAÇÕES COMERCIAIS EM MOÇAMBIQUE:

UMA VISÃO GERAL DE EXPERIÊNCIAS-CHAVE, PROBLEMAS E LIÇÕES	368
SUMÁRIO EXECUTIVO	369
ANTECEDENTES E CONTEXTO	372
INTRODUÇÃO	372
1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	372
1.1. VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO	372
1.2. MOZLINK	373
1.3. MOZLINK II - LIÇÕES, EXPERIÊNCIAS E QUESTÕES	375
1.4. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DO PAÍS PARA OS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO	381
2. BOAS PRÁTICAS NAS RELAÇÕES COMERCIAIS	382
2.1. QUALIDADE DOS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO COM BASE NAS BOAS PRÁTICAS	382
3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	383
3.1. CONCLUSÃO	383
3.2. RECOMENDAÇÕES	385
REFERÊNCIAS.....	387
ANEXO: ANGLO ZIMELE - UM ESTUDO DE CASO SOBRE MELHORES PRÁTICAS...	388

4.2. OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA REFORÇAR O CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	391
SUMÁRIO EXECUTIVO	392
INTRODUÇÃO	392
1. OS RECURSOS NATURAIS, UMA NOVA FONTE DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE	394
1.1. ESTIMATIVAS DE CARVÃO	395
1.2. GÁS NATURAL	395
1.3. OUTROS MINERAIS	396
2. DEFINIÇÕES E OBJECTIVO DO CONTEÚDO LOCAL	399
2.1. DEFINIÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL	399
2.2. OBJECTIVOS DO CONTEÚDO LOCAL	399
3. MAPEAMENTO DO QUADRO JURÍDICO E DAS INICIATIVAS DO CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	400
3.1. QUADRO DE POLÍTICAS EXISTENTES RELEVANTES PARA O CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	401
3.2. AMBIENTE JURÍDICO-COMERCIAL PROPÍCIO PARA AS POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL	403
3.3. FRAQUEZAS NO ACTUAL QUADRO JURÍDICO E DE POLÍTICAS	404
3.4. EXPERIÊNCIA COM AS INICIATIVAS DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE ATÉ À DATA	404
4. LIÇÕES DE OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL	405
4.1. NIGÉRIA	406
4.2. GANA	407
4.3. ANGOLA	408
4.4. ÁFRICA DO SUL	408
4.5. TRINIDAD E TOBAGO	409
4.6. NORUEGA	410
5. OPÇÕES DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE	410
5.1. OPÇÃO 1	410
5.2. OPÇÃO 2	411
5.3. OPÇÃO 3	412
6. RECOMENDAÇÕES	415
7. PRÓXIMOS PASSOS	417
REFERÊNCIAS	418

5. AMBIENTE DE NEGÓCIOS	
AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS EM MOÇAMBIQUE 1996 – 2013	419
SUMÁRIO EXECUTIVO	420
INTRODUÇÃO	423
ANTECEDENTES	423
OBJECTIVO	425
METODOLOGIA E CONSTRANGIMENTOS	425
1. INDICADORES AGREGADOS DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS	426
1.1. MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO INTERNACIONAL	426
1.2. PERCEPÇÕES NACIONAIS DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS	429
2. HISTORIAL DA CONSULTA PÚBLICA-PRIVADA E AS ESTRUTURAS ACTUAIS	430
2.1. ESTRUTURA DOS MECANISMOS DE CONSULTA	431
2.2. HISTORIAL DOS MECANISMOS DE CONSULTA	432

3. TEMAS RECORRENTES NO DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO	435
4. POLÍTICAS - ABORDANDO AS PREOCUPAÇÕES DO SECTOR PRIVADO	440
4.1. POLÍTICAS AO LONGO DO TEMPO	441
4.2. UMA PANORÂMICA DA ESTRATÉGIA PARA A MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS (EMAN)	441
4.3. REGULAMENTAÇÃO	442
4.4. POLÍTICAS COMO RESPOSTA AO DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO	443
5. ANÁLISE DAS ÁREAS ESPECÍFICAS	446
5.1. INVESTIMENTO NO DESENVOLVIMENTO DO SECTOR PRIVADO	449
5.2. IMPLEMENTAÇÃO DA EMAN	450
5.3. FACTORES RELACIONADOS COM O COMÉRCIO E O INVESTIMENTO	451
5.4. FACTORES RELACIONADOS COM O GOVERNO E A GOVERNAÇÃO	452
5.5. FACTORES LEGAIS	455
6. DESAFIOS FUNDAMENTAIS	456
6.1. VONTADE POLÍTICA	456
6.2. ESTRUTURA E CAPACIDADE NO SEIO DAS ORGANIZAÇÕES DO SECTOR PRIVADO	457
6.3. CAPACIDADE DO SECTOR PÚBLICO	459
6.4. PROTECCIONISMO	460
6.5. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SECTOR PRIVADO	460
7. CONCLUSÕES	461
7.1. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA ANÁLISE	461
7.2. CONCLUSÃO	463
7.3. QUESTÕES FUNDAMENTAIS QUE SE COLOCAM	464
7.4. O PAPEL DOS DOADORES	464
7.5. RECOMENDAÇÕES	465
REFERÊNCIAS	466

INTRODUÇÃO DE SUA EXCELÊNCIA, O EMBAIXADOR DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Moçambique está a iniciar uma nova fase do seu desenvolvimento. O país está a atravessar um boom económico transformador, resultante da exploração dos seus recursos naturais. Esta transformação oferece uma oportunidade única para um importante desenvolvimento económico e melhoria na vida dos cidadãos moçambicanos.

Como demonstram os documentos reunidos nesta publicação, existem desafios significativos a serem ultrapassados, para assegurar que os sectores-chave do país, como a agricultura, o turismo e a indústria se tornem competitivos. Esta competitividade será fundamental para garantir que o boom de recursos crie, realmente, desenvolvimento sócio-económico de base ampla e oportunidades de emprego que transformem as vidas de todos os moçambicanos.

O desenvolvimento económico possibilita um caminho para sair da pobreza e para criar emprego dignificante e com qualidade, nomeadamente na agricultura, no turismo e na indústria. Os estudos aqui recolhidos mostram que o acesso a mão-de-obra qualificada é, actualmente, um grande desafio e que poderá melhorar com a exploração dos recursos. Assim, com investimentos cuidadosos na educação e na criação de competências, Moçambique pode superar este desafio, posicionando-se de forma a que no futuro, os seus jovens tenham a oportunidade de melhorar as vidas das suas próprias famílias. E mais tarde, promover o desenvolvimento do seu país.

Os relatórios destacam uma série de desafios relacionados com o ambiente de negócios e os seus efeitos sobre a agricultura, o turismo e a indústria. Alguns destes desafios são exclusivos de cada sector. Não ultrapassar estes desafios, irá limitar o comércio e as oportunidades de investimento, travando assim o desenvolvimento. Cada um dos constrangimentos abordados nesta publicação age para limitar o crescimento e o desenvolvimento dos setores que oferecem oportunidades para o emprego, crescimento das pequenas e médias empresas e desenvolvimento económico geral. Os constrangimentos são bem conhecidos. O desafio actual para Moçambique é superá-los, para melhor se posicionar, tirando uma maior vantagem do boom de recursos, e assim beneficiar um maior número de pessoas.

O Governo dos Estados Unidos está pronto para ajudar Moçambique a enfrentar estes desafios, nesta viragem única da sua história. Temos uma visão de longo prazo nos relacionamentos com os nossos parceiros, e a USAID (U.S. Agency for International Development) tem sido um parceiro de Moçambique, melhorando o ambiente de negócios, desde 1994. Os documentos aqui reunidos são o fruto desta colaboração positiva e produtiva.

As decisões políticas, hoje tomadas, irão moldar o futuro de Moçambique. Estamos muito satisfeitos por apoiar actualmente, as organizações do sector público e privado, e no futuro, dar respostas para as enormes oportunidades das décadas vindouras.

Douglas M. Griffiths

Embaixador dos Estados Unidos da América

Maputo, 1 de Dezembro de 2014

NOTA DO PRESIDENTE DO CONSELHO DIRECTIVO DA CTA

Moçambique está num ponto de viragem da sua história. A descoberta de vastas reservas de riquezas minerais oferece grandes oportunidades para as empresas e para o país, como um todo. Na CTA estamos a discutir as oportunidades e os desafios que este boom de recursos pode oferecer ao sector privado. Esta publicação é o resultado de algumas das pesquisas que temos empreendido.

É claro que os recursos naturais de Moçambique nos podem oferecer muitas oportunidades. No entanto, como os documentos aqui reunidos demonstram, também existem alguns desafios significativos, especialmente para sectores económicos fundamentais, como a Agricultura, a Indústria e o Turismo. Na verdade, não é só o boom de recursos e os potenciais efeitos da doença holandesa que ameaçam estes sectores, mas todo o ambiente de negócios actual.

Os desafios que afectam os negócios em Moçambique são muitos e bem conhecidos. Incluem a falta de infra-estruturas, acesso difícil ao crédito, falta de mão-de-obra qualificada, difícil acesso à terra, questões políticas, quadro jurídico e a forte burocracia.

A CTA tem trabalhado para melhorar o ambiente de negócios, desde a sua criação, à mais de 18 anos. Acreditamos que o diálogo público-privado construtivo é a melhor forma de garantir que a nossa economia esteja estruturada, para oferecer os melhores benefícios às empresas, qualquer que seja a sua dimensão. O crescimento e o desenvolvimento de negócios é, a nosso ver, a melhor maneira de garantir a qualidade do emprego e o crescimento sócio-económico do país.

Os relatórios desta publicação destacam uma série de pontos críticos que, se não forem abordados convenientemente, não só irão afectar o sector privado no futuro, mas afectam já e neste momento, a nossa competitividade. Estamos ansiosos pela oportunidade de partilhar e discutir os resultados destes estudos e, se possível, resolver as questões essenciais neles levantadas. Além disso, temos de avançar com reformas significativas no sector privado moçambicano (grandes empresas e PME's) para que este ainda possa melhorar, quer agora, quer no futuro. As oportunidades surgidas com o crescimento da exploração dos recursos, devem estar disponíveis e acessíveis para todos os tipos de empresas locais.

Aproveito esta oportunidade para agradecer ao Programa SPEED da USAID, pela sua contribuição para o nosso trabalho dos últimos quatro anos, e espero que se considere útil, esta publicação com os vários resultados do nosso trabalho conjunto.

Rogério Manuel

Presidente do Conselho Directivo da CTA

Maputo, 1 de Dezembro de 2014

PREFÁCIO

A competitividade é, hoje, o maior desafio para as empresas moçambicanas.

Antevendo as próximas décadas, as actuais descobertas de recursos naturais oferecem ao país uma oportunidade de projectar uma transformação económica que irá beneficiar, não apenas as empresas, mas a sociedade como um todo. No entanto, as descobertas de recursos naturais desta magnitude, em Moçambique, não só conferem benefícios, mas também trazem riscos.

A USAID/SPEED começou a abordar os potenciais impactos deste boom de recursos na economia no início de 2011, muito antes de outros interessados o terem feito. Começámos com a pesquisa sobre os possíveis impactos das mudanças da taxa de câmbio e o fantasma da “doença holandesa”. Desde então, com os nossos parceiros da CTA, explorámos uma variedade de temas, em como o boom dos recursos poderia afectar o sector privado. Esta publicação inclui a maior parte dos trabalhos realizados ao longo dos últimos quatro anos. Todos os relatórios aqui incluídos, somados a mais estudos, apresentações, notas curtas e blogs de opinião estão disponíveis no www.speed-program.com.

No decorrer do nosso trabalho, explorámos os potenciais efeitos macroeconómicos do boom de recursos e discutimos formas de geri-los. O nosso trabalho inicial previu que o PIB de Moçambique poderia triplicar ou mesmo quintuplicar nos próximos 10-15 anos. Os trabalhos posteriores do Standard Bank, previram que a economia poderia crescer oito vezes até 2035. Estes tipos de contribuições tendem a ter um profundo impacto sobre a economia do país.

No decurso das nossas análises, explorámos os efeitos macro-económicos do boom dos recursos e debatemos algumas formas de os gerir. A expressão “doença holandesa” teve origem num artigo de 1977 publicado na revista *The Economist*. O artigo discutia o efeito macroeconómico de um boom de gás natural que aconteceu na Holanda. À medida que as receitas de gás natural cresciam, o valor da moeda aumentava 16,4% em apenas seis anos. Por outro lado, a produção industrial holandesa estagnava, a percentagem de emprego na indústria caía 16% (no total da economia) em sete anos e o desemprego aumentava. Conforme definido pela *The Economist*, “este contraste – entre a saúde externa e as doenças internas – é sintomático da “doença holandesa”. A questão que se coloca é: se é possível, e de que forma Moçambique pode evitar a armadilha da “doença holandesa” quando tantos outros países da África (e não só) adoeceram.

Olhámos para os potenciais impactos do boom de recursos naturais na competitividade dos principais sectores económicos de Moçambique, como a agricultura, indústria e turismo, bem como os potenciais efeitos globais sobre o emprego. Conforme ilustram os relatórios aqui contidos, e ainda antes dos efeitos do boom dos recursos se fazerem realmente sentir, estes sectores estão a esforçar-se para se tornarem ou manterem competitivos.

Para melhor compreender as causas basilares deste problema de competitividade, incluímos ainda uma avaliação da evolução do ambiente de negócios dos últimos 18 anos. Esta avaliação indica que, não é novo um conjunto de factores críticos que afectam a competitividade das empresas, mas já foram apresentados em anos consecutivos pelo sector privado no âmbito do diálogo público-privado. Os problemas que afectam a competitividade são bem conhecidos. A necessidade de resolvê-los torna-se cada vez mais urgente perante o boom dos recursos, que vai colocar ainda mais pressão sobre os sectores-chave da economia, oferecendo melhores oportunidades para a ampla transformação estrutural, criação de emprego e desenvolvimento socio-económico.

O boom dos recursos também oferece oportunidades para as empresas moçambicanas. Para analisar de que formas o sector privado pode beneficiar do boom de recursos, incluímos aqui um trabalho sobre produção local e como uma política bem estruturada de apoios aos conteúdos locais, pode apoiar o crescimento dos negócios no futuro.

Reconhecendo que os leitores desta compilação são oriundos de uma variedade de origens, incluímos também um relatório dirigido à USAID, que é relevante para outros parceiros de desenvolvimento. O documento considera as opções para a comunidade internacional prestar apoio à sociedade civil, a fim de garantir que esta se desenvolva ao lado do *boom* de recursos e seja capaz de responder aos desafios vindouros.

O conteúdo desta publicação nem sempre proporciona uma leitura confortável, e concentra-se, sobretudo, nos desafios que o país enfrenta, em geral e na promoção de negócios. No entanto, esta é de facto uma história de oportunidades. Os desafios aqui destacados não são insuperáveis. Na verdade, muitos podem ser resolvidos com relativa facilidade.

Foi um prazer pessoal e da minha equipa, trabalhar com uma grande variedade de intervenientes no desenvolvimento dos conteúdos para esta publicação. Foi particularmente importante para nós, trabalharmos juntos com a CTA nos temas aqui explanados. Esperamos que contribua para um debate informado e frutuoso sobre como Moçambique pode aproveitar melhor as oportunidades oferecidas pelo boom dos recursos. A equipa da USAID/SPEED espera continuar a trabalhar nestas e noutras questões aqui desenvolvidas, ao longo dos próximos doze meses e acolhemos com satisfação os vossos comentários, que podem ser dirigidos a nós através do nosso site ou através das páginas das redes sociais.

Brigit Helms

Directora do USAID SPEED

Maputo, 1 de Dezembro de 2014

ACRÓNIMOS

A2F: Acesso ao Financiamento
AAAJC: Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades
ACET: African Center for Economic Transformation
ACIS: Associação de Comércio e Indústria – Commercial and Industrial Association
AfDB: African Development Bank
AHLA: American Hotel and Lodging Association
AHSM: Associação dos Hotéis do Sul de Moçambique
AHTI: Associação Hotel Turismo de Inhambane
AIM: Agência de Informação de Moçambique
AMA: Associação do Meio Ambiente
ANGOL: Angolan subsidiary of Portugal's SACOR
APDF: Instrumento para o Desenvolvimento de Projectos em África
AR: Assembleia da República – Parliament
ARV: Anti-retroviral
ASA: Associação para Sanidade Ambiental
ASINHOS: Associação Indust.Hoteleira e similar de Gaza
AusAID: Australian Agency for International Development
BAU: Balcão de Atendimento Unico – Single Service Desk
BBC: British Broadcasting Corporation
BBEE: Broad-based Black Economic Empowerment
BC: Business Concession
BCG: Bevan, Collier, and Gunning
BCI: Banco de Comércio e Indústria
IAN: Business Confidence Index / Índice de Ambiente de Negócios
BEAM: Criar Competências de Engenharia em Moçambique
EBE: Evolution of the Business Environment
BEE: Black Economic Empowerment / Emancipação Económica da População Negra
BM: Banco de Moçambique (Bank of Mozambique)
BOM: Bank of Mozambique
BP: British Petroleum
CAADP: Comprehensive African Agriculture Development Program
CAC: Broad Consultation Meeting / Conselho Alargado de Consulta
CASP: Annual Private Sector Conference / Conferência Anual do Sector Privado
CBO: Community Based Organization
CDM: Cervejas de Moçambique
CDN: Northern Development Corridor
CDTUR: Associação de Hotelaria e Turismo de Cabo Delgado
CEN: National Business Council / Conselho Empresarial Nacional
CEP: Provincial Business Commission / Comissão Empresarial Provincial
CEPAGRI: Commercial Agriculture Promotion Center
CFM: Caminhos de Ferro de Moçambique
CIDA: Canadian International Development Agency
CIM: Companhia Industrial de Matola
CIP: Centro de Integridade Pública (Center for Public Integrity)
CLIN: Integrated Northern Logistics Corridor
CM: Conselho de Ministros – Council of Ministers
CMT: "Cut-make-trim" (clothing companies)
CNCS: Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA
CONSILMO: National Confederation of Independent and Free Trade Unions of Mozambique /
Confederação Nacional dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique
COre: Center for Entrepreneurial Orientation
CPI: Center for Investment Promotion / Centro de Promoção de Investimentos
CSO: Civil society organization
CSR: Corporate social responsibility

CSSDP: Copperbelt SME supplier development program
CSWs: Commercial sex workers
CTA: Mozambique Confederation of Economic Associations / Confederação das Associações Económicas de Moçambique
CTV: Centro Terra Viva
DAI: Development Alternatives, Inc.
DASP: Government Department for Private Sector Support / Direcção de Apoio ao Sector Privado
DCAT: Direcção de Coordenação e Apoio Técnico, Autoridade Tributária de
DD: Dutch Disease / Doença Holandesa
DFID: Departamento para o Desenvolvimento Internacional, do Reino Unido
DINATUR: Direcção Nacional do Turismo
DNEAP: National Directorate of Studies and Policy Analysis (Ministry of Planning and Development) / Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (Ministério da Planificação e Desenvolvimento)
DNGC: Direcção Nacional de Geografia e Cadastro
DNM: Direcção Nacional de Minas
DNFTF: Direcção Nacional de Terras e Florestas
DP Mines: Provincial Director of Energy, Natural Resources and Mines
DPA: Provincial Director of Agriculture
DUAT: Right to Use and Benefit from Land / Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
EDM: Electricidade de Moçambique
EFCC: Economic and Financial Crimes Commission
EIA: Environmental Impact Assessment
EITI: Extractive Industries Transparency Initiative
EIU: Economist Intelligence Unit
EMAN: Strategy for the Improvement of the Business Climate / Estratégia de Melhoramento do Ambiente de Negócios – Business Environment Improvement Strategy
ENDE: National Development Strategy / Estratégia Nacional de Desenvolvimento
ENH: National Hydrocarbon Company
EPC: Engineering, Production, and Construction (contractor) / Engenharia, Produção e Construção (empregueiro)
EPCM: Sector de Engenharia, Aquisição, Construção e Gestão
ER: Exchange rate / Taxa de Câmbio
ER: Nominal Exchange Rate
ERPT: Exchange rate pass-through
FAAC: Federal Account Allocation Committee
FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDI: Investimento Directo Estrangeiro (IDE) / Foreign direct investment
FEMOTUR: Federação Moçambicana de Turismo e Hotelaria
FEP: Subnational Platform
FERMA: Federal Road Maintenance Agency
FIAS: Facility for Investment Climate Advisory Services
FIT: Free and independent traveler
FSDEA: Fundo Soberano de Angola
GAZEDA: Gabinete para as Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado – Department for the Fast Developing Economic Areas
GC: Global Compact
GDP: Gross Domestic Product / Produto Interno Bruto
GIP: Grupo Intersectorial Provincial - Provincial Intersectorial Group
GIRBI: Gabinete Inter-ministerial para a Remoção de Barreiras ao Investimento - Interministerial Strategy Monitoring Group
GoB: Government of Botswana
GoM: Government of Mozambique
GOM: Government of Mozambique
GoN: Government of Nigeria
GoPNG: Government of Papua New Guinea

GTZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (German International Development Agency)
HAPs: Specific health action plans
HCB: Hidroeléctrica de Cahora-Bassa
HDI: Human Development Index
HDSA: Sul-africanos Historicamente Desfavorecidos
HEST: Higher Education Science and Technology Project for Mozambique
HIA: Health impact assessment
HICEP: Hidráulica do Chokwé Empresa Pública
HIV: Human immunodeficiency virus
HMIS: Health management information systems
HR: Human resources
HTM: HIV & AIDS, tuberculosis and malaria
IAF: Inquéritos Agregados Familiares (Household Surveys)
IAF: Inquéritos aos Agregados Familiares
IAI: Inquérito Agrícola Integrado (Integrated Agricultural Survey)
IAM: Instituto de Algodão de Moçambique (Mozambican Cotton Institute)
IAN: Índice de Ambiente de Negócios – Business Confidence Index (BCI)
ICC: International Capital Corporation
IESE: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (Institute for Economic and Social Research)
IFC: International Finance Corporation
IFI: International financial institution
IFTRAB: Inquérito Integrado à Força de Trabalho (Integrated Labor Survey)
IGEPE: Instituto de Gestão das Participações do Estado
IIAM: Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (Mozambican Institute of Agrarian Research)
IIM: National Malaria Indicator Survey
IIM: Inquérito as Indústrias Manufactureiras (Manufacturing Industries Survey)
ILO: International Labor Organization
ILO: Organização Internacional do Trabalho
IMF: International Monetary Fund
IMF: Fundo Monetário Internacional
INAE: Instituto Nacional de Actividades Economicas – National Institute of Economic Activities
INATUR: Instituto Nacional do Turismo
INCAF: Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares (Continuous Household Survey, panel data set)
INCAF: Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares
INE: Instituto Nacional de Estatística – National Statistics Institute
INEFP: National Institute for Employment and Professional Training / Instituto Nacional para o Emprego e Formação Profissional
INFOR: Inquério ao Sector Informal (Informal Sector Survey)
INP: Instituto Nacional de Petróleo
INSIDA: Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e Informação sobre o HIV e SIDA
IOF: Inquérito aos Orçamentos Familiares (Household Budget Survey)
IOM: International Organization for Migration
IPA: Investment Promotion Authority
IPEME: Institute for the Promotion of Small and Medium Enterprises
IPR: Análise da Política de Investimento - Moçambique
IRRI: International Rice Research Institute
ISCTEM: Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique
ISIC: International Standard Industrial Classification
ISO: International Organization for Standardization
ISPC: Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes – Simplified Tax for Small Taxpayers
IT: Information technology
JaU: Janela Única – Single Window Trade Management System
JFS: Grupo João Ferreira dos Santos (JFS Holding)

JPSL: Jindal Steel and Power Limited
JV: Empreendimento Conjunto
KMAD: Kenmare Moma Development Association
LAM: Linhas Aéreas de Moçambique
LC: Local content
LDH: Mozambican Human Rights League
LEITI: Liberia Extractive Industries Transparency Initiative
LNG: Liquefied natural gas
LNG: Gás Natural Liquefeito
LP : Local procurement
LSP: Large-scale project
M&E: Monitoring and evaluation
MCP: Multiple concurrent sexual partners
MDR: Multidrug-resistant
MF: Ministry of Finance
MFI: Instituição de Micro-Finanças
mgj: Million gigajoules
MIC: Ministry for Industry and Commerce
MIC: Ministry for Industry and Commerce / Ministério da Indústria e Comércio
MICE: Meetings, incentives, conferences and exhibitions
MICOA: Ministério de Coordenação Ambiental
MINPLAN: Ministry of Planning
MIREM: Ministry of Natural Resources and Mining / Ministério de Minerais e Recursos Naturais
MISAU: Ministério de Saúde
MITRAB: Ministério do Trabalho (Ministry of Labor)
MITUR: Ministério do Turismo de Moçambique
MMAS: Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social
MMSD: Projecto de Mineração, Minerais e Desenvolvimento Sustentável
MOH: Ministry of Health
MOZAL: Mozambique Aluminum
MPD: Ministry of Planning and Development / Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MRDC: Mineral Resources Development Company
MT: Metical
Mtpa: Metric ton per annum
MZN: Mozambican Metical
NCDMB: Nigerian Content Development and Monitoring Board
NDPI: National Directorate of Public Investment
NEITI: Nigerian Extractive Industries Transparency Initiative
NEP: Net economic profitability
NFA: Net Foreign Assets
NGO: Non-governmental organization / Organização Não-Governamental
NNPC: Nigerian National Petroleum Corporation
NORAD: Norwegian Agency for Development assistance
NRC: Nigeria Railway Corporation
NUIT: SingleTax IdentificationNumber / Numero Único de Identificação Tributária
ODAMoz: Official Development Assistance to Mozambique Database
OECD: Organization for Economic Co-operation and Development
OGE: Orçamento Geral do Estado (General State Budget)
OMR: Observatório sobre o Meio Rural
OOH: Occupational Outlook Handbook
OOH: Manual do Panorama Ocupacional
OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries
OTM: Workers' Organization of Mozambique / Organização dos Trabalhadores de Moçambique
PACDE: Projecto de Desenvolvimento Empresarial e de Apoio à Competitividade
PACI: Partnering Against Corruption Initiative
PARPA: Poverty Reduction Plan / Plano de Acção pela Redução de Pobreza Absoluta
PARPA II: Absolute Poverty Reduction Action Plan II / Plano de Acção pela Redução de Pobreza

Absoluta II

PDA: Porgera Development Authority
PEDSA: Strategic Plan for Agricultural Development
PEN III: Plano Estratégico Nacional de Resposta ao HIV e SIDA: 2010 – 2014
PHAMESA: Partnership on Health and Mobility in East and Southern Africa
PHCN: Power Holding Company of Nigeria
PIH: Permanent Income Hypothesis
PIMI: Public Investment Management Index
PIP: Public investment program
PIREP: Integrated Program for Professional Education Reform / Programa Integrado da Reforma da Educação Profissional
PLA: Project Labour Agreement
PLoA: Porgera Land Owners Association
PNCT: National Program to Control Tuberculosis
PNG: Papua New Guinea
PODE: Projecto de Desenvolvimento Empresarial
PPD: Public-Private Dialogue
PPP: Public-private partnerships / Parceira Público-Privado
PRAP: Poverty Reduction Action Plan
PSWG: Private Sector Working Group
PWYP: Publish What You Pay
RBL: Empresa Pública do Regadio do Baixo Limpopo
REER: Real effective exchange rate / Taxa de Câmbio Real Efectiva
RER: Real exchange rate
RM: República de Moçambique
ROM: Republic of Mozambique
RSA DAFF: Republic of South Africa, Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries
RTCM: Rio Tinto Coal Mozambique
RWI: Revenue Watch Institute
SADC: Southern Africa Development Community
Sasol: Sasol Petroleum International – Mozambique
SEZ: Special economic zone
SIA: Social impacts assessment
SIMA: Sistema de Informação de Mercados Agrícolas de Moçambique (Agricultural Market Information System of Mozambique)
SME: Small and Medium-sized Enterprise / Pequenas e Médias Empresas (PME)
SMEELP: Programa de Fortalecimento das Pequenas e Médias Empresas
SNV: Netherlands Development Organization / Organização Holandesa para o Desenvolvimento
Sonangol: Grupo Sonangol
SPEED: Support Program for Economic and Enterprise Development / Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial
SSA: África Subsaariana
STD: Sexually Transmitted Disease
SWF: Sovereign wealth fund
TA: Assistência Técnica
TB: Tuberculosis
TIA: Trabalho de Inquérito Agrícola (Agricultural Survey)
TIPMOZ: Trade and Investment Program in Mozambique
TRIMS: Trade-related investment measures
U.S.EIA: United States Energy Information Agency
U.S.NOAA: United States National Oceanic and Atmospheric Administration
UEM: Eduardo Mondlane University / Universidade Eduardo Mondlane
UGC: União Geral das Cooperativas
UNAIDS: United Nations AIDS Program
UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development / Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDP: United Nations Development Program

UNGC: United Nations Global Compact
UNICEF: United Nations Children's Fund
UNIDO: United Nations Industrial Development Organization
UNITA: National Union for the Total Independence of Angola
UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime
UNU: United Nations University / Universidade das Nações Unidas
USAID: United States Agency for International Development / Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
USD: United States Dollar
VAT: Value Added Tax
VDPA: Vienna Declaration and Program of Action
VFR: Visiting friends and relatives
VMC: Voluntary medical male circumcision
WB: The World Bank / Banco Mundial
WBCSD: Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável
WEF: World Economic Forum
WHO: World Health Organization
WIDER: World Institute for Development Economics Research / Instituto Mundial para a Pesquisa da Economia de Desenvolvimento
WTO: World Tourism Organization
WTTC: World Travel and Tourism Council

CAPÍTULO 1.1
POLÍTICAS - IMPACTOS
BOOM EMERGENTE DE
RECURSOS NATURAIS EM
MOÇAMBIQUE - EXPECTATIVAS,
VULNERABILIDADE E POLÍTICAS
PARA UMA GESTÃO DE SUCESSO

Tyler Biggs & António Franco
Setembro 2012

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique está prestes a tornar-se num exportador de recursos naturais¹ a nível mundial, com projecções que indicam que o país vai registar um rápido e prolongado aumento de receitas provenientes de recursos minerais nas próximas décadas. Embora esta seja uma boa notícia para um país de baixos rendimentos, com uma proporção substancial da população abaixo da linha de pobreza, antecipa alguns problemas para a gestão económica no futuro. A principal preocupação é o fraco desempenho económico registado por muitos outros países com níveis similares de rendimentos e igualmente ricos em recursos naturais. É de notar que a forma como, muitas vezes, esses países registam taxas inferiores de crescimento quando comparados com países mais pobres. Este padrão, conhecido como a “maldição dos recursos naturais”, tem sido documentado em pesquisas empíricas realizadas num conjunto alargado de países.

A primeira parte do presente estudo revê as investigações que analisam as causas desta “maldição dos recursos naturais” em países de baixos rendimentos. São destacados três canais de transmissão através dos quais a existência de recursos abundantes pode determinar um mau desempenho económico -- volatilidade, efeitos da “Doença Holandesa”², e fraquezas institucionais. Começando pela volatilidade, os preços mundiais das matérias-primas, ou commodities, são extremamente instáveis. Portanto, países com fracos níveis de diversificação e uma grande parte do produto interno bruto (PIB) dependente deste tipo de recursos, sofrem grandes oscilações em termos de receitas e crescimento per capita. Esses elevados índices de volatilidade e ciclos de expansão e contracção económica, são prejudiciais ao crescimento económico, especialmente quando os mercados financeiros são pouco desenvolvidos. As pesquisas empíricas mostram que a volatilidade é uma das principais causas do problema da maldição de recursos. A volatilidade é prejudicial ao crescimento, porque as mudanças cíclicas de recursos disponíveis (trabalho, terra, equipamentos) com avanços e recuos nas actividades económicas geram custos adicionais (em particular, custos de transacção).

O desemprego friccional ou transitório e a incompleta utilização do capital aumentam os custos e reduzem a produtividade. A volatilidade dos preços das mercadorias ou produtos básicos e das receitas nos países em desenvolvimento geram, muitas vezes, instabilidade macroeconómica e política. Tal deve-se ao facto das políticas monetária e fiscal, frequentemente, se tornarem tendencialmente pró-cíclicas e expansionistas em fases de crescimento e recessivas em fases contra-cíclicas de contracção económica. Isto aumenta os índices de volatilidade (a riqueza de recursos estimula a despesa bem como o recurso ao crédito e os picos de crescimento contribuem para minar a tomada de decisões de políticas e criam uma falsa sensação de segurança via incentivos e desperdícios ao nível do investimento, aumento dos empregados públicos e seus benefícios, aumento de programas de segurança social, etc.). Adicionalmente, verificam-se entradas pró-cíclicas de capital privado com os especuladores a investirem em activos internos.

A “Doença Holandesa” diz respeito aos efeitos colaterais adversos e negativos das exportações de recursos na sua fase de expansão. São quatro os principais efeitos deste fenómeno mostrados pelos trabalhos de pesquisa sobre a maldição dos recursos: (a) grandes fluxos de moeda externa (receitas das exportações e fluxos de IDE - Investimento Directo Estrangeiro) provocam a apreciação real da taxa de câmbio; (b) receitas em expansão provocam um aumento significativo na despesa agregada (provenientes de maiores lucros das empresas, de maiores salários dos trabalhadores, de maiores impostos e de receitas acrescentadas geradas de royalties); (c) a apreciação real da moeda e o efeito gerado pelo crescimento das despesas influenciam os preços relativos na economia provocando fenómenos expansionistas e contraccionistas (os efeitos expansionistas estão associados ao aumento de preços e produção de bens não-transaccionáveis³ e os efeitos contraccionistas estão associados à quebra de produção de transaccionáveis dos sectores de não-recursos naturais – gerados pela indústria/manufatura, agricultura e turismo); (d) finalmente, a apreciação real da moeda conjuntamente com o efeito do crescimento da despesa estimulam a mobilidade do trabalho e capital para sectores que estejam em expansão e para a produção de bens não-transaccionáveis, o que pode provocar uma nova redução de transaccionáveis dos sectores de não-recursos naturais .

¹ Em inglês conhecida por “*resource curse*”.

² Em inglês conhecida por “*Dutch Disease*”.

³ Em inglês conhecidos por “*tradables*”. Estes são bens que são exportados ou produzidos internamente na economia mas que competem com produtos importados.

Dois impactos importantes sobre a economia resultam directamente da “Doença Holandesa”. Em primeiro lugar, a redução de produção de bens transaccionáveis dos sectores de recursos não-naturais pode ter efeitos adversos sobre o crescimento futuro, uma vez que esses bens são “especiais” na medida em que são cruciais para as mudanças de natureza técnica do tecido económico. Em segundo lugar, há efeitos que causam uma redistribuição de riqueza na economia: (a) as empresas e os trabalhadores do sector de recursos em expansão muito beneficiam (lucros acrescidos e maiores rendimentos dos trabalhadores); (b) o governo cobra mais impostos e recebe dividendos mais altos; (c) os produtores de bens não-transaccionáveis e serviços têm maiores ganhos; (d) os produtores de bens transaccionáveis não relacionados com os recursos naturais (incluindo actividades produtivas que concorrem com a importação) são os principais prejudicados. Assim, existirão perdedores o que, em grande medida, é o problema da chamada “Doença Holandesa”.

Por último, a forte expansão do sector de recursos naturais em países de baixo rendimento foi identificado como factor de influência significativa na qualidade das instituições e isso tem-se revelado ser um canal importante através do qual o crescimento económico é influenciado pela maldição dos recursos. O crescimento das receitas nas fases expansionistas da economia pode afectar negativamente a boa governação, gerando corrupção e formas de má gestão de políticas e, assim, condicionar o crescimento. Também é importante notar que os efeitos expansionistas dos recursos naturais na economia (p. ex.: estabilidade macroeconómica e crescimento) dependem da qualidade das instituições desse país. Países com instituições fortes, no início de uma fase de expansão de recursos, revelam-se estar melhor preparados para terem melhores desempenhos conseguindo, muitas vezes, transformar uma maldição numa bênção. Os países com instituições fracas têm resultados muito piores. Finalmente, “recursos de fontes pontuais”⁴ (petróleo, gás natural, minerais, diamantes) são os que têm efeitos mais nocivos sobre as instituições de um país, em resultado da centralização por parte do governo das tomadas de decisão sobre as receitas obtidas com a comercialização desses recursos naturais.

Perante este cenário, a segunda parte do estudo aborda as vulnerabilidades de Moçambique relativamente aos possíveis efeitos adversos provocados pelas futuras fases expansionistas dos recursos naturais. A primeira questão prende-se com a esperada dimensão da próxima expansão repentina e o seu respectivo impacto sobre a economia. Estimativas recentes do Fundo Monetário Internacional (FMI) – realizadas antes das grandes descobertas de gás natural pelas empresas Anadarko e ENI – apontam para: (i) um aumento de 50% nas actividades da Sasol (gás natural); (ii) o início da produção de carvão pelas empresas Vale e Rio Tinto atingindo plena capacidade até 2020, o que projecta um pico de crescimento gerado pelos mega-projectos no PIB moçambicano dos actuais 8-10% para cerca de 18-20%, entre 2016-2020. Somando-se a esta estimativa as novas descobertas de gás natural da Anadarko e ENI, o peso dos mega-projectos no PIB de Moçambique poderá aumentar para cerca de 40-50%. Esta previsão parte do pressuposto de que o valor das descobertas é de cerca de 400 biliões de dólares (USD), durante as próximas quatro décadas, com exportações de 10 biliões de dólares (USD) por ano e que as empresas de extracção retêm uma participação de 50% do capital a investir. A concretizar-se tal pressuposto, as receitas de Moçambique seriam de aproximadamente 5 biliões de dólares (USD) ao ano, provenientes dos mega-projectos do gás, facto que acrescentaria outros 20% ao PIB projectado pelo FMI, no ano 2020.

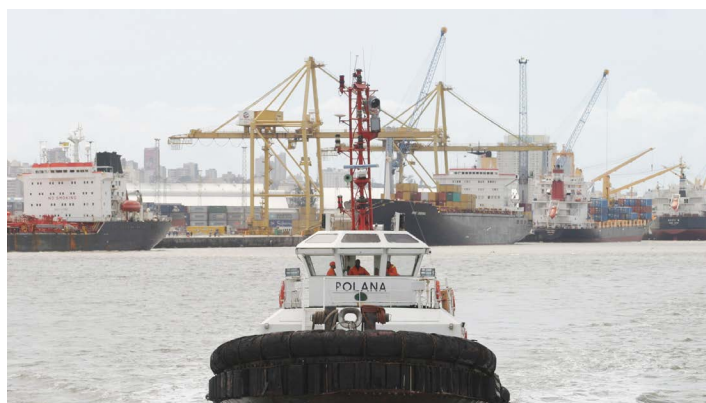
O grande aumento projectado para a receita em moeda externa é susceptível de expôr a economia de Moçambique a várias vulnerabilidades importantes que poderão ter efeitos adversos no seu crescimento. A primeira é a volatilidade. Os dados mostram que Moçambique já experimenta alta volatilidade em variáveis económicas importantes para o país. Uma característica marcante da taxa de câmbio real nas últimas décadas foi a sua volatilidade persistente. De facto, um elevado índice de volatilidade da taxa de câmbio pode fazer cair o investimento, a produtividade e o crescimento e ter efeitos negativos sobre os bens transaccionáveis. Os riscos dos efeitos associados à volatilidade tenderão a crescer à medida que as exportações moçambicanas forem mudando maioritariamente para o carvão e gás natural relegando o alumínio para uma posição secundária. Os preços do carvão e gás natural são muito mais voláteis do que os preços do alumínio, com o gás a registar um factor duplo e o carvão um factor triplo, durante a última década.

⁴ Em inglês conhecidos por “point-source resources”. Estes recursos estão concentrados numa região ou poucos produtores. Os seus recursos são, em geral, facilmente transmitidos aos governos via receitas orçamentais porque são gerados por um pequeno número de empresas e bem identificadas. O inverso é a produção, por exemplo, de algodão que apesar de estar localizada em poucas províncias é, no entanto, produzida por muitos milhares de pequenos produtores e, consequentemente difícil de taxar.

A segunda vulnerabilidade prende-se com a sensibilidade da taxa de câmbio real aos vários choques provocados por súbitos picos expansionistas de receitas. Um efeito adverso chave das fases expansionistas, resultante do crescimento da procura de recursos naturais, é a apreciação real da taxa de câmbio. O estudo faz uma análise econométrica das principais determinantes das flutuações de longo prazo da taxa de câmbio do Metical para avaliar a sua sensibilidade aos impactos dos preços das mercadorias/bens básicos (commodities), bem como aos choques do lado da oferta e da procura. O estudo conclui que o Metical é uma “moeda commodity”, à semelhança das moedas de alguns outros exportadores de matérias-primas importantes – as moedas desses países valorizam-se quando os preços das exportações de commodities sobem e desvalorizam-se quando caem. O estudo mostra que o valor real do preço mundial do alumínio tem tido um efeito estabilizador significativo sobre a taxa de câmbio do Metical – um aumento real de 10% nos preços internacionais do alumínio traduz-se numa apreciação real positiva de 1,7% da moeda moçambicana.

Tal facto revela que uma vulnerabilidade central do pico expansionista de recursos naturais se manifesta através da sensibilidade do Metical às flutuações de preços das mercadorias/commodities. O exercício econométrico também revela que os choques oriundos do lado da oferta (p. ex.: taxas diferenciais de crescimento per capita face aos parceiros comerciais de Moçambique) são determinantes nos movimentos da taxa de câmbio real a longo prazo – uma subida de 10% nas taxas diferenciais de crescimento provoca uma apreciação real da taxa de câmbio da ordem dos 5%. Por último, o estudo conclui que as entradas de capital (medidas por activos externos líquidos) desempenham um papel significativo nos movimentos da taxa de câmbio real, apesar de o respectivo coeficiente ser negativo. Os dados sugerem que as entradas de capital durante a última década têm sido associadas a vários fenómenos de saídas de natureza económica (importações, remessas de lucros), bem como a intervenções no mercado de câmbios por parte do Banco de Moçambique (BM).

A terceira vulnerabilidade significativa é a qualidade das instituições em Moçambique. A perspectiva para países de baixos rendimentos e que tenham instituições fracas antes da expansão das receitas resultantes da venda de recursos naturais é particularmente preocupante. Os Indicadores de Governança do Banco Mundial para Moçambique, no período 1996-2010, evidenciam baixos níveis de desempenho: (i) na eficácia do governo; (ii) na corrupção; (iii) na lei e ordem e que estes indicadores não têm melhorado muito nos últimos 15 anos. Áreas relativamente fortes são observadas nos indicadores de: (a) voz/opinião e responsabilização e (b) estabilidade política, em que houve uma grande melhoria durante esse período. O facto de que a eficácia do governo, a corrupção e a lei e ordem serem áreas fracas é preocupante uma vez que todos os estudos mostram que exportações de recursos de “fontes pontuais” como o carvão e o gás natural criam problemas para os países que não possuem forte capacidade institucional. A adopção pelo Governo de Moçambique da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas é um sinal positivo para o futuro.



Porto de Maputo (MPDC)

Todas essas vulnerabilidades (para além de imperfeições endémicas do mercado numa economia como a moçambicana onde os mercados financeiros são embrionários e em que existe escassez de mão-de-obra qualificada e infra-estruturas inadequadas) no seu conjunto, reduzem a capacidade de absorção do país. A capacidade para absorver grandes receitas geradas pela comercialização de recursos naturais é extremamente limitada, a curto e médio prazo. Aplicar receitas rapidamente em investimentos ou promover o consumo, depressa encontrará estrangulamentos que reduzirão o valor e eficácia dessas intervenções. O problema básico reside em curvas de oferta com grande inclinação⁵, especialmente em bens não-transaccionáveis e em factores, fazendo com que as despesas resultem no aumento dos preços, incluindo a apreciação real da taxa de câmbio, em vez de gerar aumentos proporcionalmente associados à produção.

⁵ Forte inclinação da curva de oferta representa em geral rigidez na capacidade de expansão desse mercado pelo que aumentos significativos no preço não produzem respostas proporcionais de oferta/produção.

As acentuadas curvas de oferta são causadas por: (a) escassez crítica de capital nacional (conhecimentos e competências, infra-estruturas) para a produção de bens não-transaccionáveis; (b) ineficiências e constrangimentos no ambiente empresarial. A superação destes estrangulamentos e dotar a economia moçambicana com capacidade de absorção vai levar tempo. Os estrangulamentos podem ser evitados através da importação. Porém, nem todo o capital humano e físico que o país possa necessitar pode ser importado (boa parte dele deve ser de origem nacional). Por outro lado, uma excessiva dependência deste tipo de importações não é politicamente viável e nem sequer é positiva para o desenvolvimento de Moçambique numa perspectiva de longo prazo. As restrições em termos de capacidade de absorção, mesmo na actual fase ainda muito precoce do esperado pico expansionista, já começam a manifestar-se no aumento dos preços dos bens não-transaccionáveis, particularmente nos centros urbanos (p. ex.: imobiliária, mão de obra qualificada).

A terceira e última parte do estudo centra-se numa discussão sobre opções de políticas de gestão dos recursos naturais, durante a esperada expansão que se avizinha. Existem vários constrangimentos económicos relacionados com o projectado boom assim como especificidades de Moçambique que a formulação de políticas deve ter em consideração:

- As receitas geradas pela venda de recursos naturais são um bem finito e, por isso, são temporárias;
- As receitas provenientes de recursos são altamente incertas pois dependem fortemente dos elevados índices de volatilidade dos preços das matérias-primas;
- O país, caracterizado por baixo rendimento e com escassez de capital, precisa de aumentar o consumo para reduzir a pobreza, bem como proceder a mais e maiores investimentos em bens públicos (educação, infra-estruturas, etc.) para crescer mais rapidamente;
- A capacidade moçambicana actual para absorver rapidamente receitas extraordinárias é bastante limitada; o processo de investimento no país não é capaz de fornecer retornos elevados em grandes volumes de investimento;
- As capacidades ainda fracas no tocante à eficácia da governação e à qualidade da gestão económica.

Estes constrangimentos, em termos de formulação de políticas, significam que: (a) as políticas de gestão de receitas são limitadas pela capacidade de absorção; (b) os efeitos adversos do futuro boom são susceptíveis de serem ainda mais fortes. Assim, a definição de políticas também deverá abordar explicitamente a volatilidade e os problemas da “Doença Holandesa”.

A principal prioridade da gestão das receitas deve ser aumentar o investimento interno, público e privado, para incrementar o crescimento e estimular o consumo. A implementação desta prioridade envolve alguns problemas, designadamente a baixa capacidade de absorção, porque restringe severamente os retornos potenciais do investimento. Até a capacidade de investimento ser melhorada, não há outra opção prática senão a de ganhar tempo através da acumulação de recursos financeiros num Fundo Soberano de Riqueza (Sovereign Wealth Fund - SWF) ou num Fundo de Recursos Naturais (Natural Resource Fund - NRF) ainda mais amplo, que pode investir tanto no país como no exterior. Tais fundos, enquanto modelos de poupança nacional, asseguram que os ganhos obtidos poderão ser parcialmente partilhados com as gerações futuras.

No entanto, será importante não permitir que as operações de investimento dos Fundos no exterior possam adiar as melhorias necessárias na capacidade de absorção interna. Devem ser contempladas salvaguardas essenciais para garantir que a classe política não se aproprie indevidamente destes fundos - a última salvaguarda é a transparência (a Iniciativa de Transparência para as Indústrias Extractivas é um passo positivo a este respeito). O papel do governo de aumentar o investimento deve envolver também a execução de políticas que estimulem ainda mais o investimento do sector privado (p. ex.: melhorar o clima de investimentos em Moçambique). Os investimentos do governo em infra-estruturas deverão complementar as iniciativas de tais políticas.

A segunda prioridade importante é atribuir uma fracção das receitas directamente aos cidadãos. É fundamental aumentar o consumo imediato para combater a pobreza e esse aumento de rendimentos dos cidadãos serviria para ajudar a financiar alguns investimentos do sector privado. A distribuição directa de receitas aos cidadãos também reduziria parte do risco da má utilização de recursos públicos e estabeleceria o princípio de que os recursos pertencem a todos os moçambicanos. Dada a volatilidade das receitas, no entanto, o consumo deve crescer lentamente para evitar caros retrocessos no futuro.

A implementação de mecanismos de distribuição directa aos cidadãos não será fácil e levará algum tempo a desenvolver. Actualmente não existe um sistema de registo de cidadãos e muitos deles não estão também registados como contribuintes do sistema tributário moçambicano. Dado que não existe uma infra-estrutura para esta distribuição directa, um programa deste tipo, executado pela Administração Central, Provincial e Municipal, revelará seguramente falhas. Porém, esta tarefa não é impossível uma vez que já foi realizada noutros países. A abordagem mais eficiente seria a utilização de novas tecnologias, por exemplo, identificação biométrica, cartões inteligentes e pagamentos electrónicos através de contas bancárias.

Lidar com os potenciais efeitos adversos do pico expansionista - volatilidade e reduzir os riscos da “Doença Holandesa” - são aspectos que devem estar incluídos no conjunto de políticas a adoptar. Em primeiro lugar, combater a volatilidade a longo prazo gerada pelo esgotamento de recursos implicará fazer investimentos de retorno elevado em activos internos, aumentar os rendimentos futuros, bem como salvaguardar uma parte das receitas para as gerações vindouras. A redução, no curto prazo, da volatilidade das flutuações de preços das mercadorias/*commodities* poderia ser alcançada, em certa medida, através da indexação de contratos com as empresas de mineração/exploração de gás tomando em consideração as condições dos mercados de “futuros”, que permitam a repartição proporcional de ganhos e perdas entre as partes contratantes. Também poderia ser conseguida por via da estabilização das despesas correntes e de consumo, que são as variáveis económica e politicamente mais sensíveis, permitindo que a taxa de investimento possa flutuar, uma vez que se tem revelado que é a menos influente em termos de desempenho económico.

A melhor opção para intervir na minimização dos efeitos da “Doença Holandesa” é o Fundo Soberano de Riqueza ou o Fundo de Recursos Naturais. Os Fundos reduzem os efeitos da despesa na economia e geram a exportação de capitais. Esta é uma forma especial de política de protecção da taxa de câmbio, que iria beneficiar as empresas dos sectores de bens transaccionáveis não relacionados com os recursos naturais de forma uniforme e não selectivamente. Outra maneira de proteger a taxa de câmbio é acumular reservas via intervenção cambial por parte do BM. No entanto, a longo prazo, a opção por esta política apresenta algumas dificuldades. Uma vez que o Banco de Moçambique atinja níveis de reservas consideradas suficientes (avaliadas por critérios cautelares e monetários) esta solução torna-se cara se seguida como estratégia de longo prazo. A terceira opção para minimizar os efeitos da “Doença Holandesa” passa pela protecção selectiva (p. ex.: subsídios, benefícios fiscais, tarifas). Todavia, esta é uma opção de política muito menos desejável do que a opção de protecção cambial. A protecção selectiva e irregular pode ser muito difícil de gerir, é ineficiente e incentiva a procura de rendimentos improdutivos.

Os efeitos sobre os rendimentos e riqueza das intervenções a serem aplicadas no âmbito da redução dos efeitos da “Doença Holandesa” devem ser uma das prioridades da gestão de tais intervenções. Em primeiro lugar, haverá perdedores (p. ex.: empresas que beneficiariam de mais capital investido em Moçambique do que no exterior) e vencedores (p. ex.: empresas do sector de bens transaccionáveis do sector dos recursos



Banco de Moçambique

naturais), em resultado da intervenção para controlar a “Doença Holandesa”; desta forma, haverá uma redistribuição de riqueza na economia. Em segundo lugar, as intervenções impõem custos que tomarão a forma de potencial sub-investimento em Moçambique - se as receitas forem utilizadas em investimentos no exterior de baixo retorno (através do Fundo Soberano de Riqueza), sendo possível gerar um maior retorno de investimentos em Moçambique, em que o resultado dessa intervenção acabaria por gerar um “custo de protecção”. O argumento defendido para as políticas, neste estudo, é o de que, hoje, o “custo de protecção” imposto pela alocação de receitas num Fundo é baixo face à reduzida capacidade de absorção do país. No entanto, este custo vai aumentar com a melhoria da capacidade de absorção da economia moçambicana a médio e longo prazo. Assim, as receitas deveriam ser alocadas de forma gradual e crescente, ao longo do tempo, maior investimento interno, fazendo incrementar a proporção de receitas utilizadas neste tipo de investimento.

INTRODUÇÃO

Moçambique vai tornar-se um exportador de recursos naturais de nível mundial. As projecções indicam que o país vai experimentar um rápido aumento de receitas durante as próximas décadas e por um período muito longo. Embora esta possa ser uma boa notícia para um país de baixo rendimento e com largas camadas da população abaixo da linha de pobreza, também prefigura alguns problemas no futuro a nível de gestão económica. A principal preocupação prende-se com o fraco desempenho económico de outros países, também de baixo rendimento, mas ricos em recursos naturais. É de notar a forma como muitas vezes esses países registaram taxas de crescimento menores em comparação com países que não possuem tais riquezas naturais. Esse padrão, conhecido como a “maldição dos recursos naturais”, tem sido documentado em variadas pesquisas empíricas utilizando uma ampla amostra de nações. As suas causas têm sido atribuídas a efeitos importantes colaterais negativos, provenientes da ultra-especialização na exportação de recursos naturais e tem sido mostrado que esses efeitos adversos possam ser particularmente acentuados em países de baixo rendimento, com mercados financeiros embrionários e instituições frágeis.

De destacar também que há evidências de que os países ricos em recursos naturais podem fazer algo para resolver este problema. A riqueza de recursos não é necessariamente um bilhete de ida e sem retorno para resultados económicos negativos. Mais precisamente, a riqueza de recursos naturais é uma situação que confere possibilidades mistas, permitindo simultaneamente benefícios e riscos. A prioridade para qualquer país deve ser ampliar os benefícios colhidos e identificar formas de gerir a economia em torno dos

riscos e problemas que afectaram seriamente outros produtores de recursos naturais no passado, e, ao fazê-lo, colocar a economia numa trajectória de desenvolvimento bem-sucedida.

Este estudo examina a forte expansão de recursos que está a acontecer em Moçambique e as suas implicações para as futuras perspectivas de desenvolvimento económico. Para definir o cenário da nossa avaliação no tocante aos possíveis efeitos sobre a economia, a secção 1 analisa a pesquisa empírica sobre a chamada “maldição dos recursos naturais” nos países de baixo rendimento e as suas causas. A secção 2 estuda as vulnerabilidades económicas de Moçambique relativamente aos tipos de efeitos adversos que possam ser gerados por uma forte expansão de recursos. Finalmente, com esse conhecimento sobre as potenciais vulnerabilidades, a secção 3 descreve um conjunto de opções de políticas para administrar as receitas volumosas geradas e lidar com os efeitos adversos específicos do processo de rápido crescimento.



Nampula, norte de Moçambique, preparam colheita de soja para análises técnicas.

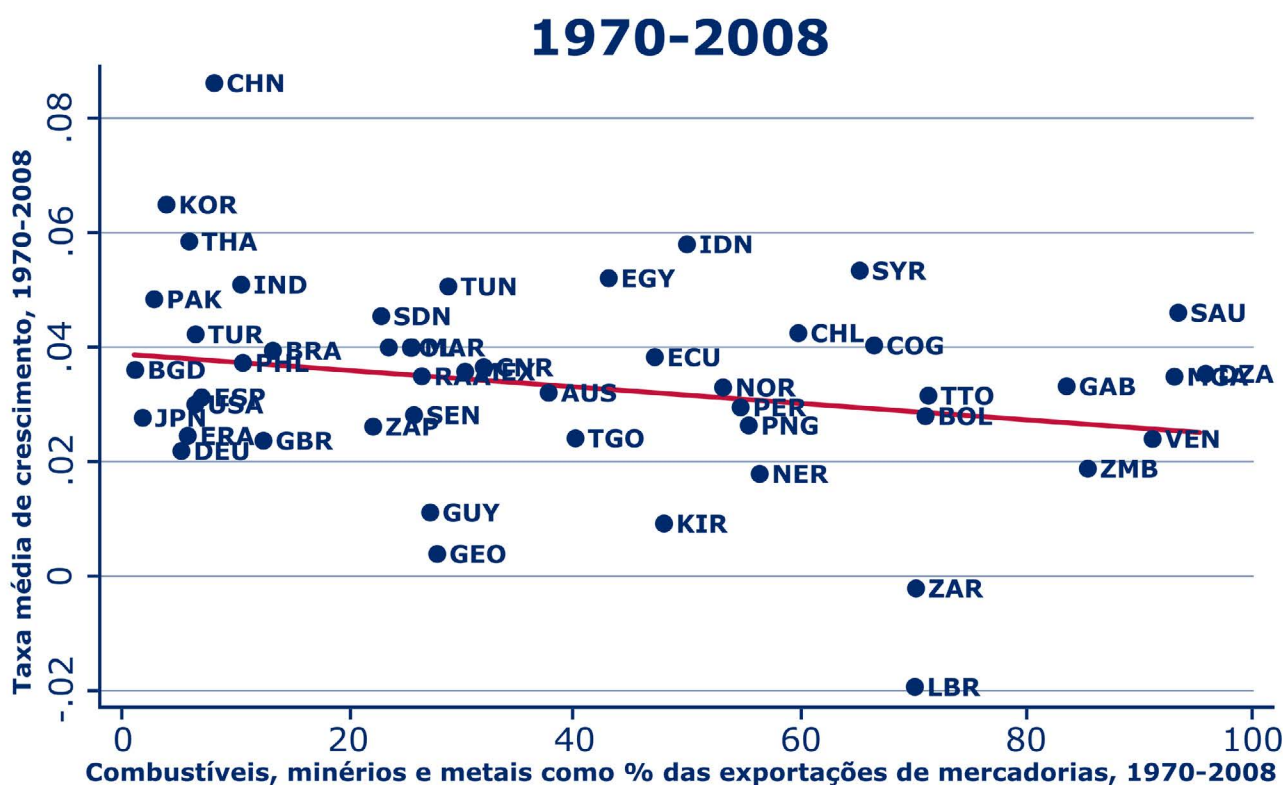
1. RIQUEZA DE RECURSOS NATURAIS E DESEMPENHO ECONÓMICO: A EXPERIÊNCIA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

1.1. CRESCIMENTO EM PAÍSES RICOS EM RECURSOS

É do conhecimento geral, já a algum tempo, que a abundância de recursos não conduz inevitavelmente ao sucesso económico. Muitos países têm alcançado padrões de vida elevados e sustentados, embora não tenham praticamente quaisquer recursos exportáveis, ao passo que muitos países ricos em petróleo e gás, minerais e pedras preciosas, continuam a ter baixos níveis de rendimento *per capita* e, em geral, um fraco desempenho económico.

Esta relação entre a riqueza de recursos naturais e o desempenho económico, muitas vezes chamado o “paradoxo da abundância” ou a “maldição dos recursos naturais”, é apresentada na Figura 1. O diagrama apresenta a correlação entre a taxa média de crescimento do PIB e a percentagem dos recursos naturais nas exportações totais de uma amostra de países durante aproximadamente quatro décadas. Em geral, a relação comprova-se ser negativa. Países como a China e a Coreia, com baixas exportações de recursos naturais, apresentam altas taxas de crescimento. Países com elevadas exportações de recursos naturais, como a Zâmbia, Nigéria, Venezuela e o Gabão, apresentam baixas taxas de crescimento. No entanto, esta correlação negativa, como se pode observar a partir da linha que atravessa os dados, não é muito robusta. Alguns países com abundância de recursos conseguem obter bons resultados. O aspecto mais marcante do diagrama é que a relação global mostrada não mostra ser positiva em todos os casos. Intuitivamente, podia esperar-se que os países com forte exportação de recursos naturais mostrassem um desempenho notável.

FIGURA 1: RELAÇÃO ESTATÍSTICA ENTRE EXPORTAÇÕES DE RECURSOS NATURAIS E CRESCIMENTO



Fonte: Frankel (2011) da fonte de dados: *World Development Indicators*, Banco Mundial.

Esta relação negativa entre riqueza de recursos e crescimento também tem sido confirmada através de testes estatísticos dos determinantes do desempenho económico entre os países, os quais permitem controlar outros factores que determinam o crescimento. Sachs e Warner (1995, 2001), por exemplo, acham que a abundância de recursos está fortemente associada ao crescimento mais lento, após (na estatística) terem sido controlados os motores tradicionais de crescimento, tais como os níveis de rendimento inicial, as taxas de investimento interno, a abertura ao comércio internacional e desenvolvimento institucional. Os autores também afirmam que: (a) os seus resultados são robustos relativamente a diferentes formas de medir a abundância de recursos; (b) não há evidência directa de variáveis geográficas ou climáticas omitidas que expliquem o resultado; (c) não há tendências nas suas estimativas resultantes de outras variáveis não observadas que constriam o crescimento. Sachs e Warner afirmam que este “suporte empírico para a maldição dos recursos não é inequívoco, mas é bastante forte”. Várias outras análises de regressão transversais entre países apoiam esta conclusão, especialmente no que diz respeito a fontes pontuais, tais como o petróleo (Ross, 2001; Sala-i-Martin & Subramanian, 2003; Smith, 2004; Ploeg, 2007)⁶.

Apesar dessa evidência indicadora de que a dependência de recursos naturais pode ter impactos negativos sobre o desempenho económico, a chamada “maldição dos recursos naturais” não é inevitável. A Figura 1 deixa-o bem claro. Há exemplos de países no mundo que conseguiram escapar desta maldição, apesar dos recursos naturais constituírem grande parte das suas exportações. O Botswana, por exemplo, tem sido um líder de crescimento económico em África, apesar de 40% do seu PIB provir de diamantes. O Botswana iniciou o seu desenvolvimento pós-colonial com baixas taxas de investimento, tanto em capital humano como físico e com desigualdades substanciais. Desde então, tem mantido elevadas taxas de investimento, particularmente na educação, tendo reduzido significativamente as desigualdades e, desde 1965, tem beneficiado de uma das mais elevadas taxas de crescimento no mundo a longo prazo. A Noruega é o terceiro maior exportador de petróleo do mundo, mas mantém altas taxas de crescimento do PIB, tem instituições bem desenvolvidas, boas políticas económicas e pouca corrupção. Países latino-americanos, tais como o Chile, o Brasil e o Peru que, na sua maioria, abandonaram as fortes intervenções do Estado nos sectores dos recursos naturais, estimularam o investimento estrangeiro na área da mineração e aumentaram os direitos de propriedade nos investimentos em mineração, têm sido por isso também capazes de atingir elevadas taxas de crescimento. Os Emiratos Árabes Unidos e o Dubai, em particular, apesar de terem algumas das maiores reservas de petróleo do mundo, conseguiram escapar da maldição, através da diversificação económica, da modernização das infra-estruturas, da criação de emprego e de sólidos sistemas sociais suportados pelo Estado.

Por isso, os países ricos em recursos naturais não estão automaticamente condenados a terem um pior desempenho económico do que os países carentes de recursos. Países ricos em recursos podem ser bem-sucedidos. A questão é como fazer o melhor uso dos abundantes recursos disponíveis. O objectivo central deve passar por atingir taxas de crescimento semelhantes às dos países que conseguiram escapar da maldição dos recursos em vez de se refugiarem no desapontamento daqueles que o não fizeram. O primeiro passo neste processo é entender os possíveis efeitos colaterais negativos da especialização em recursos naturais. Na próxima secção, vamos analisar os canais através dos quais os recursos naturais influenciam o desempenho económico e explicar como podem diminuir o crescimento.



Mina de carvão Rio Tinto
Tete - Moçambique

⁶ Embora em geral a literatura empírica sobre o tema conclua que, designadamente nos países menos desenvolvidos, grandes dotações de certos tipos de recursos têm um impacto negativo no crescimento económico, alguns pesquisadores questionam os resultados desses estudos entre países, alegando que as regressões sofrem de vários problemas relacionados com variáveis omitidas, tendências de endogeneidade e erros de medição. Alguns estudos utilizaram métodos de dados de painel para evitar estes problemas, tendo estes estudos revelado a mesma associação negativa entre os recursos e o crescimento. No entanto, ambos os resultados – entre países e dados de painel – são sensíveis à mudança de períodos de amostragem, às amostras de diferentes países, e às definições de várias variáveis. No limite, os dados não permitem de facto tirar conclusões rigorosas e fiáveis, porque é difícil distinguir entre diversos impulsionadores de crescimento importantes, visto que todas as variáveis geralmente empregadas como explicativas estão fortemente correlacionadas.

1.2. POR QUE RAZÃO MUITOS PAÍSES RICOS EM RECURSOS SOFREM O PARADOXO DA ABUNDÂNCIA

Pesquisas recentes destacam três canais de transmissão através dos quais a abundância de recursos pode provocar um mau desempenho económico (Frankel, 2011; Ploeg, 2011). Em primeiro lugar, a extrema volatilidade dos preços das *commodities* nos mercados mundiais pode ser prejudicial ao crescimento. Em segundo lugar, os *booms* relacionados com os recursos naturais podem causar a apreciação da taxa de câmbio real afectando a competitividade de outros sectores económicos cujas receitas não dependem dos recursos naturais. Em terceiro lugar, enormes receitas de exportação provenientes de recursos naturais, juntamente com um controlo estatal crescente daquelas riquezas, podem incentivar uma série de problemas relacionados com a qualidade da governação, a procura de rendimentos monopolistas e o fraco desenvolvimento institucional, que acabam por minar o crescimento. Cada um destes canais de transmissão é analisado com maior detalhe abaixo.

VOLATILIDADE

Os preços mundiais de mercadorias básicas são extremamente voláteis e muito mais do que os preços de produtos manufacturados ou serviços. O petróleo bruto e o gás natural apresentam a volatilidade de preço mais elevada, com um desvio padrão de mais de 30% (Ploeg, 2010). Os preços de alimentos básicos são aqueles que se seguem em volatilidade, enquanto os preços de minerais ocupam a terceira posição. Os sectores menos voláteis do grupo de mercadorias básicas são os produtos agrícolas mas, mesmo assim, a volatilidade dos seus preços é muito maior ainda do que a dos produtos manufacturados ou serviços. A volatilidade dos preços no mercado mundial, particularmente dos produtos básicos de referência, é elevada porque as elasticidades dos preços de oferta e procura são baixas a curto prazo. Consequentemente, mudanças relativamente pequenas na procura ou na oferta exigem grandes mudanças no preço para restaurar o equilíbrio do seu mercado.



Porto de Matola

Para os países que carecem de diversificação e para aqueles onde os recursos naturais constituem grande parte do seu PIB e das suas exportações, a volatilidade dos preços gera grandes variações nas receitas e no crescimento *per capita*. Os países com uma taxa de exportação de recursos naturais no PIB ultrapassando os 20%, mostram um desvio padrão do crescimento anual do PIB *per capita* de 7,4%, enquanto os países com uma taxa de exportações de recursos naturais no PIB inferior a 6% apresentam um desvio padrão de crescimento de apenas 2,8% (Ploeg, 2010). O Médio Oriente e a África Subsariana servem como “cartão postal” para o grupo da alta volatilidade. O Médio Oriente, com a sua elevada dependência do petróleo, tem a maior volatilidade, com um desvio padrão do crescimento anual do PIB *per capita* de 8%. Segue-se-lhe, bem próxima, a África Subsariana com uma volatilidade média de produção anual *per capita* de 6,5%. Nas economias altamente diversificadas, como os EUA e a Europa, a volatilidade do crescimento anual cai para níveis de apenas 2%.

A elevada volatilidade e os ciclos de forte expansão e contracção revelaram ser prejudiciais ao crescimento económico, particularmente nos países com mercados financeiros pouco desenvolvidos. Blattman et al. (2007), usando uma série dos preços dos produtos básicos ao longo de vários séculos, numa amostra de países desenvolvidos e em desenvolvimento, constatou que, se olharmos para o desenvolvimento a longo prazo - de 1870 a 1940 - os países ricos em produtos

básicos com elevada volatilidade de preços cresceram de forma muito mais lenta. De facto, a volatilidade de produtos básicos revela-se como um dos melhores indicadores a longo prazo dos países que enriqueceram e dos que ficaram pobres. Mansano e Rigobon (2001) constataram que o efeito da dependência de recursos naturais sobre o crescimento é principalmente impulsionado por ciclos de forte expansão e contracção, provocados por oscilações nos preços dos produtos básicos, altas dívidas e restrições de crédito, mais do que por quaisquer outros factores. Finalmente, Ploeg e Poelhekke (2010) demonstraram que o efeito negativo indirecto das exportações de recursos naturais sobre o crescimento, transmitido através da volatilidade, compromete qualquer efeito positivo dos recursos sobre o crescimento. Os autores argumentam que a volatilidade parece ser o cerne do problema da “maldição dos recursos naturais”, mas o seu impacto é compensado, em certa medida, nos países que possuem mercados financeiros bem desenvolvidos.

Porque é que a volatilidade é tão prejudicial para o crescimento? Frankel (2011) salienta os custos da volatilidade para a economia. O autor afirma que “mudanças cíclicas de recursos móveis (mão-de-obra e terra) oscilando nos sectores como um todo – minerais,



O ouro de Moçambique, no subsolo da zona de Tete.

agrícolas, indústria e serviços – podem incorrer em custos de troca desnecessários. O desemprego transitório da mão-de-obra, a utilização incompleta do capital social e a ocupação incompleta de habitações são verdadeiros custos improdutivos, mesmo que sejam temporários”. Aghion et al. enfatizam o efeito da volatilidade dos preços dos produtos básicos sobre a volatilidade da taxa de câmbio real. Os autores demonstram que a volatilidade dos preços conduz à volatilidade da taxa de câmbio real que, por sua vez, prejudica o crescimento da produtividade a longo prazo, especialmente nos países com mercados financeiros pouco desenvolvidos. Ploeg e Poelhekke (2009) salientam o impacto da volatilidade dos preços sobre as restrições de liquidez. Demonstram que, quando os preços dos produtos são voláteis, as restrições de liquidez na economia tendem a ser mais rígidas e, conseqüentemente, diminuem o investimento, a inovação e o crescimento.

Além disso, a volatilidade é muitas vezes ampliada nos países em desenvolvimento pela instabilidade política e macroeconómica do país. A política monetária e fiscal, nesses países, é geralmente pró-cíclica em vez de anticíclica, o que é exactamente contrário às exigências da teoria económica da optimização entre períodos. Em vez de agir como uma força que atenua/contraria os ciclos, a política monetária e fiscal tende a ser expansionista durante o crescimento e contraccionista nas recessões, agravando o efeito das flutuações. Os fluxos de capital pró-cíclico muitas vezes exacerbam a volatilidade.

Várias razões têm sido apresentadas para explicar os fenómenos da política pró-cíclica. Uma delas é que a riqueza de recursos (receitas fiscais e/ou taxas/direitos muito mais elevadas) cria incentivos para contrair empréstimos e gastar de modo excessivo (Mansoorian, 1991; Manzanano & Rigobon, 2001; Arezki, Hamilton & Kazimov, 2011). Outra é que a forte expansão de recursos muitas vezes mina o processo de decisão política e cria uma falsa sensação de segurança. Isto pode encorajar investimentos em projectos ruinosos, manter políticas erradas, agravar a má gestão de políticas, induzir o exagerado crescimento em programas sociais do Estado e despoletar excessivos aumentos no emprego e nos benefícios do governo. Muitos estudos têm mostrado que este tipo hiperactivo de política fiscal é muito mais apropriado a ser pró-cíclico nos países em desenvolvimento do que em países desenvolvidos (Mendoza & Terrones, 2008). Para além disso, durante uma forte expansão de recursos naturais, os fluxos de capital pró-cíclico tendem a aumentar consideravelmente, pois especuladores entram nos mercados para obterem activos locais – imóveis, acções e obrigações – no caso de países que tenham mercados de capital. Por exemplo, durante a forte expansão dos preços de mercadorias dos anos 2000, os fluxos líquidos de capital foram altamente pró-cíclicos relativamente aos mercados emergentes (Frankel, 2011).

EFEITOS DA “DOENÇA HOLANDESA”

A “Doença Holandesa” é o nome dado a alguns efeitos colaterais negativos gerados pelo forte crescimento da exportação de recursos naturais, ou por outro efeito de transferência, por exemplo, ajuda externa, que produzem um aumento significativo da riqueza do país (para mais detalhes ver Corden & Neary, 1982; Corden, 1984). Os efeitos colaterais podem ocorrer quando há um aumento substancial no preço das exportações dos recursos naturais existentes ou, alternativamente, quando há uma grande descoberta de novas riquezas naturais. As grandes entradas de moeda externa, resultantes das exportações em forte expansão, causam uma apreciação real da taxa de câmbio. Outro efeito colateral pode provir dos afluxos de capital estrangeiro para o sector de recursos naturais em expansão com o propósito de financiar o seu desenvolvimento. Estas entradas de capital estrangeiro também provocam o aumento da taxa de câmbio real. No caso de uma taxa de câmbio flutuante, a apreciação real ocorre através de uma valorização nominal da moeda e, no caso de uma taxa de câmbio fixa, a apreciação reflecte-se ao nível de preços internos.

As receitas de recursos também resultam num grande aumento de gastos. As despesas do sector em expansão aumentam por causa dos lucros elevados induzidos pelo aumento dos preços e da produção, bem como pelo aumento dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE). Alguns dos gastos envolvem uma saída de fundos do país, visto que servem para pagar importações, remessas para o exterior e para a compra de vários activos estrangeiros. Estas saídas resultam numa depreciação parcial da taxa de câmbio real, moderando assim a apreciação inicial. A parte das receitas que não são gastas no exterior é gasta internamente, gerando o conhecido “efeito na despesa” provocado pelo forte impacto dos recursos naturais na economia. Estes fundos são gastos pelas empresas directamente envolvidas na robusta expansão dos recursos naturais, ou indirectamente por aquelas que maiores proveitos recebem daquele fenómeno. Além disso, maiores receitas fiscais do governo e royalties gerados pelas receitas destes recursos irão provocar aumentos na despesa pública, como observámos acima.

A apreciação da taxa de câmbio relacionada com receitas aumentadas e o efeito na despesa influenciam os preços relativos na economia, causam efeitos expansionistas e contraccionistas em diferentes sectores⁷. Os sectores económicos podem dividir-se em bens transaccionáveis ou não. Os bens transaccionáveis incluem as exportações e actividades concorrentes com as importações, as quais se podem dividir na exportação de recursos naturais (o sector em expansão) e na exportação de bens que não incluam recursos naturais, bem como nas actividades de importação concorrentes (sectores menos expansionistas). Os preços dos produtos transaccionáveis são determinados nos mercados mundiais e, portanto, são definidos por preços mundiais e pela taxa de câmbio. Os preços dos produtos não-transaccionáveis, tal como os preços de habitação ou cortes-de-cabelo, são determinados pela oferta e procura internas. Numa situação expansionista, visto que os preços dos produtos não-transaccionáveis são determinados pelo mercado interno, o efeito da despesa, provocado pela forte expansão, pressiona a subida dos preços dos bens e serviços não-transaccionáveis e a produção cresce (a magnitude depende da elasticidade da oferta no sector). Uma vez que os preços de produtos transaccionáveis são determinados nos mercados mundiais e não são afectados pelo consumo interno, os preços dos produtos não-transaccionáveis irão subir relativamente aos preços de produtos transaccionáveis. Este aumento do preço relativo dos produtos não-transaccionáveis irá desencadear uma nova apreciação real da taxa de câmbio. Em situação contraccionista, há duas conseqüências da forte expansão de bens transaccionáveis que não sejam recursos naturais: (a) a apreciação real da taxa de câmbio reduz a lucratividade e a competitividade das exportações de bens não-recursos (isto é, produtos de manufactura, agricultura e turismo) e a produção e as exportações diminuem; (b) a subida dos preços e o aumento da produção de produtos não-transaccionáveis fazem crescer os salários (especialmente da mão-de-obra qualificada) nos sectores não-transaccionáveis, efeito esse que se alastra ao resto da economia, fazendo com que os lucros de bens transaccionáveis que não sejam oriundos de recursos naturais tendam a cair ainda mais, uma vez que os preços dos produtos são fixados pelos mercados mundiais.

⁷ A medida em que uma apreciação da taxa nominal de câmbio afecta os preços dependerá da magnitude das repercussões da taxa de câmbio (ERPT). Na maior parte dos países de baixo rendimento, a ERPT é bastante elevada (acima de 60-70%). Assumindo que a maioria das exportações não são consumidas localmente, a apreciação nominal através da ERPT terá um impacto principalmente sobre os preços dos produtos do IPC (Índice de Preços no Consumidor) que competem com importações. Por outro lado, o efeito da despesa terá um impacto sobre a componente IPC relativa aos preços de produtos não-transaccionáveis, pois os preços dos produtos transaccionáveis são determinados pelos mercados mundiais (lógica do Preço Único).

A longo prazo, ocorrerão mudanças estruturais na economia pois a apreciação da taxa de câmbio e os efeitos das despesas provocados pela forte expansão irão incentivar mão-de-obra, terra e capital a orientarem-se para a produção de produtos não-transaccionáveis e para o sector em expansão (recursos naturais) desaparecendo da produção interna de bens transaccionáveis não ligados aos recursos naturais. Estudos recentes mostram o efeito da expansão de recursos naturais. Ismail (2010), utilizando dados sectoriais desagregados de produção industrial, nota que um aumento de 10% nas receitas provocadas pelos recursos naturais, produz, em média, um declínio de 3,4% do valor acrescentado da indústria de transformação. Este efeito é menor nos países que impõem restrições a fluxos de capital e nos sectores de capital intensivo. Brahmhatt et al. (2010) demonstra que, nos países onde os recursos naturais representam mais de 30% por cento do PIB, a dimensão do sector de produtos transaccionáveis é 15% menor do que aquilo que se consideraria normal, conforme a definição de Chenery e Syrquin (1975). Finalmente, Harding e Venables (2011), centrando-se em variáveis comerciais, concluem que as mudanças estruturais na balança de pagamentos podem ser bastante significativas. Usando dados relativos a 133 países, entre 1975-2007, aqueles autores observam que a resposta a um aumento das receitas das exportações de recursos naturais de um dólar, corresponde a uma diminuição de 50 cêntimos das exportações de bens que não sejam recursos naturais e a um aumento das importações da ordem dos 15 cêntimos. Isso corresponde a um declínio de receitas nos produtos transaccionáveis, não recursos naturais (exportações e/ou actividades que concorram com as importações), da ordem dos 65 cêntimos. As poupanças das receitas dos recursos naturais no valor de um dólar são de 35 cêntimos. Estas poupanças são principalmente o resultado de uma mudança nas poupanças externas líquidas, as quais ficam disponíveis para investimento interno, liquidação de dívida, acumulação num fundo soberano, ou, eventualmente, para distribuição directa aos cidadãos.

O declínio dos bens transaccionáveis que não sejam recursos naturais pode ter um efeito importante sobre o futuro do crescimento económico. Os bens transaccionáveis que não são recursos naturais são considerados “especiais”. Representam uma fonte crucial de mudanças tecnológicas na economia, porque a produção de bens transaccionáveis gera sempre efeitos tecnológicos sobre outros produtos (aprender-fazendo⁸ e outros factores externos positivos, como economias de escala), que se acumulam na cadeia de valor das actividades económicas (Wijnbergen, 1984; Matsuyama, 1992; Sachs & Warner, 1992)⁹. Nos países em desenvolvimento, a produção de produtos transaccionáveis é também uma fonte vital de transferência de tecnologia por parte dos países mais avançados. Por isso, a redução na dimensão do sector de bens transaccionáveis que não sejam gerados pelos recursos naturais, devido à “Doença Holandesa”, será prejudicial ao desempenho económico, em termos de longo prazo. No entanto, os efeitos adversos sobre o crescimento, podem ser compensados, até certo ponto, por aumentos de produtividade em outras actividades. A produção de bens não-transaccionáveis (p. ex.: construção) pode igualmente beneficiar da aprendizagem através da prática e de outros avanços tecnológicos que se repercutem na restante actividade económica, embora talvez em menor grau do que na indústria transformadora (Torvik, 2001). O mesmo talvez se aplique ao sector em expansão (recursos naturais). Em muitos países, a extracção de petróleo e gás e a mineração de minerais alcançaram avanços tecnológicos significativos (Frankel, 2010).

Importa ressaltar que as mudanças estruturais geradas pela forte expansão partem do princípio de que as respostas económicas ocorrem instantaneamente (ou, pelo menos, rapidamente), e não enfrentam restrições de oferta ou outros constrangimentos. A capacidade de absorção da economia é assumida como elevada. Ou seja, o capital (humano, equipamentos, infra-estruturas, etc.) presume-se ter grande mobilidade e estar prontamente disponível nos mercados internacionais, de modo a que empresários não encontrem constrangimentos e que os preços relativos não tenham que mudar substancialmente para obter uma resposta. Mas esta hipótese é bastante ingénua para economias de baixo rendimento, onde as imperfeições do mercado são endémicas, o capital financeiro e as competências/capacidades são escassas, as infra-estruturas são inadequadas e as instituições estão numa fase embrionária.

⁸ Conhecida em inglês como “learning-by-doing”.

⁹ Sala-i-Martin e Subramanian (2003) argumentam que a proposição de que os sectores transaccionáveis são “especiais” ou “superiores” devido à aprendizagem através da prática e a outras externalidades positivas - uma condição necessária para a Doença Holandesa exercer uma influência negativa no crescimento a longo prazo - é “de modo geral, não comprovada”. Há, no entanto, muitas investigações que mostram que o crescimento impulsionado pelas exportações de produtos manufacturados promove um aumento da transferência de tecnologia e aceleração de melhorias na produtividade.

Nestes cenários, o capital está “preso”, não tem mobilidade intersectorial elevada, os mercados secundários, em geral, não existem e a flexibilidade da mão-de-obra é limitada por regulamentações e imperfeições de mercado. Além disso, como Ploeg e Venables (2010) argumentam, alguns tipos importantes de capital (físico e humano) são de origem interna e não transaccionáveis, pois não podem ser adquiridos nos mercados mundiais. Além disso, genericamente, a produção de vários tipos de capital em países de baixo rendimento (p. ex.: habitação, infra-estruturas, equipamento e capital humano) requer alguns consumos não-transaccionáveis e, conseqüentemente, a maior parte do capital novo produzido deve ser (parcialmente) de origem interna¹⁰.

No seu conjunto, as imperfeições do mercado, de vários tipos, a imobilidade do capital, a inflexibilidade da mão-de-obra e o facto de a economia ter de acumular capital de origem interna ao longo do tempo, limita a capacidade de absorção e, portanto, restringe a capacidade de adaptação rápida à nova estrutura tendo em conta as receitas expandidas em moeda externa. Em resultado, a trajectória de ajustamento seguida pela mudança estrutural desencadeará efeitos da “Doença Holandesa” muito mais fortes -- o ajuste provocará grandes mudanças nos preços (relativos) e os agentes económicos modificarão o consumo e o investimento reagindo a esta trajectória mais volátil dos preços. No seu modelo de receitas de recursos naturais e dinâmica de ajustamento, Ploeg e Venables dizem que, se fôr necessário capital de origem interna para o desenvolvimento, as receitas em moeda externa produzem uma apreciação real mais forte da taxa de câmbio. À medida que o capital interno se acumula ao longo do tempo, devido a programas de formação profissional, por exemplo, a taxa de câmbio real desvaloriza-se gradualmente em direcção ao seu ponto de equilíbrio. Para além disso, quando a forte expansão das receitas atinge a economia, o consumo real aumenta parcial mas não completamente, para o seu novo valor mais alto. Os consumidores sentem a apreciação da taxa de câmbio real e os preços crescentes de produtos não-transaccionáveis, e adiam parte do aumento no consumo real, embora o consumo nominal possa ultrapassar o seu novo valor, no longo prazo.

Alguns países ricos em petróleo do Médio Oriente têm sido capazes de evitar estes condicionadores importando tudo. Evitou-se o problema de acumular capital não transaccionável e de origem interna, tornando praticamente todos os capitais transaccionáveis - o capital humano foi importado pela imigração de muitos trabalhadores qualificados, as infra-estruturas foram construídas pela importação de todos os bens de equipamento e com trabalhadores da construção civil importados também. No entanto, nos países em desenvolvimento e com grandes populações esta opção de importar tudo não é politicamente viável. É preciso criar empregos para os jovens que concluem a sua formação escolar (muitas vezes uma parte grande e crescente da população) e, de um modo geral, para absorver a mão-de-obra excedente. Portanto, o problema da acumulação de capital humano é uma condicionante para se aumentar a capacidade de absorção laboral do país. Diversas maneiras têm sido sugeridas para lidar com esta limitação. A alocação de parte das receitas em moeda externa num fundo soberano enquanto se corrigem as restrições de absorção é uma dessas propostas. Abordaremos opções de política neste âmbito e com maior detalhe, na secção final deste estudo.

Quais são as implicações sociais dos efeitos da “Doença Holandesa”? Quem são os vencedores e os vencidos? Em primeiro lugar, é claro que as empresas e os trabalhadores do sector de recursos naturais são vencedores, pois beneficiam de maiores lucros e rendimentos resultantes das receitas de exportação. Uma vez que este sector paga impostos e *royalties* sobre as suas receitas, os benefícios ao reverterem a favor do governo através de maior geração de serviços públicos e investimentos passariam também para o país no seu todo. Outras empresas e trabalhadores também irão beneficiar, dependendo de como muda o modelo da procura na economia face ao crescimento da despesa pública. Muitos produtores de bens e serviços não-transaccionáveis, em particular, irão beneficiar. Os principais perdedores serão os produtores de bens transaccionáveis que não sejam gerados pelos recursos naturais e as actividades económicas que concorrem com importações.

¹⁰ O capital interno em alguns casos é formado devido a decisões políticas -- por exemplo, restrições à importação de certos tipos de mão-de-obra, programas de indigenização, restrições à importação de certos tipos de bens de equipamento, restrições de conteúdo nacional aos investidores estrangeiros, restrições do tipo “compre produtos nacionais” às aquisições do governo e, assim, por diante.

O país irá beneficiar? O país pode vir a beneficiar de duas maneiras. Em primeiro lugar, através do aumento dos impostos gerados pelas receitas do sector de recursos naturais e assumindo que as receitas fiscais são grandes e bem aplicadas. Infelizmente, quanto a isso, os resultados apresentados por muitos países ricos em recursos naturais não têm sido encorajadores. Em alguns casos, devido aos contratos negociados com investidores estrangeiros, os impostos e *royalties* pagos pelas empresas de extracção não têm sido tão generosos como deveriam ter sido (Frankel, 2010; ver Castel-Branco 2008 para Moçambique). Mais importante ainda é que talvez os governos não tenham investido de forma sensata as receitas fiscais derivadas daquelas actividades. Muitos países africanos ricos em recursos, por exemplo, não foram bem-sucedidos na transformação destes recursos naturais não-renováveis em activos produtivos no país ou no mesmo no exterior (Ploeg, 2010). De acordo com um estudo do Banco Mundial (2005), grande parte da África rica em recursos naturais contabiliza poupanças reais negativas¹¹. Ou seja, esses países estão a esgotar as suas riquezas naturais mais rapidamente do que estão a construir os seus activos no país (capital humano e físico), tornando-se assim mais pobres, ano após ano, apesar de disporem de recursos abundantes. Em segundo lugar, um benefício para todo o país pode existir (no sentido óptimo de Pareto) caso os recebedores das receitas em moeda externa (recursos naturais) possam compensar os potenciais perdedores (os sectores produtores de bens transaccionáveis que não são gerados pelos recursos naturais e que tenham que concorrer com importações). A probabilidade de se pagar uma compensação completa, no entanto, é praticamente inexistente. Portanto, haverá certamente perdedores e, essas perdas serão grandes. Esta é uma grande parte do problema da “Doença Holandesa”.

Como é que os políticos devem considerar o problema da “Doença Holandesa”? Enquanto a forte expansão de recursos constitui um desenvolvimento positivo que gera riqueza, os efeitos colaterais negativos da forte expansão criam: (a) uma potencial moderação do ritmo de crescimento, gerada por um declínio na competitividade de bens não-transaccionáveis gerados nos sectores não-recursos naturais e nas actividades que concorrem com as importações; (b) os efeitos sociais que criam ganhadores e perdedores. Uma maneira simples de interpretar estes resultados é classificá-los como um fenómeno de equilíbrio relativamente ao choque de receitas provocado pelo afluxo de moeda externa. Analisado sob este prisma, a “Doença Holandesa” não é nenhuma maleita: a apreciação da taxa real de câmbio, as mudanças nos padrões de procura geradas pelos efeitos da despesa e a realocação de recursos, são apenas as conseqüências naturais de uma mudança de vantagens comparativas na especialização da exploração e comercialização de recursos naturais e dos influxos de moeda externa por ela provocada. Não representam um desalinhamento (na taxa de câmbio real) ou uma anomalia que precise de intervenção de políticas. Apenas no caso em que os efeitos da “Doença Holandesa” se tornam excessivos – problemas de ajustamento, erros de cálculo ou fraca gestão económica interna – seria necessária a intervenção com políticas. Por exemplo, os agentes económicos internos podem supor que uma forte expansão temporária de recursos naturais é permanente, fazendo com que a taxa de câmbio real ultrapasse o nível relacionado com a “Doença Holandesa”, para assim se tornar sobrevalorizada e, eventualmente, insustentável. Neste caso, seria necessária uma intervenção via políticas para corrigir o desalinhamento.

Reflectir sobre a “Doença Holandesa” como um fenómeno de equilíbrio é útil para entender a natureza do problema, mas é demasiado simplista para constituir um guia prático para a acção sobre políticas. Os políticos terão dificuldades em caracterizar o momento em que uma forte expansão é temporária ou permanente, ou em saber quando uma taxa de câmbio real, ou outra qualquer variável, ultrapassa o novo equilíbrio pós-expansão. Além disso, na maior parte dos países de baixo rendimento há muitos obstáculos ao ajustamento, como já se referiu, e esses países terão dificuldade em absorver receitas abundantes e duradoras. Ultrapassar os limites será, nestas circunstâncias, uma condição padrão. As respostas de políticas à forte expansão de recursos são, portanto, susceptíveis de desempenhar um papel importante na determinação do impacto global do choque. Assim, o desafio central será como gerir adequadamente as receitas em moeda externa. Mais informações sobre as opções de políticas encontram-se na secção final deste estudo.

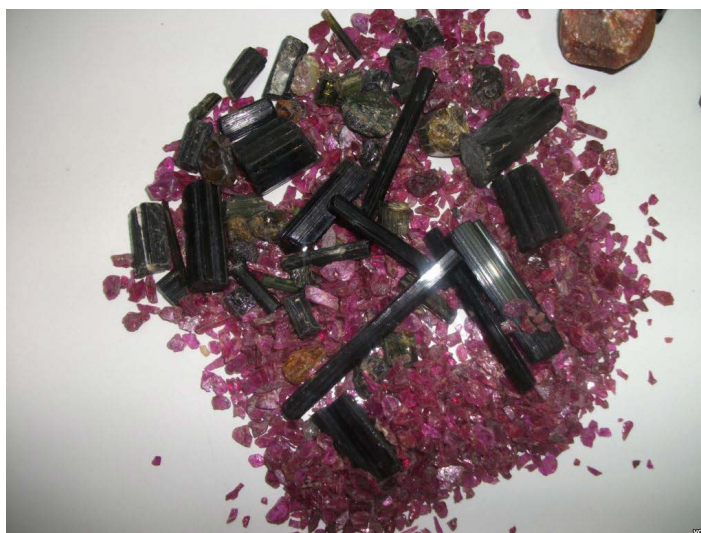
¹¹ Poupanças reais = poupanças públicas + poupanças privadas no país e no estrangeiro – desvalorização + despesas actuais na educação – esgotamento de recursos naturais – prejuízos causados por poluentes.

INSTITUIÇÕES

Constatou-se que a qualidade das instituições - Estado de Direito, direitos de propriedade, qualidade das instituições políticas, etc. - é um factor fundamental para determinar se os países podem crescer e prosperar e quais não conseguirão lá chegar (Barro, 1995; Norte, 1994; Rodrik, Subramanian & Trebbi 2003). O argumento base é o de que instituições fracas podem dar origem a governos instáveis, a conflitos civis, à expropriação dos investidores, à desigualdade e a controlos inadequados sobre a corrupção e rendimentos improdutivo, factores que, conjugadamente, pioram o clima de investimento e reduzem o crescimento¹². O ponto importante para a nossa análise é que se constatou que a dependência dos recursos naturais exerce uma influência significativa sobre a natureza e a qualidade das instituições de um país, e este impacto tem sido apontado como um dos principais canais através do qual os recursos naturais amaldiçoam o crescimento e o desenvolvimento a longo prazo. Sala-i-Martin e Subramanian (2003) concluem, num estudo envolvendo bastantes países, que a especialização nos recursos naturais tem um efeito prejudicial sobre a qualidade das instituições que, por sua vez, afecta de forma negativa o crescimento económico. Praticamente todas as pesquisas observam que o efeito adverso da dependência dos recursos na qualidade institucional e no crescimento é especialmente forte relativamente à produção de petróleo, diamantes e minerais, quando a produção e receitas estão concentradas (Auty, 1997; Isham et al., 2003). Além disso, há evidências de que a dependência de recursos enfraquece as instituições que, em seguida, causam um declínio no bem-estar humano, medido por indicadores, tais como o índice de desenvolvimento humano, os níveis de nutrição e a esperança de vida (Bulte et al., 2005).

Uma constatação especialmente importante para os países em desenvolvimento indica que os países que já estão dotados de boas instituições, no momento das descobertas dos recursos naturais, são muito mais propensos a utilizar as suas receitas no benefício de toda a população em vez de se preocuparem apenas com o bem-estar de uma elite selectiva e bem relacionada (Robinson, Torvik & Verdier; ; McSherry; ; Smith, 2007; Collier & Goderis, 2007; Boschini, Petterson & Roine, 2007). Assim, os países com instituições fortes podem evitar a chamada “maldição dos recursos naturais” e transformá-la numa bênção. Por outro lado, países ricos em recursos com instituições fracas, tipicamente de baixo rendimento e em vias de desenvolvimento, tendem a permanecer assim em vias de desenvolvimento. As principais razões poderão residir numa combinação dos seguintes factores:

- Os efeitos das receitas provenientes dos recursos naturais sobre a estabilidade macroeconómica e o crescimento económico são moderados pela qualidade das instituições (Arezki, Hamilton & Kazimov, 2011);
- Os países onde o controlo dos recursos minerais e naturais está nas mãos do governo ou de uma elite hereditariamente ancorada no poder automaticamente confere riqueza aos que mandam, terão menor probabilidade de desenvolver instituições de qualidade, a promover o Estado de Direito e a operacionalizar a descentralização da tomada de decisões que poderiam gerar crescimento comparativamente com países onde uma tributação moderada e uma economia de mercado próspera é a única maneira para que o governo se consiga financiar (Frankel, 2010);



Exploração de recursos minerais - Nampula 2013

¹² Importa notar que a causalidade não funciona apenas numa única direcção. A qualidade institucional é também uma função do crescimento. Muitas instituições evoluem em resposta ao nível do rendimento, tais como a organização e os instrumentos dos mercados financeiros, as redes de segurança social, os sistemas fiscais e sistemas de patentes, as regras de propriedade intelectual e, talvez, a maior instituição de tudo, a democracia.

- As receitas dos recursos naturais em forte expansão podem piorar a governação, manifestada através de corrupção e má gestão, o que prejudica o crescimento dos países (Collier, 2007);
- Os empresários podem ser encorajados, via aumento das receitas do governo, a preferir rendimentos improdutivos e socialmente ineficazes através da celebração de contratos com o Estado, em vez de dedicarem a sua actividade a inovar e procurando ser mais eficazes e competitivos (Paldam, 1997; Ploeg, 2010).

2. A VULNERABILIDADE DE MOÇAMBIQUE AOS EFEITOS POTENCIALMENTE ADVERSOS DO BOOM DE RECURSOS

Agora que temos alguma informação sobre os potenciais efeitos adversos provenientes da forte expansão de recursos naturais em economias de baixo rendimento, podemos analisar de forma mais aprofundada as questões específicas com as quais Moçambique irá ter que lidar, face às projecções feitas sobre as exportações de recursos naturais na próxima década. Começamos a preparação da dimensão dos recursos que estão a chegar ao país, na próxima secção. Depois examinamos as possíveis vulnerabilidades de Moçambique às repercussões adversas. Na secção final, analisamos as políticas de gestão destas receitas de recursos emergentes. Não é inevitável que países ricos em recursos naturais estejam condenados a experimentar os efeitos adversos desse cenário. A questão essencial prende-se com as políticas potenciadoras e sustentáveis que materializem estratégias de sucesso.

2.1 EXPECTATIVAS RELATIVAS À EXTENSÃO DO BOOM DE RECURSOS EMERGENTES

Moçambique irá realizar receitas volumosas de exportação ao longo da próxima década nas áreas de carvão, gás natural (incluindo, possivelmente, algum petróleo) e das areias-pesadas. Outras possibilidades de exportação de minerais identificadas são o ouro, bauxite, berílio, tantalite, cobre, chumbo e urânio. Além disso, que as exportações de electricidade para os países vizinhos irão crescer substancialmente, com maiores investimentos em hidroeléctricas e em novos empreendimentos conjuntos de centrais termoeléctricas a partir de carvão e gás natural. A jusante, a forte expansão de exportações também estimula planos de investimentos relacionados com a produção de aço e fundição de minérios, bem como o desenvolvimento de novas infra-estruturas (ferrovias, estradas, portos e barragens). Segundo David Smith no jornal *The Guardian*, Moçambique parece ter deixado de ser um problema africano para se tornar na nova oportunidade de África¹³.

Listados abaixo, na Tabela 1, estão os actuais chamados mega-projectos de Moçambique, em operação ou em construção (incluimos também o projecto de transmissão de electricidade CESUL e o projecto de energia de Benga, pois são grandes investimentos a longo prazo), juntamente com os mega-projectos que estão a ser analisados para o desenvolvimento futuro. A Mozal, uma fundição de alumínio, operacional há mais de uma década, foi o primeiro mega-projecto de Moçambique. Continua a ser o maior mega exportador do país, contribuindo com mais de metade das receitas totais de exportação. Neste momento, a Mozal encontra-se a produzir na sua capacidade máxima e atingiu uma média de cerca de 1,2 biliões de dólares (USD) de vendas anuais ao exterior, ao longo da última década. A fundição iniciou a fase de expansão II da produção em 2003, de mais 245.000 toneladas por ano. Segundo a empresa, os planos para a expansão de fase III dependem da procura mundial e dos preços de alumínio.

Actualmente, os mega-projectos de electricidade constituem o segundo maior exportador. A Barragem de Cahora Bassa (HBC) é o maior complexo hidro-eléctrico da África Austral. A central geradora tem cinco turbinas de 415 MW, com uma capacidade total instalada de 2.075 MW. Aproximadamente 80% da sua produção é exportada para países vizinhos - Moçambique consome apenas 19% da produção total, enquanto a África do Sul consome 73%.

¹³ Jornal *The Guardian* Newspaper, Quarta-feira 28 de Março de 2012.

A HCB continua a fazer investimentos para aumentar a produção e as exportações futuras. Em 2010, concluiu-se um investimento de 10,5 milhões de dólares (USD), aumentando a produção em 14%, e uma expansão da HCB de 800 milhões de dólares (USD) na Estação de Energia na Margem Norte do Rio Zambeze, para aumentar a capacidade em mais 1.245 MW. Dois outros projectos de produção de energia eléctrica estão projectados para futuramente aumentar a capacidade de forma significativa: o projecto de energia de Benga e a Barragem de Mphanda Nkuwa. Em 2010, o Governo de Moçambique aprovou o Projecto de Energia de Benga – de 1,3 biliões de dólares (USD) – localizado no depósito de carvão de Benga, em Tete, com acesso directo às fontes necessárias de carvão térmico.

Prevê-se que a Fase I de produção de 600 MW seja realizada em 2013. A capacidade final após a conclusão da Fase II será de 2.000 MW. A produção da Fase I será transmitida pela Electricidade de Moçambique (EDM) e prevê-se que aproximadamente 63% sejam vendidos às minas da Rio Tinto e a outros consumidores, em Moçambique, e o restante para a África do Sul.

A Barragem de Mphanda Nkuwa, no rio Zambeze, na província de Tete (60 km a jusante da Barragem de Cahora Bassa) iria adicionar 1.500 MW de capacidade na fase I e 2.500MW na fase II. Foi originalmente agendada para a construção em 2010 e conclusão em 2013, mas atrasos na obtenção de fundos perturbaram este cronograma. Uma avaliação de impacto ambiental foi concluída em 2011 concluindo que a barragem não representava nenhuma ameaça significativa ao meio ambiente. Um consórcio constituído pelos três principais accionistas - a empresa brasileira de construção Camargo Correa (40%), a Energia Capital (40 %) e a EDM (20%) está agora à procura do financiamento final no montante de 2,9 biliões de dólares (USD) para concluir o projecto. A barragem prevê vender a sua electricidade a países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community - SADC).

O Projecto de Energia CESUL pretende ligar todos esses projectos de geração de electricidade com uma linha de transmissão que liga a província de Tete às províncias centrais e sul do país. O projecto, com conclusão prevista para 2016, irá custar 2,5 biliões de dólares (USD). A EDM está a financiar 51% do projecto e os doadores irão financiar o restante. A linha de transmissão irá transportar 9.000 MW de energia gerada nas barragens. A Fase I, que visa aumentar a capacidade de transferência em 3.100 MW, irá ligar o transporte de energia entre o norte e sul e fornecerá energia eléctrica de confiança e a baixo custo a uma série de centros urbanos. Estará ancorado na estação hidroeléctrica de 2.075 MW de Cahora Bassa e na barragem hidroeléctrica de 1.500 MW de Mphanda Nakuwa. Existem menos certezas relativamente à Fase II, cujo objectivo é aumentar a capacidade de transferência para 6.000MW, visto que a sua conclusão depende do desenvolvimento, pela Vale e Rio Tinto, de centrais termoeléctricas alimentadas a carvão, utilizando o seu carvão térmico de baixa qualidade.



A barragem de Cahora Bassa situa-se no Rio Zambeze, na província de Tete, em Moçambique.

Enquanto o alumínio e a electricidade foram substanciais para o comércio durante a última década, o que irá catapultar as exportações para uma nova e muito maior trajectória de crescimento na próxima década, e para além, será a bonança nos sectores do carvão e do gás natural. Começando pelo carvão, a bacia de carvão de Moatize, na província de Tete, representa, ao que parece, a maior reserva de carvão não explorada do mundo, com cerca de 6 biliões de toneladas. Moatize também contém aquela que é, possivelmente, a última grande mina de carvão metalúrgico no mundo. Juntando Moatize com as outras descobertas de carvão na bacia de Moatize, no Vale do Zambeze – Zambeze, Benga, Cahora Bassa, Ncondezi, Moatize, Karoo e Revubue – as reservas de carvão totais em Moçambique estimam-se em cerca de 25 biliões de toneladas. Um relatório do Standard Bank¹⁴ estima que o valor in situ dessas reservas, assumindo preços mundiais médios a longo prazo de 150 dólares (USD) por tonelada de carvão metalúrgico e 80 dólares (USD) por tonelada de carvão térmico, atinja 1 trilião de dólares (USD).

TABELA 1: MEGA-PROJECTOS DE MOÇAMBIQUE

Empresa/Projecto	Sector	Localização	Invest.to	Capacidade/Reservas	Produção
1. Mozal Mozal II Mozal III	Alumínio	Maputo	\$2.1b	245,000 t/ano 245,000 t/ano	2000 2003
2. Hidroeléctrica – Barragem de Cahora Bassa	Electricidade	Cahora Bassa CB-Norte	(na) \$800m	HBC 2075MW CEZA/HBC 1245MW	1998 Arranque 2011 Conclusão 2017
3. CESUL Projecto de Transmissão	Electricidade	Tete ligada com as províncias sul	\$2.5b	Fase I 3100MW ancorada às Barragens d e Cahora Bassa e Mphanda Nakuwa Fase II 6000MW ancorada às centrais termoeléctricas a carvão da Vale/Rio Tinto	Arranque 2011 conclusão prevista 2016 (Fase 2 depends on Vale/Rio Tinto power plant investment)
4. Projecto de Energia de Benga	Electricidade	Jazida de carvão de Benga, Tete	\$1.3b	Fase I 600MW Fase II 2000MW	2013
5. Sasol/ENH 50% Expansion	Gás Natural	Pande, jazidas de gás natural de Temane, Inhambane	\$2.1b	154GJ 231GJ	2004 2011-16
6. Kenmare	Areias Pesadas*	Moma, Nampula	\$460m	900,000 a 1.3m t/ano	2007
7. Vale	Carvão (térmico e metalúrgico) + terminal d carvão e ferrovia	Moatize, Tete	\$2.0b até agora; Planos de expansão próximos 4 anos \$4b.	Capacidade total 25m t/ano (0.6m t expedidos 2011, previsto aumento capacidade até 22m toneladas por volta de 2014)	2011
8. Rio Tinto/Riversdale	Carvão (térmico e metalúrgico)	Benga , Tete	\$1.0b	Capacidade total, Benga 10m toneladas Zambeze adjacente 25m Tete Este 10m	2012

*Limenite, Zirconia, Rutílio.

PROJECTOS FUTUROS A SEREM CONSIDERADOS

Empresa/Projecto	Sector	Localização	Invest.to	Capacidade/Reservas	Produção
1. Mphanda Nkuwa	Electricidade	Rio Zambeze, Tete	\$2.9b	Fase I 1500MW Fase II 2500MW	2012-15 2017
2. Anadarko ENI Statoil Petronas	Gás Natural + Central de GNL	Bacia do Rovuma	\$15b-\$20b	Exploração de central de GNL planejada, 2 unidades. Entre Anadarko e ENI 57-70 TCF de gás descobertos em alto mar.	Primeiro gás 2018
3. JSPL	Carvão + central termoeléctrica a carvão, de 2640MW	Changara, Tete	(na)	10m t/ano	2012-16 aumento
4. Corridor Sands	Areias Pesadas	Chibuto, Província de Gaza	\$1b-\$2b	Procurando novo investidor, precisa se investimeno em energia eléctrica (Mphanda Nkuwa)	(na)

*Limenite, Zirconia, Rutílio.

Tem havido uma forte procura de recursos de carvão no mercado mundial e as previsões apontam para que esta assim se mantenha, num futuro previsível, apesar da recente desaceleração do crescimento económico na China e na Europa, que tem levado à contracção temporária dos mercados de matérias-primas. A procura de carvão térmico continua a ser impulsionada pelo crescimento agregado dos mercados emergentes. A procura de carvão metalúrgico, por outro lado, continua a ser impulsionada por grandes investimentos infra-estruturais na Índia, China, Brasil e Médio Oriente, o que fez aumentar a necessidade de produção de aço, em todo o mundo. Prevê-se um crescimento de 70 a 80% na procura mundial de carvão metalúrgico nos próximos 15 anos. E Moçambique encontra-se numa boa localização estratégica para fornecer estes mercados.

Não será fácil realizar o potencial de produção e exportação das vastas reservas de carvão não exploradas de Moçambique, no futuro, tendo em conta os desafios infra-estruturais do país. As maiores dificuldades prendem-se com as deficiências em termos de instalações ferroviárias e portuárias, que limitam o ritmo de desenvolvimento das jazidas de carvão e colocam um limite máximo agregado nas exportações a curto prazo. A rota mais curta da Bacia de Moatize em Tete para o mercado mundial é a linha ferroviária de Sena para o porto da Beira, de 580 quilómetros. Porém, esta linha ferroviária reconstruída tem apenas uma capacidade de 6 milhões de toneladas por ano e o antigo terminal de carvão do porto da Beira só tem capacidade para movimentar, actualmente, 1,2 milhões de toneladas. Além disso, a Beira tem um porto pouco profundo e, mesmo depois de concluídas as obras de dragagem, apenas as pequenas embarcações do tipo Handymax, com uma capacidade de transporte de carvão de 60.000 dwt, estão autorizadas a utilizar tais instalações.

Para dar resposta a estes problemas, estão-se a desenvolver planos para melhorar os portos e para construir uma nova linha ferroviária. A Vale está a investir 2 biliões de dólares (USD) na construção de uma nova linha ferroviária de 200 km a partir de Moatize e que irá ligar à linha existente Malawi-Nacala, que atravessa o Malawi em direcção ao porto de Nacala, na costa norte de Moçambique. A linha de Malawi-Nacala também seria melhorada de forma a aumentar, em todo o sistema de 800 quilómetros, a capacidade de transporte para até 20 milhões de toneladas de carvão por ano. O Porto de Nacala é a solução mais viável, a longo-prazo, para as vastas exportações de carvão do país, pois é um porto de águas profundas com capacidade para movimentar navios de qualquer porte e calado. Existem planos para um novo terminal de carvão em Nacala que vai aumentar a capacidade actual de 1,5 milhão de toneladas para cerca de 16 milhões de toneladas ao ano. Para criar uma capacidade adicional de transporte de carvão para a Beira, propõe-se o transporte em barcaças de pequena e média escala, ao longo de 550 quilómetros do rio Zambeze até Chinde, embora a profundidade do rio e os problemas sazonais relacionados com inundações e secas possam, até certo ponto, dificultar esta alternativa. Além disso, o Governo de Moçambique, com o apoio da Vale e Rio Tinto, tem planos para construir um novo terminal de carvão na Beira, com o objectivo de aumentar a capacidade de movimentação de carvão para 18-22 milhões de toneladas ao ano. Em última análise, serão necessários todos estes investimentos para aumentar a capacidade de transporte e melhoria da capacidade portuária, para se explorarem totalmente os recursos de carvão de Moçambique e todos eles irão demorar algum tempo para serem concluídos.

Outro grande acontecimento é a recente descoberta de gás natural ao largo da costa norte de Moçambique. As descobertas da Anadarko e da ENI na Bacia do Rovuma colocam Moçambique no topo dos países com grandes reservas de gás natural no mundo. Com base nas descobertas existentes, Moçambique tem reservas de gás comprovadas e estimadas entre 1,6 e 2 triliões de metros cúbicos. A informação sísmica das áreas actualmente descobertas sugere a possível existência de mais de 3,4 triliões de metros cúbicos de reservas. Segundo estimativas de analistas, Moçambique poderia obter até 400-500 biliões de dólares (USD) de receitas com o gás natural destas duas reservas, ao longo das próximas décadas, representando enormes benefícios financeiros para um país cujas exportações para este ano de 2012 se prevêem que rondem os 4 biliões de dólares (USD) apenas.

¹⁴ Rajat Kohli (2012) "Tete Basin Coal: A Key Driver for Mozambique" Standard Bank, Maputo, Moçambique.

Moçambique também conta com uma vantagem em termos de localização, por se encontrar geograficamente bem situado para servir os mercados em crescimento na Ásia que procuram fornecedores de gás natural liquefeito. No entanto, também aqui haverá necessidade de um grande investimento para explorar esta oportunidade de exportação. A Fase 1 do investimento previsto pela Anadarko e pela ENI na instalação de GNL (gás natural líquido) e que inclui duas unidades de liquefacção de 5 milhões de toneladas por ano cada, requer um financiamento de 20 biliões de dólares (USD). Também serão necessárias despesas de capital significativas para apoiar o investimento neste complexo de GNL, tais como instalações portuárias e de armazenamento de petróleo, geração de electricidade, água, saúde e outros serviços sociais e o desenvolvimento de um aeroporto. A angariação dos fundos necessários para um projecto desta dimensão, incluindo as despesas para a infra-estrutura local auxiliar, será um desafio nos actuais mercados financeiros globais. No entanto, existem outras grandes empresas de petróleo e de gás alegadamente interessadas em participar nas descobertas de Moçambique e existe um interesse cada vez maior no financiamento de tais projectos em África, manifestado pelos fundos soberanos e empresas de capital privado.

2.2 O IMPACTO DOS MEGA-PROJECTOS NA ECONOMIA: O PASSADO E FUTURO

Existem vários estudos que analisaram o impacto dos mega-projectos na economia (Andersson, 2001; Castel-Branco, 2003; Sonne-Schmidt, Arndt & Magaua, 2009; FMI, Relatório do País, 2011). Estes esforços têm-se concentrado em estimar a contribuição dos mega-projectos não só para o valor acrescentado (medido ao custo de factores) e para a taxa de crescimento do valor acrescentado, mas também nos benefícios mais alargados dos padrões de vida em Moçambique. A conclusão geral destas investigações é de que os mega-projectos tiveram um contributo substancial no PIB ao longo da década, embora o impacto destes projectos nos padrões de vida tenha sido, até à data, limitado: (a) porque são investimentos pertencentes a estrangeiros que repatriam uma grande parte dos seus lucros; (b) porque a natureza dos seus contratos lhes oferece reduções significativas nos impostos sobre os lucros e sobre o consumo e lhes permite deduzir os gastos com infra-estruturas e formação de funcionários nos impostos em dívida; (c) porque são operações de capital intensivo e, portanto, não empregam muitos trabalhadores; (d) porque são muito dependentes da importação de produtos intermédios e, portanto, têm ligações limitadas ao resto da economia.

As estimativas relativamente à contribuição no PIB variam ligeiramente. Sonne-Schmidt, Arndt e Magaua analisaram a contribuição dos primeiros três mega-projectos em Moçambique - Mozal (alumínio), Sasol (gás natural) e Moma (areias pesadas) - durante o período 1996-2006. A conclusão é de que estes projectos foram responsáveis, em grupo e no ano de 2006, por, aproximadamente, 10% do valor acrescentado. E que a contribuição directa destes projectos no crescimento do PIB (caso se inclua a contribuição da fase de construção destes projectos) foi estimada em 1,1 pontos percentuais por ano durante o período de dez anos, com um crescimento da economia de 7,6% ao ano. Considerou-se, portanto, que os mega-projectos não constituíram a principal fonte de crescimento económico ao longo destes anos (embora o seu contributo tenha sido significativo), e que, contrariamente ao que se assumia frequentemente, o resto da economia não tinha ficado estagnada. As estimativas do estudo do FMI apontam para uma contribuição ligeiramente superior para o crescimento. Durante o período 2003-10, o FMI considera que os mega-projectos contribuíram em até 4 pontos percentuais para o crescimento do PIB (e em 10 a 13% do valor acrescentado, dependendo do ano). No entanto, o FMI assinala a limitação da produção dos mega-projectos devido a constrangimentos de capacidade; daí a existência de uma certa dinâmica do papel que desempenham nos agregados macroeconómicos. Desde que começam a funcionar e até atingirem a sua plena capacidade, os mega-projectos impulsionam o crescimento. Mas, assim que um projecto atinge a sua plena capacidade e deixa de haver aumentos na sua produção, deixa de haver uma contribuição para a taxa de crescimento do PIB e a sua participação no valor acrescentado tende a diminuir ligeiramente ao longo do tempo, à medida que é ultrapassado por outras actividades com taxas de crescimento positivas. Por conseguinte, a possibilidade de os mega-projectos se manterem como motor contínuo de crescimento depende da iniciação de novos projectos e da expansão das capacidades existentes.

Os efeitos dos mega-projectos nos padrões de vida são muito modestos. De um modo geral, estes projectos criaram poucos postos de trabalho. E as ligações ao orçamento, por via das receitas fiscais, também têm sido fracas, devido às isenções concedidas. Assim, uma análise dos mega-investimentos à luz dos volumes de exportação, resulta numa imagem demasiado optimista do seu impacto sobre a economia. Estes são agora responsáveis pela maior parte das exportações, mas (considerando os termos dos contratos negociados) também são responsáveis por uma grande parte das importações, pagam poucos impostos e repatriam grande parte dos seus lucros, reduzindo o seu potencial impacto sobre a economia. No entanto, importa notar que esta avaliação do impacto agregado dos mega-projectos não inclui os benefícios das infra-estruturas construídas por essas empresas, a formação que têm prestado aos trabalhadores e as melhorias que têm gerado no clima de investimento, pelo sucesso do seu funcionamento, factores que são no seu todo um contributo significativo para o desenvolvimento económico.



Projecto base do aeroporto regional de Nacala - Moçambique - 2011

E qual o impacto no futuro dos mega-projectos? As previsões das reservas de carvão e novas descobertas de gás natural, descritas acima, irão começar a materializar-se na próxima década e os funcionários do governo afirmam que os termos dos contratos para estes novos investimentos irão excluir muitos dos generosos incentivos fiscais e concessões do passado. Para além disso, haverá grandes investimentos em infra-estruturas de apoio a estes projectos. Para se explorarem os futuros impactos na economia, é útil começar pelos resultados de dois estudos que fazem prognósticos. O primeiro estudo é de Bucuane e Mulder (2007) e baseia-se nas informações conhecidas em 2006 sobre os mega-investimentos e as reservas de recursos. Bucuane e Mulder estimam o futuro impacto dos mega-projectos na balança de pagamentos. Calculam o efeito directo na balança comercial (exportações - importações) deduzido do serviço da dívida e da remessa dos lucros destes projectos e, posteriormente, projectam estas estimativas até ao ano de 2020. Segundo os seus cálculos, depois de 2006, os mega-projectos terão anualmente um efeito positivo na balança de pagamentos e, em 2020, atingirão os 1,3 biliões de dólares (USD). Este efeito é consideravelmente inferior ao efeito na balança comercial em 2020, a qual está projectada em 3,4 biliões de dólares (USD), devido a saídas relacionadas com o serviço da dívida e remessas de lucros. Assumindo uma taxa de crescimento constante do PIB de 7,5% para este período, estimam um efeito na balança de pagamentos igual a 7 a 8% do PIB em 2020, atingindo o máximo de 13% em 2012. Prevêem um aumento das receitas fiscais do orçamento obtidas destes mega-projectos na ordem dos 250 milhões de dólares (USD) em 2020, igual a cerca de 7% do total previsto das receitas fiscais e de outras receitas internas. Advertem para a possibilidade de um aumento considerável destes números caso se considerem as receitas de novos projectos, tal como os do petróleo caso venham a ser materializados. Mas recordam ao leitor o facto de ter havido consideráveis fluxos de ajuda ao longo da década, iguais a 20% do PIB em 2005, não tendo esses fluxos de capital porém provocado a “Doença Holandesa”. Assim, a conclusão da sua análise é de que estes números não devem ser objecto de grande preocupação, mas alertam para o facto de uma das condições que se mantém para evitar os problemas relacionados com a “maldição dos recursos naturais” é um gasto prudente das receitas dos recursos naturais.

Contudo, a situação mudou consideravelmente após 2006. O segundo estudo sobre os impactos futuros dos mega-projectos tem em consideração essas mudanças. Um estudo do FMI (Relatório do País, 2011) fez uma projecção dos impactos, incluindo a nova informação sobre as enormes reservas de carvão de Moçambique, que sofreram um aumento substancial no final da década, e uma expansão na capacidade da Sasol. Assim, as estimativas do FMI incluem uma expansão na produção dos mega-projectos, incorporam um aumento linear de 50% na capacidade da Sasol em 2016, o início da produção de carvão pela Vale (capacidade total de 25 milhões de toneladas) em 2011 e pela Rio-Tinto (capacidade

total de 45 milhões de toneladas) em 2012, atingindo cada uma delas, respectivamente, a plena capacidade projectada para 2016 e 2020. Assumindo que os desenvolvimentos das infra-estruturas de carvão (na sua maioria expansão das linhas férreas) prosseguem de acordo com os planos (o que é uma hipótese difícil), estima-se que o crescimento da indústria do carvão incremente a proporção dos mega-projectos até 18% do valor acrescentado em 2016. Estima-se uma contribuição directa entre 2 a 4% por ano para o crescimento total do PIB. Estas estimativas quase que triplicam as projecções de Bucuane e Mulder. Mas parecem situar-se ainda dentro do intervalo razoável de 20% do PIB, que era o nível dos fluxos de ajuda em 2006¹⁵.

Para além disso, no entanto, temos agora que acrescentar o impacto das novas descobertas de gás natural (e, possivelmente, petróleo) pela Anadarko e ENI. Algumas estimativas apontam para um valor de 400 biliões de dólares (USD) para as novas descobertas de gás, durante as próximas quatro décadas. Se aceitarmos esta aproximação, será concebível que Moçambique produza cerca de 10 biliões de dólares (USD) de exportações de gás natural por ano. Assumindo que 50% destas receitas são obtidas por empresas de exploração estrangeiras, o resultado traduz-se em cerca de 5 biliões de dólares (USD) de receitas de exportação por ano que ficarão para Moçambique. Isto poderia significar um outro aumento de 20% no PIB, por volta do ano 2020, assumindo que o PIB equivale às projecções do FMI, de aproximadamente 25 a 30 biliões de dólares (USD) naquele ano. Mesmo que reduzíssemos de forma prudente esta estimativa para metade, as exportações de gás seriam suficientes para elevar o impacto dos mega-projectos para um nível em que o país terá dificuldades em evitar os efeitos adversos das receitas expansionárias (especialmente tendo em consideração que não incluímos no impacto todos os fluxos de capital de investimento necessários para iniciar os projectos de carvão e gás e as respectivas actividades). Em última instância, porém, muito depende da dimensão final das receitas extraordinárias, da forma como são gastas, da volatilidade dos preços dos produtos básicos, do modo como as taxas de câmbio reagem a estes choques e da capacidade de absorção da economia. Discutimos estes assuntos na secção a seguir.



Sede do FMI em Washington, D.C.

2.3 POTENCIAIS VULNERABILIDADES RELACIONADAS COM A FORTE EXPANSÃO

VOLATILIDADE

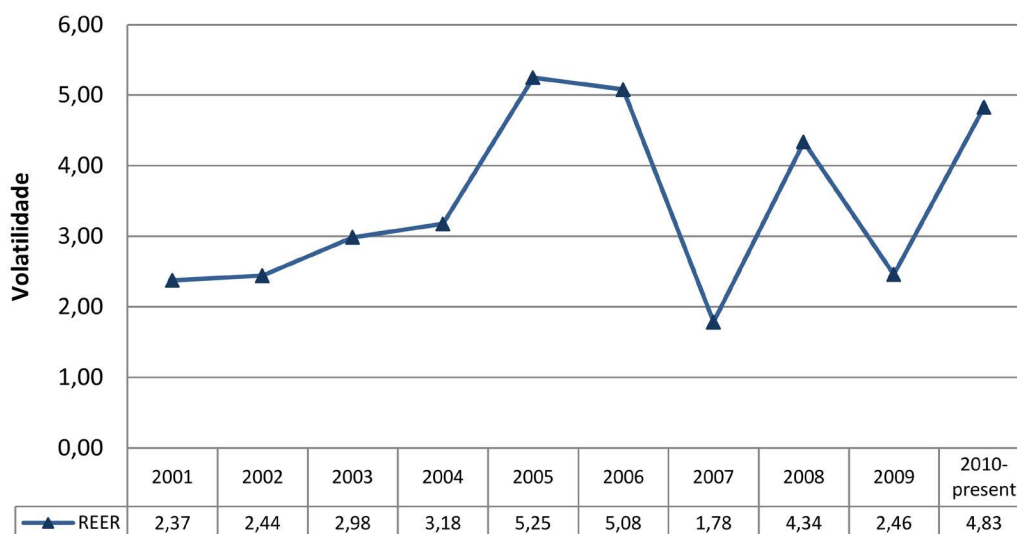
A volatilidade está no centro dos potenciais efeitos colaterais negativos de uma forte expansão de recursos, particularmente nas economias que carecem de diversificação e que têm

mercados financeiros embrionários, tal como discutimos anteriormente. Esta volatilidade e os ciclos de forte expansão e contracção que muitas vezes se desenvolvem, devem-se principalmente à extrema volatilidade dos preços dos produtos básicos no mercado mundial.

O Moçambique de hoje é um exemplo paradigmático dos tipos de economias que podem experimentar efeitos adversos devido ao choque de preços dos produtos básicos. A economia é pequena e a produção e as exportações concentram-se muito em produtos primários. O sector financeiro é subdesenvolvido e existem poucos instrumentos disponíveis para a cobertura de riscos. A política monetária e fiscal, bem como os fluxos de capitais internacionais, adequam-se mais a ser pró-cíclicos, ampliando as oscilações dos preços dos produtos básicos. Os dados existentes revelam que Moçambique experimenta actualmente uma volatilidade considerável nos principais indicadores económicos. A taxa de câmbio é um exemplo. A volatilidade persistente tem-se mantido uma característica marcante das oscilações da taxa de câmbio do metical, desde que se iniciou a sua flutuação em meados dos anos 90.

¹⁵ As projecções da contribuição dos mega-projectos para o emprego rondou os 3.800 empregos em 2010, comparados com uma população activa total de 10,2 milhões. As projecções com os novos mega-projectos apontam para um aumento do emprego para 7.000, assim que as minas de carvão atinjam a sua plena capacidade em 2016, fazendo com que a participação dos mega-projectos no total do emprego atinja apenas 0,01 por cento.

FIGURA 2: VOLATILIDADE DA TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL



Fonte: Biggs 2011.

A Figura 2 e a Tabela 2 apresentam um quadro da volatilidade da taxa de câmbio real de Moçambique, empregando a medida mais utilizada para o cálculo das flutuações cambiais - o desvio padrão da primeira diferença dos logaritmos da taxa de câmbio (usado de Biggs, 2011). As oscilações na taxa de câmbio são calculadas durante um mês, recorrendo aos dados do fim do mês. A média do desvio padrão é posteriormente calculada para um ano, como indicador da volatilidade curto prazo, a qual se encontra representada na Figura 2 e se apresenta na primeira metade da Tabela 2. Calcula-se também média da volatilidade durante um período de três anos, de forma capturar a volatilidade a longo prazo, a qual se apresenta na segunda metade da Tabela 2. Todas as estimativas da volatilidade referem-se à taxa de câmbio efectiva real para o período 2000-11.

A volatilidade média da taxa de câmbio real é elevada em Moçambique. A média do desvio padrão a longo prazo para todo o período é de 3,9. Além disso, parece ter havido um aumento da volatilidade ao longo da década - um aumento de 40%, partindo de uma volatilidade média de 2,6 na primeira metade da década para 3,7 na segunda metade. Para colocar estas estimativas em perspectiva, a volatilidade da taxa de câmbio em Moçambique é quase duas vezes superior àquela dos países mais avançados, onde as médias da volatilidade se situam entre 2 e 2,5. Esta volatilidade média tão baixa da taxa de câmbio nos países mais avançados é previsível por estes se ajustarem de forma mais suave aos choques, considerando que as suas economias são mais diversificadas e o facto das suas moedas serem negociadas em mercados grandes, com liquidez e com acesso a muitos instrumentos de protecção contra a volatilidade, o que os ajuda a eliminarem rapidamente e a reduzirem as oscilações potencialmente elevadas nas taxas de câmbio. A volatilidade da taxa de câmbio em Moçambique, embora ainda seja elevada, quando avaliada em relação àquela de outros países em desenvolvimento, compara-se favoravelmente.

TABELA 2: VOLATILIDADE DA TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL

Ano	Taxa de Câmbio Efectiva Real
2001	2.37
2002	2.44
2003	2.98
2004	3.18
2005	5.25
2006	5.08
2007	1.78
2008	4.34
2009	2.46
2010-presente	4.83
Período	Taxa de Câmbio Efectiva Real
2001-2003	2.55
2004-2006	4.65
2007-2009	3.65
2010-Presente	4.83

Fonte: Biggs 2011

Os países em desenvolvimento, como um grupo, tendem a ter uma volatilidade média cerca de duas vezes superior àquela dos países mais avançados. Moçambique parece enquadrar-se mais naturalmente num grupo de países em desenvolvimento classificados como principais exportadores de produtos não-combustíveis, que exibem os mais elevados níveis da volatilidade média da taxa real de câmbio em todo o mundo. Neste grupo de países em desenvolvimento, a volatilidade média da taxa de câmbio de Moçambique situa-se aproximadamente a meio. Em regra, estes países são pequenos e sujeitos a choques mais frequentes dos termos de troca, devido à volatilidade nos mercados mundiais de produtos básicos.

Aquilo que é importante relativamente à elevada volatilidade da taxa de câmbio, tal como se destaca na secção 1, é que esta pode aumentar os custos excedentários na economia e prejudicar os investimentos, a inovação e o crescimento da produtividade. Tem, sobretudo, efeitos negativos sobre os bens transaccionáveis. Os exportadores avessos ao risco em Moçambique são afectados negativamente pela volatilidade, particularmente na falta de mecanismos de baixo custo de protecção contra riscos. A volatilidade tem o seu maior efeito na composição do comércio - mesmo quando os fluxos de comércio agregados se mantêm relativamente estáveis, ou quando diminuem apenas ligeiramente, a elevada volatilidade da taxa de câmbio pode provocar alterações significativas na composição da exportação. Raddatz (2011) considerou que a volatilidade da taxa de câmbio é relativamente mais importante para os produtos que não possuem uma “protecção natural contra riscos” e que se encontram, portanto, mais expostos à volatilidade. Uma protecção natural contra a volatilidade da taxa de câmbio, que é fornecida por uma correlação negativa entre o preço internacional de um produto e a taxa de câmbio nominal do país, demonstrou ter influência nos padrões de exportação de um país, mesmo depois de se examinar outros determinantes normais na composição da exportação, tais como o factor e conteúdo dos padrões de comércio e de exportação dos países com níveis semelhantes de rendimento. Este resultado deve-se ao facto de os produtos e sectores com preços internacionais que estão negativamente correlacionados com a taxa de câmbio do país, terem preços relativamente mais estáveis em moeda local do que têm outros produtos e sectores. Tendo em conta que as flutuações nos preços em moeda local têm influência nos incentivos ao comércio e na atribuição de recursos, especialmente em países como Moçambique com mercados financeiros menos desenvolvidos e incapazes de se protegerem e suportarem riscos elevados, estes produtos tornam-se relativamente mais importantes no índice de exportações do país, após longos períodos de volatilidade da taxa de câmbio.

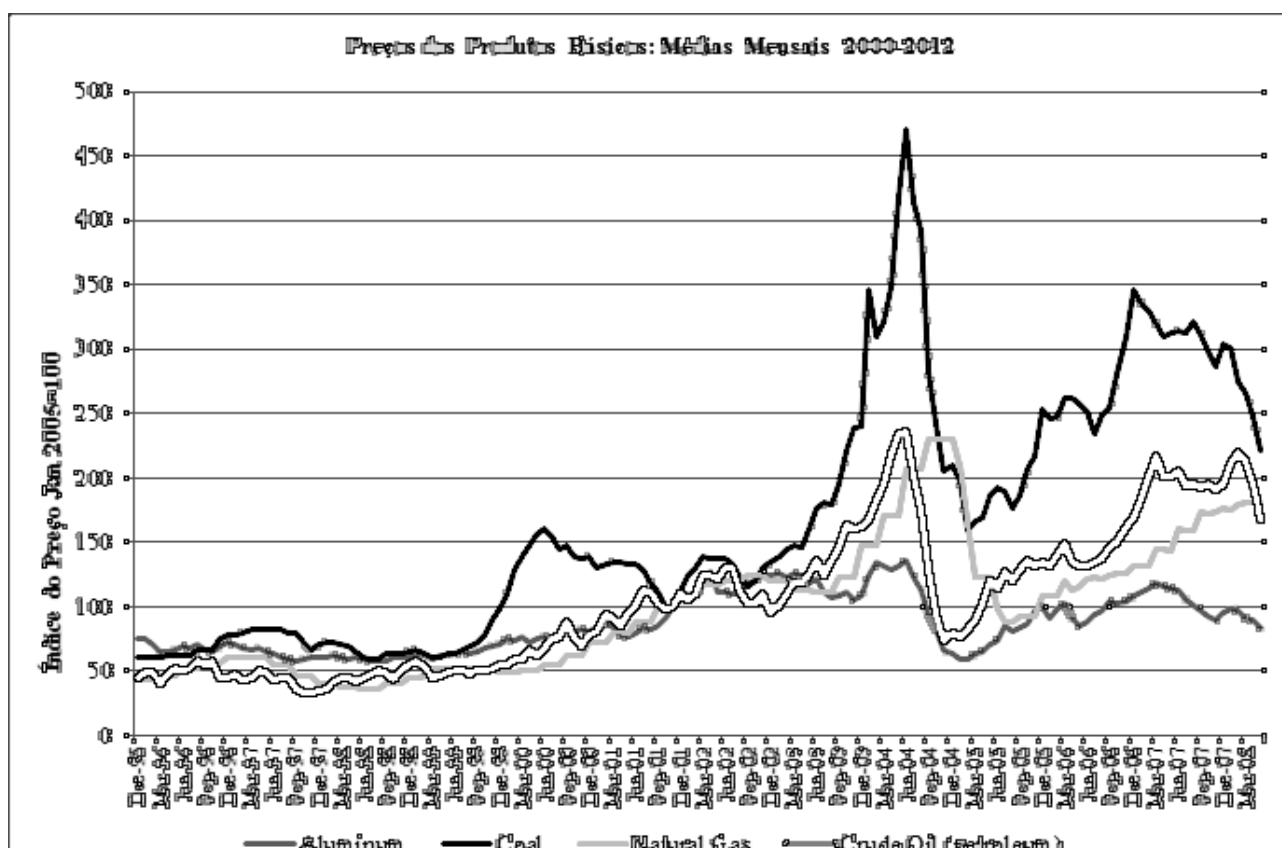
Os riscos dos efeitos relacionados com a volatilidade são susceptíveis de aumentar, à medida que o índice de exportações de Moçambique se altera do carvão para o gás natural. Tal como a Figura 3 e a Tabela 3 indicam, os preços de carvão e de gás natural têm sido muito mais voláteis, na última década, e mais do que os preços do alumínio –o gás por um factor de 2 e o carvão por um factor superior a 3. A volatilidade dos preços de carvão ao longo da década ultrapassou mesmo a dos preços altamente voláteis como o petróleo, com um desvio padrão médio de 0,59 para o período de 2000-12, comparado com um desvio padrão de 0,30 para o caso do petróleo. Isto representa um aumento dramático na volatilidade dos preços do carvão relativamente ao passado. Nos últimos 50 anos e até o início dos anos 2000, o carvão mostrou um desvio padrão médio de apenas 0,11 nas suas flutuações anuais de preços mundiais, enquanto o petróleo atingiu uma média de 0,36.

Os efeitos do aumento da volatilidade dos preços na economia serão, até certo ponto, limitados pelos contratos a preços fixos das empresas produtoras. A título de exemplo, os actuais contratos de exportação de energia eléctrica são a longo prazo e, geralmente, não permitem grandes variações nos preços, e a Mozal opera na base de contratos a longo prazo (embora de menor duração do que os de electricidade), com cláusulas-tipo escalonadas. As empresas de carvão e gás funcionam de uma maneira semelhante. O mais importante para mitigar os efeitos da volatilidade será, talvez, a elaboração de várias políticas microeconómicas do governo destinadas a minimizar a exposição ao risco de volatilidade a curto prazo, tais como a cobertura nos mercados a prazo e a indexação de contratos com empresas de extracção, bem como a gestão macroeconómica da política monetária e fiscal com o objectivo de evitar a pró-ciclicidade.

Os decisores políticos terão que responder a vários tipos de volatilidade - a volatilidade a curto prazo que acabamos de discutir, as oscilações a médio prazo do tipo daquelas associadas com a “Doença Holandesa” e a volatilidade mais previsível devido à geologia e ao esgotamento dos recursos ao longo do tempo. Iremos discutir estas questões políticas mais detalhadamente na última secção.

Os efeitos do aumento da volatilidade dos preços na economia serão, até certo ponto, limitados pelos contratos a preços fixos das empresas produtoras. A título de exemplo, os actuais contratos de exportação de energia eléctrica são a longo prazo e, geralmente, não permitem grandes variações nos preços, e a Mozal opera na base de contratos a longo prazo (embora de menor duração do que os de electricidade), com cláusulas-tipo escalonadas. As empresas de carvão e gás funcionam de uma maneira semelhante. O mais importante para mitigar os efeitos da volatilidade será, talvez, a elaboração de várias políticas microeconómicas do governo destinadas a minimizar a exposição ao risco de volatilidade a curto prazo, tais como a cobertura nos mercados a prazo e a indexação de contratos com empresas de extracção, bem como a gestão macroeconómica da política monetária e fiscal com o objectivo de evitar a pró-ciclicidade. Os decisores políticos terão que responder a vários tipos de volatilidade - a volatilidade a curto prazo que acabamos de discutir, as oscilações a médio prazo do tipo daquelas associadas com a “Doença Holandesa” e a volatilidade mais previsível devido à geologia e ao esgotamento dos recursos ao longo do tempo. Iremos discutir estas questões políticas mais detalhadamente na última secção.

FIGURA 3: VOLATILIDADE DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DE BASE



Fonte: IMF External Data- Primary Commodity Prices produzido pelo Departamento de Pesquisa e Equipe de Mercadorias.

TABELA 3: MÉDIAS E DESVIOS PADRÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DE BASE 2000-2012

Período	Média				Desvio Padrão dos Preços Indexados			
	Alumínio	Carvão	Gás Natural	Petróleo bruto	Alumínio	Carvão	Gás Natural	Petróleo bruto
Jan. 2000-Dec. 2004	66.65	83.16	49.53	51.05	6.49	29.66	7.50	10.72
Jan. 2005-Dec. 2008	107.64	189.35	127.18	127.84	18.21	94.96	41.61	39.42
Jan. 2009-Jun. 2012	92.44	256.51	139.18	155.72	15.38	52.49	33.85	40.71

Fonte: IMF External Data- Primary Commodity Prices produzido pelo Departamento de Pesquisa e Equipe de Mercadorias.

SENSIBILIDADE DA TAXA DE CÂMBIO REAL AOS PREÇOS DOS PRODUTOS BÁSICOS E AOS FLUXOS DE CAPITAL

A apreciação real da taxa de câmbio é um elemento fundamental dos efeitos adversos de uma receita expansionária em moeda externa, conforme se pormenorizou anteriormente na discussão sobre a “Doença Holandesa”. Assim, para se poder entender o modo como a futura forte expansão de recursos em Moçambique poderá ter impacto na economia, é importante examinar a reacção do Metical em relação aos tipos de choques provocados por uma receita extraordinária em moeda externa. É normal os choques relacionados com a forte expansão poderem ser provocados por picos de preços dos produtos básicos e pelo aumento das quantidades de exportação, bem como pela escalada de fluxos de capital gerada pelos investimentos externos nas novas descobertas.

Qual é o grau de sensibilidade do Metical a tais choques? Será que o Metical é uma “moeda determinada por produtos básicos”, semelhante às moedas flutuantes de alguns outros exportadores de produtos básicos, tais como a Austrália e a Nova Zelândia? Isto é, será que o Metical é uma moeda que sofre apreciações quando os preços dos produtos básicos produzidos em Moçambique estão fortes nos mercados mundiais e sofre depreciações quando estes preços estão fracos, de tal modo que os choques dos preços dos produtos básicos explicam uma parte significativa das oscilações da taxa de câmbio? Além disso, qual é o grau de reacção do Metical a choques provocados do lado da procura e àqueles do lado da oferta, tais como pagamentos por transferências internacionais e diferenciais de produtividade? Podem as oscilações do Metical ser explicadas por fluxos internacionais de capital - investimento directo estrangeiro, fluxos de ajuda e outras transferências, as quais aumentam as posições líquidas do país em activos estrangeiros - ou será que os diferenciais de produtividade com os parceiros comerciais de Moçambique desempenham um papel grande na determinação das taxas de câmbio a longo prazo? Por último, terá havido algum elemento de dinâmica nalgumas oscilações recentes da taxa de câmbio, ou estas podem ser explicadas por fundamentos económicos?

Para responder a estas perguntas, desenvolvemos um modelo da determinação da taxa de câmbio real, de acordo com Frankel (2007). O nosso modelo concentra-se exclusivamente nos determinantes do equilíbrio a longo prazo, deixando de lado os desvios da taxa de câmbio real actual a curto prazo. De um modo geral, os desvios a curto prazo resultam de fluxos financeiros em resposta a diferenciais das taxas de juro e a mudanças nos prémios de risco no mercado de obrigações/títulos. No entanto, tal como Hassan e Simione (2010) argumentam no seu estudo da taxa de câmbio em Moçambique, estes aspectos financeiros da determinação da taxa de câmbio são muito menos relevantes para os países de baixo rendimento com mercados financeiros embrionários. Em economias como a de Moçambique, o comércio de bens é, mais do que a especulação no mercado financeiro ou a cobertura contra os riscos, o principal condutor das taxas de câmbio; e o banco central influencia activamente as variáveis monetárias. Portanto, o modelo da paridade do poder de compra (PPP) na determinação da taxa de câmbio a longo prazo, assente no mercado de bens, representa um modelo adequado para os nossos objectivos neste caso.

A taxa de câmbio real de equilíbrio a longo-prazo é dada por uma versão da PPP:

$$RER = \frac{EP^*}{P}, \text{ ou, em forma de log: } rer = e + p^* - p, \quad (1)$$

em que $e = \log$ da taxa de câmbio nominal, em Meticais por dólar;

$p = \log$ do nível de preços de Moçambique (M-CPI);

$p^* = \log$ do nível de preços em moeda externa (F-CPI).

Os índices de preços no país e no exterior são definidos por funções Cobb Douglas com bens transacionáveis TG e bens não transacionáveis NTG:

$$p = \alpha p_{NTGM} + (1-\alpha) p_{TGM}, \quad (2)$$

em que α é o peso atribuído aos bens não-transacionáveis no cabaz moçambicano.

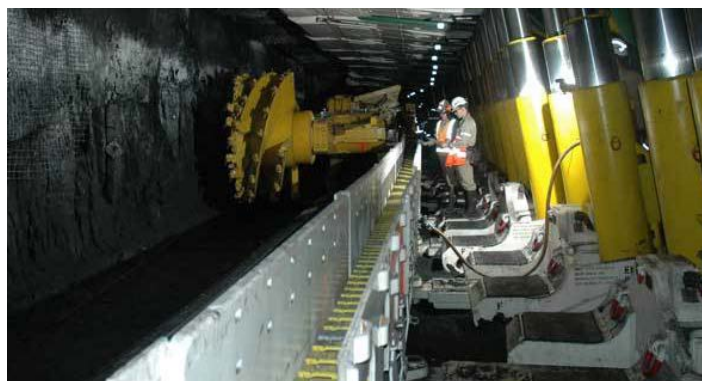
Para simplificar, assume-se a mesma importância no país estrangeiro:

$$p^* = \alpha p_{NTGF} + (1-\alpha) p_{TGF}. \quad (3)$$

Combinando (1), (2) e (3), temos

$$\begin{aligned} rer &= e + p^* - p = e + [\alpha p_{NTGF} + (1-\alpha) p_{TGF}] - \\ &[\alpha p_{NTGM} + (1-\alpha) p_{TGM}] \\ &= (e + p_{TGF} - p_{TGM}) + \alpha [(p_{NTGF} - p_{TGF}) - \\ &(p_{NTGM} - p_{TGM})] \quad (4) \end{aligned}$$

O primeiro termo da equação (4) pode ser entendido como os termos de troca, o preço relativo dos bens transacionáveis produzidos no exterior relativamente aos bens transacionáveis produzidos internamente. Para analisar a questão relativa ao Metical ser uma moeda determinada por produtos básicos, usamos como aproximação dos termos de troca de Moçambique os termos de troca exógenos dos produtos básicos/mercadorias, que constituem o preço real das maiores exportações de mercadorias de Moçambique, o alumínio, (ral), em forma de logaritmo.



Primeira fase do projeto de mineração da Vale no Distrito de Moatize, Província central de Tete.

Para as economias exportadoras de mercadorias, em que estes produtos constituem uma parte significativa das exportações, concluiu-se que o preço mundial destes produtos tinha um forte efeito sobre a taxa de câmbio real (Chen & Rogoff, 2003; Cashin et al., 2004; Isard, 2007; Ricci et al., 2008). Cashin et al. incluíram Moçambique como um dos 58 países no seu estudo, o qual analisou dados para o período 1980-2002. Chegaram à conclusão que o Metical não tinha seguido o padrão de uma moeda determinada por produtos básicos nesses anos, face à inexistência de uma relação significativa entre os preços dos principais produtos exportados por Moçambique na altura (açúcar, algodão e milho) e os movimentos da taxa de câmbio real. No entanto, conforme discutiremos abaixo com mais pormenor, a composição das exportações de Moçambique sofreu uma alteração dramática desde o início do ano 2000, com uma importância cada vez maior das exportações dos mega-projectos. Isto levanta a questão crucial de saber se houve uma alteração dos determinantes da taxa de câmbio real e, se for este o caso, qual o papel que esta alteração pode representar para efeitos de uma forte expansão de recursos no futuro. Além disso, se encontrarmos uma forte ligação entre os preços de exportação dos produtos básicos e as taxas de câmbio, esta conclusão teria implicações importantes numa série de questões de políticas, particularmente em questões tais como a competitividade de Moçambique e a forma de implementar metas de inflação.

O segundo termo da equação (4) é o preço relativo dos bens não-transaccionáveis em termos de bens transaccionáveis, estrangeiro *versus* Moçambique, com o peso da constante α . Existe uma apreciação real quando o preço relativo dos bens não-transaccionáveis aumenta mais rapidamente em Moçambique do que nos seus parceiros comerciais. Isto pode ocorrer em duas instâncias, que examinamos no nosso estudo: (1) no caso de choques do lado da oferta, tal como a chamada relação Balassa-Samuelson, quando a taxa de crescimento da produtividade (medida pelo rendimento *per capita*) é mais elevada em Moçambique do que nos parceiros comerciais; (2) no caso de choques do lado da procura, tal como pagamentos por transferências internacionais, quando há influxos de capitais internacionais na forma de investimento directo estrangeiro ou ajuda externa, ou outros tipos de transferências de riqueza. Devido ao facto dos preços dos bens transaccionáveis estarem vinculados aos preços mundiais por força da Lei do Preço Único¹⁶, os choques resultantes da subida das taxas de crescimento da produtividade (geralmente concentrados no sector dos bens transaccionáveis) ou choques provocados pelo efeito de transferências¹⁷ tendem, em ambas as situações, a fazer aumentar os preços no sector dos bens não-transaccionáveis (por via de um ajuste da oferta de trabalho) e a provocar uma apreciação da taxa de câmbio real. Portanto, no caso de Balassa-Samuelson: $(p \text{ NTGF} - p \text{ TGF}) = \beta$ (rendimento *per capita*) F e $(p \text{ NTGM} - p \text{ TGM}) = \beta$ (rendimento *per capita*) M.

E no caso dos efeitos de transferência: $(p \text{ NTGM} - p \text{ TGM}) = \pi$ (activos externos líquidos) M

Assim, o nosso modelo de regressão da determinação da taxa de câmbio real a longo-prazo irá investigar o impacto de três variáveis no equilíbrio de longo-prazo: termos de troca de produtos básicos/mercadorias (preço real do alumínio), efeito de Balassa-Samuelson (rendimento relativo *per capita*) e os efeitos de transferências (activos externos líquidos), conforme se apresenta nas equações (5), (6) e (7) abaixo.

$$rer_t = \mu ral_t + t \quad (5)$$

$$rer_t = \mu ral_t + \alpha \beta [(rendimento \textit{ per capita})$$

$$F - (rendimento \textit{ per capita}) M]_t + t \quad (6)$$

$$rer_t = \mu ral_t + \alpha \beta [(rendimento \textit{ per capita})$$

$$F - (rendimento \textit{ per capita}) M]_t + \pi (NFA)_t + t \quad (7)$$

O importante aqui é que estas variáveis têm hipoteticamente efeitos persistentes na taxa de câmbio real PPP de equilíbrio a longo prazo. Assim, em vez de se reverter para um equilíbrio razoavelmente rápido da PPP, a conjectura é que estas variáveis económicas reais causam desvios persistentes do seu equilíbrio, o que pode ter implicações económicas importantes. Tal como já foi explicado na nossa discussão da “Doença Holandesa”, tais desvios persistentes do equilíbrio, passíveis de ocorrer devido a receitas expansionárias obtidas com a exportação de recursos, não são considerados um desalinhamento da taxa de câmbio, mas podem antes ser interpretados como mudanças fundamentais que provocam uma viragem na economia para um novo equilíbrio assente nas suas vantagens comparativas. No entanto, embora possam não ser considerados um desalinhamento, estes desvios podem ter consequências económicas, em termos de crescimento económico e de vencedores e vencidos na distribuição do rendimento.

¹⁶ A Lei do Preço Único diz porque os preços são determinados a nível mundial e que o país é tomador de preços e não pode, conseqüentemente, afectar e mudar os preços mundiais.

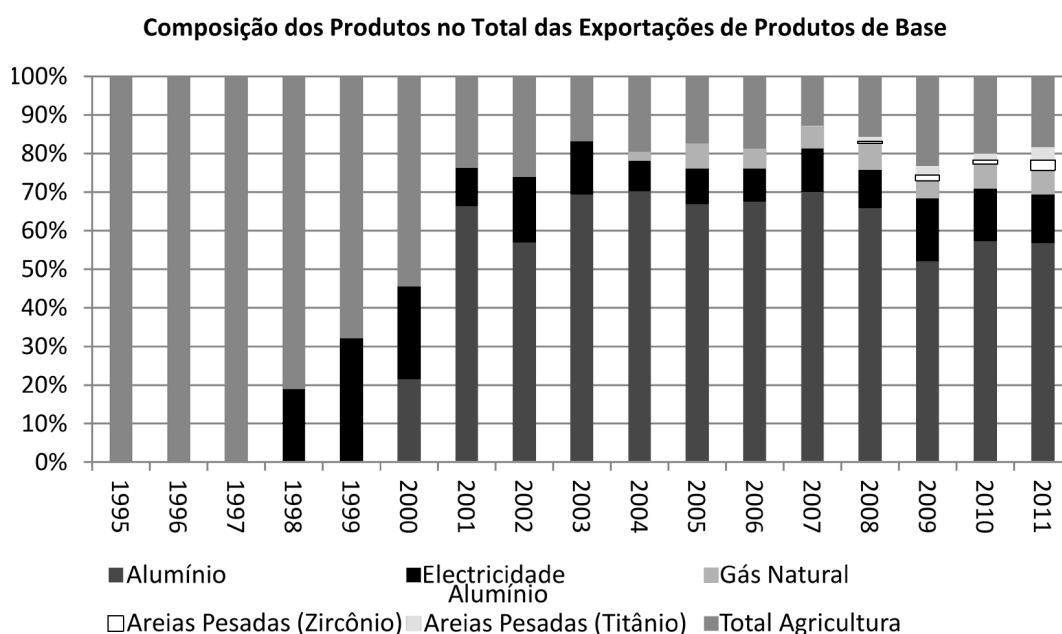
¹⁷ Segundo Obstfeld e Rogoff (1996), existe um “efeito de transferência” quando há uma transferência de riqueza do estrangeiro para o país o que provoca um aumento dos gastos em bens não-transaccionáveis internos: aumento do salário nacional, há uma diminuição do sector de exportação nacional devido à rentabilidade reduzida e há uma expansão do sector exportador estrangeiro. Os termos de troca internos melhoram e a taxa de câmbio real no país sofre uma apreciação. Esta última deve-se a uma subida do preço dos bens não-transaccionáveis devido os salários internos serem agora mais elevados.

UMA ANÁLISE GRÁFICA DAS CORRELAÇÕES DE DADOS

Numa perspectiva macroeconómica, Moçambique pode ser descrito como uma economia pequena e relativamente aberta e com baixo rendimento, dotado de um mercado financeiro nascente com ligações extremamente limitadas aos mercados de capitais mundiais. Em termos de políticas monetárias e cambiais, Moçambique tem vindo a operar ao abrigo de um regime cambial flexível há bem mais de uma década (embora tenha havido, de tempos em tempos, alguma intervenção por parte das autoridades). Também pode ser descrito como uma “economia de produtos básicos/mercadorias”, devido à grande parcela ocupada por estes produtos na produção e exportação. Tal como acontece na maioria dos países em desenvolvimento e de baixo rendimento, os produtos básicos representam mais de 95% das exportações totais de produtos, embora se possa argumentar plausivelmente que o alumínio, presente em cerca de 60% das exportações de Moçambique, é um produto manufacturado e não uma matéria-prima básica. Neste estudo consideramos o alumínio como exportação de um produto básico, devido às suas propriedades similares a um produto básico e devido às características do seu preço nos mercados mundiais.

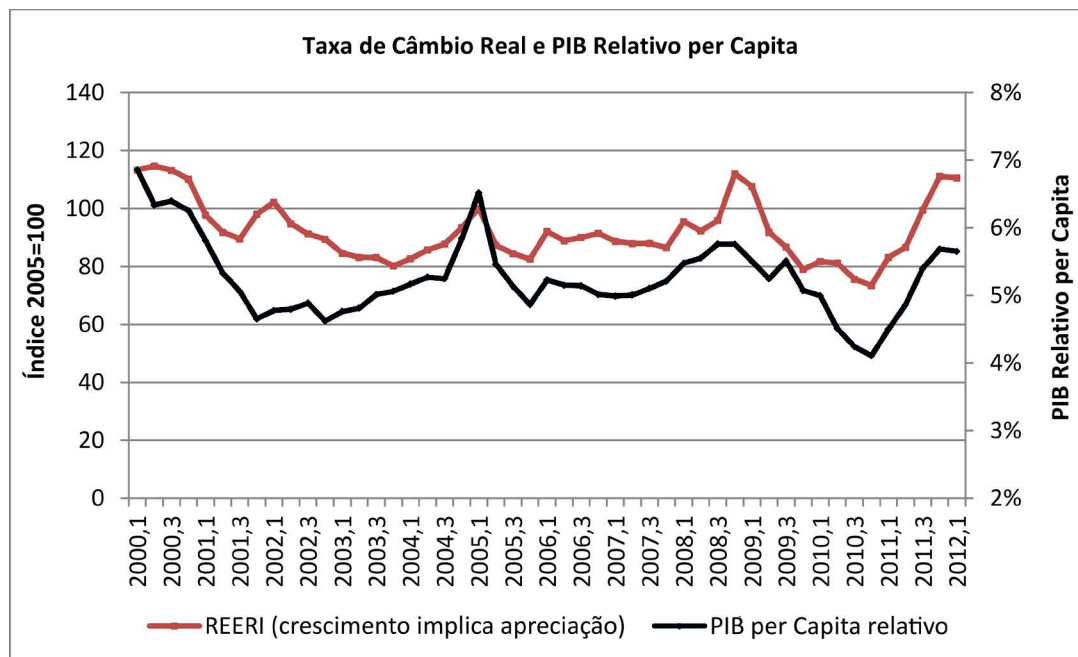
Tem havido, desde 1998, uma mudança considerável na composição das exportações de Moçambique, com o início da produção e exportações de electricidade e, posteriormente, da Mozal I em 2000. A participação da agricultura na exportação de mercadorias ao longo da década sofreu um declínio de 100% para cerca de 20%, enquanto a participação dos produtos básicos dos mega-projectos sofreu um aumento para cerca de 80%. Esta alteração da composição do comércio e o crescente domínio do alumínio a partir de 2000 são apresentados na Figura 4. Tendo em consideração o aumento da participação do alumínio, ao longo da década, juntamente com a importância cada vez maior de outros mega-projectos nas exportações (gás natural, areias pesadas, electricidade), convém rever a questão da sensibilidade do Metical às oscilações nos preços mundiais de produtos básicos, conforme se destaca acima. Para simplificar, concentramo-nos no grau do impacto dos preços mundiais do alumínio sobre a taxa de câmbio real de Moçambique¹⁸. A taxa de câmbio real é calculada como a média geométrica da taxa de câmbio nominal, ponderada pelo índice de preços ao consumidor em Moçambique e nos países parceiros comerciais. O preço real do alumínio é o preço nominal, deflacionado pelo preço de exportação de produtos manufacturados dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

FIGURA 4: COMPOSIÇÃO DOS PRODUTOS DE BASE NAS EXPORTAÇÕES



¹⁸ O alumínio teve, sem dúvida, o maior peso nas exportações durante a década; foi difícil, também, obter uma série consistente de preços mundiais e de pesos comerciais para as outras exportações de produtos básicos, dos mega-projectos, particularmente para produtos tais como areias pesadas que contêm uma série de minerais diferentes. Por conseguinte, não nos foi possível desenvolver um índice de preços completo e ponderado do comércio, para as exportações dos mega-projectos e, portanto, limitámos a nossa análise a um estudo dos preços reais do alumínio.

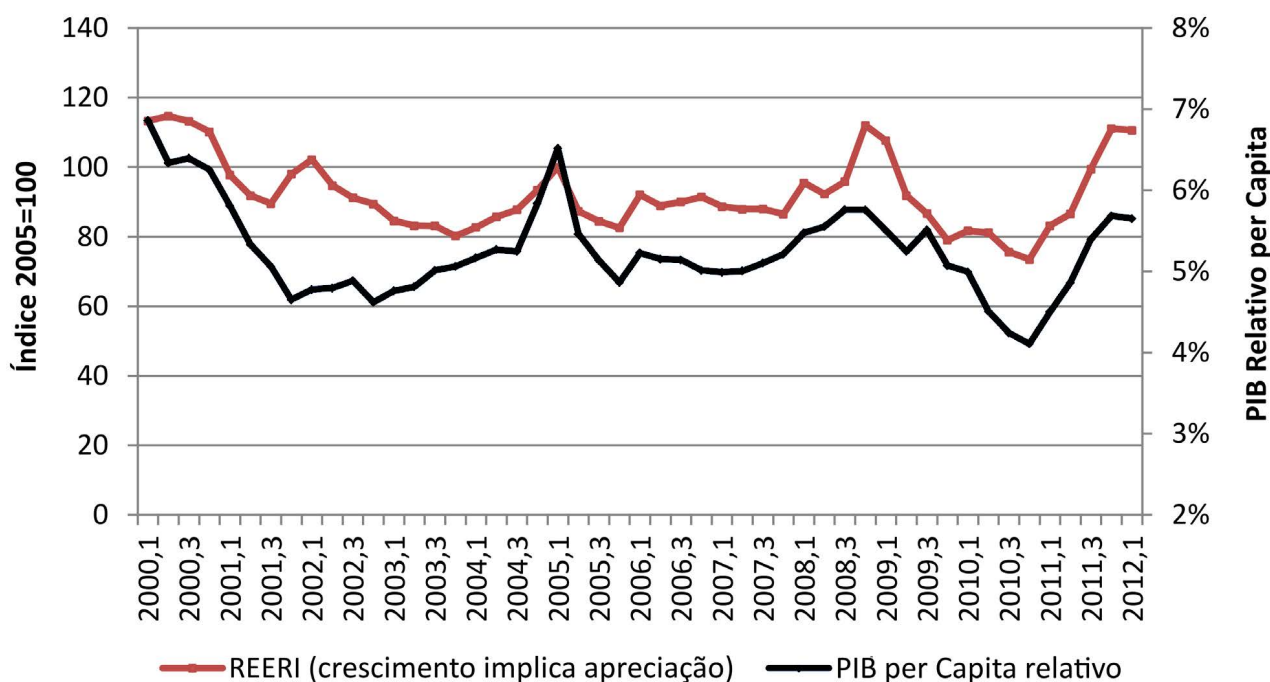
FIGURA 5: TAXA DE CÂMBIO REAL E ÍNDICE DOS PREÇOS REAIS DO ALUMÍNIO



Começando com uma representação visual das correlações dos nossos dados, a Figura 5 mostra os logaritmos da série trimestral da taxa de câmbio efectiva real e o preço real do produto básico para o período desde o 1º trimestre de 2000 ao 1º trimestre de 2012. O gráfico sugere que existe uma associação entre os preços reais do alumínio e a taxa de câmbio real ao longo do período. O Metical real parece acompanhar o preço mundial real dos produtos básicos, com um desfasamento no tempo. A correlação observada entre as duas variáveis, no entanto, não é particularmente rígida, até ao final da década, e a magnitude das suas oscilações não é, em geral, semelhante. Mas parece haver um declínio do Metical (com um desfasamento no tempo) que acompanha um declínio dos preços reais de alumínio e uma apreciação que acompanha um aumento dos preços mundiais.

FIGURA 6: TAXA DE CÂMBIO REAL E PIB REAL RELATIVO PER CAPITA

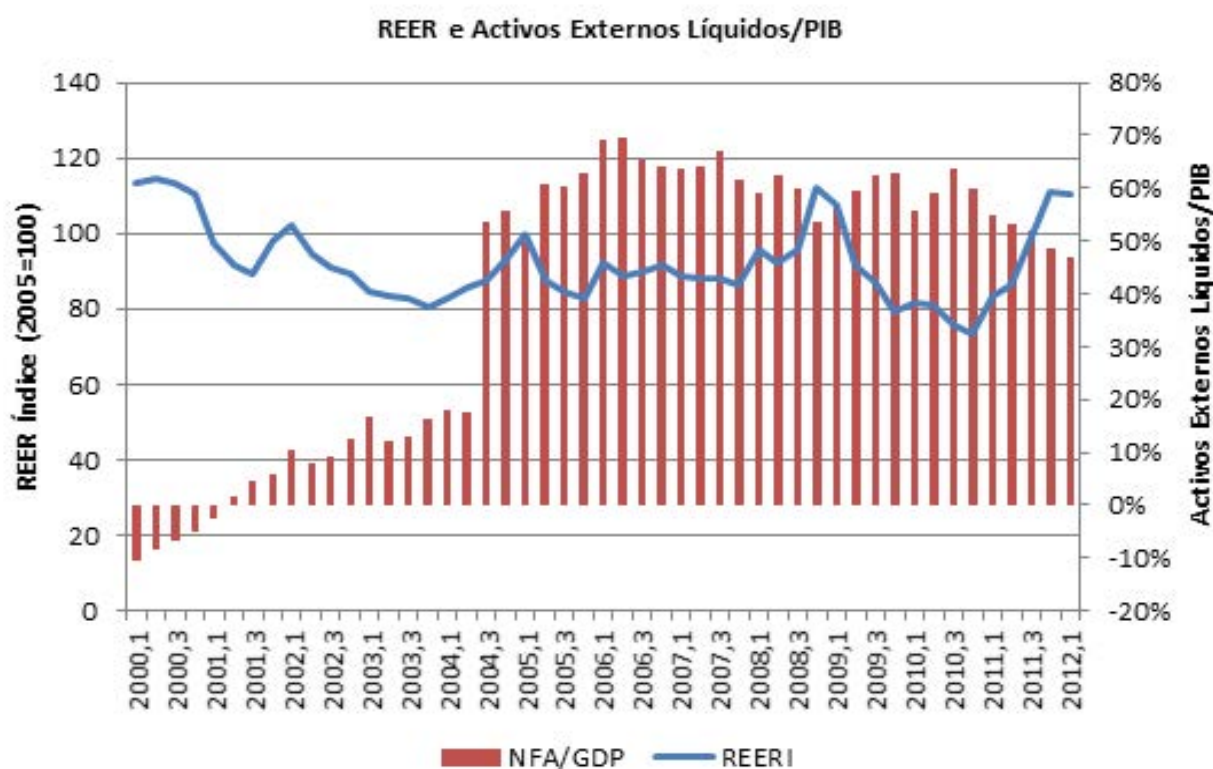
Taxa de Cambio Real e PIB Relativo per Capita



A Figura 6 mostra que a taxa de câmbio real também está correlacionada com o PIB real relativo *per capita*, e o Metical, neste caso, parece acompanhar muito de perto o produto real relativo. Esta correlação pode ser explicada como um reflexo do efeito Balassa-Samuelson, que exerce uma pressão ascendente, do lado da oferta, sobre a taxa de câmbio real, conforme observámos acima. Em alternativa, podia ser explicada como uma manifestação das teorias monetárias da taxa de câmbio nominal, as quais prevêm que o crescimento do rendimento real aumenta a procura por moeda e conduz a uma apreciação nominal da moeda. O facto de ambos, os preços reais do alumínio e o produto real relativo, estarem correlacionados com a taxa de câmbio real, diz-nos que poderíamos ter alguma dificuldade em distinguir, nas oscilações do Metical real, o efeito provocado pelos preços dos produtos básicos do efeito provocado pela produtividade.

A Figura 7 apresenta a associação observada entre a taxa de câmbio real e o rácio dos activos externos líquidos relativamente ao PIB. O rácio dos activos externos líquidos reflecte o impacto, do lado da procura, das transferências internacionais de capitais sobre a taxa de câmbio real. Houve, ao longo da década, influxos substanciais de capitais internacionais. A partir do terceiro trimestre de 2004, observa-se um salto significativo no rácio dos activos externos líquidos, de cerca de 15% do PIB para mais de 50%. Posteriormente e até ao primeiro trimestre de 2010, o rácio médio rondou os 60% do PIB, após o que começou a diminuir gradualmente até pouco mais de 40% no primeiro trimestre de 2012. Apesar deste aumento significativo nos activos externos líquidos em relação ao PIB durante o período, não é possível visualizar uma correlação óbvia com a taxa de câmbio real. Isto poderá dever-se ao facto de ter havido, a acompanhar os aumentos observados nos activos externos líquidos, um aumento nas fugas da economia, na forma de importações e remessas de lucros dos mega-investidores, reduzindo assim o potencial impacto das transferências de capital sobre a taxa de câmbio. O facto da autoridade monetária ter intervindo no mercado externo e ter, durante estes anos, acumulado reservas que moderaram o efeito das transferências sobre a taxa de câmbio, pode ser outro dos motivos.

FIGURA 7: TAXA DE CÂMBIO REAL E ACTIVOS EXTERNOS LÍQUIDOS



NetForeign Assets (NFA) – Activos Externos Líquidos ; Gross Domestic Product (GDP) - Produto Interno Bruto; Real Effective Exchange Rate (REER) - Taxa de Câmbio Real Efectiva

RESULTADOS EMPÍRICOS FORMAIS

Estabelecer correlações visuais simples ajuda a ter uma ideia sobre os dados disponíveis. No entanto, temos de recorrer a uma análise empírica mais formal para podermos chegar a conclusões mais claras. Uma vez que estamos a lidar com dados de séries temporais, o primeiro passo neste processo é abordar a questão relativamente à melhor forma de estabelecer um modelo a partir de uma pequena amostra de dados evitando-se o comportamento de raiz quase unitário¹⁹. As nossas amostras resumem-se a menos de 100 observações trimestrais e excluem qualquer teste significativo de imobilidade. Adoptamos, portanto, Chen e Rogoff (2004) e contamos com a evidência empírica considerável que sugere que as taxas de câmbio reais são estacionárias, possivelmente com uma tendência. O mesmo se comprovou para os preços dos produtos básicos (Borensztein & Reinhart, 1994; Cashin, Liang & McDermott, 2000). Excluindo-se, *a priori*, as tendências não-estacionárias/estocásticas, concentramo-nos no caso em que as taxas de câmbio reais e os preços reais dos produtos básicos, bem como as outras variáveis, são tratados como estacionários e possivelmente com tendências²⁰.

O modelo completamente estimado é o seguinte (os dados trimestrais para a análise incluem o período do 1º trimestre de 2000 até ao 1º trimestre de 2012):

$$\text{Ln } reer_t = \alpha + \beta_1 \text{Ln } ral_t(t-2) + \beta_2 \text{Ln} [(\text{rendimento per capita}) F - (\text{rendimento per capita}) M]_t \\ + \beta_3 \text{Ln } reer_{(t-1)} + \beta_4 \frac{\text{NFA}}{\text{GDP}_t} + \beta_5 \text{tendência}_t + u_t$$

em que

$\text{Ln}_t reer_{t-1}$ é o logaritmo da taxa de câmbio efectiva real do Metical, calculado como uma média geométrica da taxa de câmbio nominal, ponderada pelo índice de preços ao consumidor em Moçambique e nos seus países parceiros comerciais.

$\text{Ln}_t ral_{(t-2)}$ é o preço mundial do alumínio, deflacionado pelo preço das exportações dos produtos manufacturados dos países da OCDE. Destina-se a aproximar os termos exógenos do comércio e encontra-se, portanto, expresso em forma real. A variável também está dois trimestres desfasada no tempo, para capturar o efeito do estabelecimento rígido dos preços nos contratos da Mozal com os seus compradores. A Mozal é o único exportador de alumínio, pelo que não só os termos dos seus contratos como os seus preços de exportação (os quais se ajustam apenas a intervalos regulares e não flutuam instantaneamente com os preços existentes nos mercados mundiais) têm um impacto importante sobre os termos de troca, daí resultando um desfasamento na transmissão dos preços dos produtos básicos na taxa de câmbio. Os nossos resultados mostram um impacto contemporâneo insignificante dos preços do alumínio na taxa de câmbio real, enquanto um desfasamento de dois trimestres proporciona um melhor ajuste.

$\text{Ln} [(\text{rendimento per capita}) F - (\text{rendimento per capita}) M]_t$ é o logaritmo da proporção do PIB per capita de Moçambique em relação ao PIB dos seus parceiros comerciais mais importantes. Conforme se observou anteriormente, este controla os efeitos do lado da oferta, tais como a relação de Balassa-Samuelson, que capta as taxas diferenciais do crescimento da produtividade entre Moçambique e os seus parceiros comerciais.

$\text{Ln}_t reer_{(t-1)}$ é o logaritmo da taxa de câmbio efectiva real do Metical, que se inclui para capturar a ideia de uma âncora de arrastamento ou elementos de dinamismo.



A empresa de fundição de alumínio Mozal manteve o primeiro lugar na lista das 100 maiores empresas de Moçambique.

¹⁹ Em inglês denominado "near unit root behavior".

²⁰ Considerámos outras alternativas para os nossos resultados, incluindo o teste para o apuramento de raízes unitárias, tanto na taxa de câmbio real como no índice de preços de produtos básicos e a aplicação de métodos de co-integração, tais como controlos de robustez. Os resultados que obtivemos foram muito mais fracos. Caso se inclua o período total entre 1995-2011, pode-se aceitar a hipótese de uma raiz unitária (não-estacionária), tanto na taxa de câmbio real como nas séries de preços reais do alumínio. No entanto, para um período de mais curta duração (2001-2011), em que o alumínio se tornou a exportação dominante, a dimensão da amostra é demasiado reduzida para que se apliquem estas técnicas de forma robusta. Os testes estatísticos de rastreamento indicaram uma co-integração com uma tendência restrita, mas a exclusão/inclusão de algumas observações alterou os resultados, indicando a não-robustez da especificação.

$\frac{NEA}{GDP_t}$ é proporção trimestral de activos externos líquidos em relação ao PIB. Os activos externos líquidos são calculados como a soma das reservas internacionais líquidas do Banco de Moçambique, acrescidas de outros activos externos líquidos, incluindo moeda externa (passivos de médio e longo-prazo). Conforme discutimos anteriormente, esta variável controla os efeitos do lado da procura, tais como os investimentos directos estrangeiros, ajuda externa e outros pagamentos de transferências internacionais.

Fazemos estimativos do modelo completo em quatro fases/etapas, começando primeiro pelas estimativas, no modelo 1, da elasticidade da taxa de câmbio real relativamente aos preços de produtos básicos, tratando ambas as séries como estacionárias e com uma tendência linear. As estimativas do coeficiente OLS encontram-se indicadas na primeira coluna da Tabela 4 abaixo. Consideramos que os preços reais dos produtos básicos têm um impacto significativo (ao nível de 90 por cento) sobre a taxa de câmbio real: um aumento de 10 por cento no preço real dos produtos básicos conduz a uma apreciação de 1,8 por cento do Metical efectivo real. Esta estimativa é ligeiramente inferior às elasticidades encontradas noutros estudos relativos a economias mais avançadas ou economias emergentes, onde as estimativas da elasticidade rondam, em média, os 0,5 (Coudert, Couharde, e Mignon de 2008). Consideramos também que não existem graves problemas de correlação serial nos termos de erro, neste modelo, de acordo com os testes de correlação serial de LM de Durbin-Watson e de Breusch-Godfrey.

O modelo 2 aumenta o modelo 1 ao incluir o valor desfasado da taxa de câmbio real como uma variável explicativa adicional. Esta variável endógena desfasada apresenta um significado elevado, sugerindo a presença de um fenómeno na taxa de câmbio, quer seja um elemento de dinamismo ou uma âncora de arrastamento, ou, eventualmente, a exclusão de determinantes (correlacionados em série). O teste de LM de Breusch-Godfrey mostra que a inclusão de uma variável endógena desfasada reduz ainda mais as preocupações com a correlação serial. A importância do coeficiente sobre o preço real do produto básico aumenta para o nível dos 99 por cento, no entanto, a introdução desta variável dependente desfasada reduz a magnitude do seu coeficiente. A elasticidade da taxa de câmbio real do preço do produto básico diminui de 0,18 para 0,13 de modo que um aumento de 10 por cento do preço do produto básico conduz agora a uma apreciação de 1,3 por cento da taxa de câmbio real.

Nos modelos 3 e 4, aumentando as regressões com o PIB *per capita* relativo e o rácio dos activos externos líquidos, controlamos os choques dos lados da procura e da oferta. Os resultados indicam um efeito Balassa-Samuelson positivo e significativo no modelo 3, que mostra a importância dos efeitos do lado da oferta sobre a determinação da taxa de câmbio real. A inclusão do PIB *per capita* relativo na regressão, resulta num declínio da magnitude do coeficiente sobre os preços reais dos produtos básicos. Evidentemente e como era de esperar, o rendimento real é colinear com os preços dos produtos básicos. Mas as duas variáveis não se anulam uma à outra quando competem lado a lado. Finalmente, no quarto modelo que inclui a especificação completa, aumentado com o rácio dos activos externos líquidos em relação ao PIB, todos os coeficientes se mantêm significativos, com o coeficiente de activos externos líquidos a ser, inesperadamente, negativo e significativo, e com a magnitude e a importância do coeficiente dos preços reais dos produtos básicos a sofrerem um aumento. Face ao forte aumento dos activos externos líquidos (AEL) após 2004, apresentado na Figura 7 acima, incluiu-se uma variável fictícia (dummy) na regressão para explicar esta quebra estrutural. O coeficiente do rácio dos activos externos líquidos apresenta-se positivo no período de 2004 a 2011, mas não se considera significativo. Isto pode ser devido a problemas de multi-colinearidade, visto que a relação AEL/PIB está correlacionada com os preços reais do alumínio (o coeficiente de correlação é de 0,59), o que é significativo ao nível de 1% de confiança. No entanto, a exclusão dos preços reais do alumínio da equação não alterou os resultados -- mais uma vez, quando competem lado a lado, estas duas variáveis não se anulam mutuamente. De facto, o controlo dos choques do lado da procura através do rácio dos activos externos líquidos influencia de modo positivo a magnitude e a importância da estimativa da elasticidade da taxa de câmbio real dos preços dos produtos básicos.

TABELA 4: RESULTADOS DA REGRESSÃO

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Intercepção	3.76*** (0.43)	0.84** (0.48)	3.85*** (0.61)	3.93*** (0.76)
Ln reer (t-1)		0.69*** (0.10)	0.38*** (0.12)	0.32*** (0.11)
Ln (preço real do produto de base)	0.18* (0.10)	0.13*** (0.05)	0.10** (0.05)	0.17*** (0.06)
Ln (Rácio do PIB relativo)			0.51*** (0.13)	0.52*** (0.11)
Activos Ext. Líquidos/PIB (2004-2011)				0.06 (0.09)
Activos Externos Líquidos/PIB				-0.20*** (0.08)
Tendência	-0.002** (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.00 (0.003)	0.001 (0.000)
N	49	49	49	49
Regressão Rsq	0.08	0.59	0.63	0.71
Durbin Watson	1.62	1.89	1.58	1.68
Teste LM (AR2)	3.91	1.39	5.79	4.55
Prob>LM	0.14	0.51	0.06	0.11

Nota: Correlação corrigida, padrão de desvios entre parênteses.

****significativo em 1%; ** significativo em 5%; * significativo em 10%.*

Teste DW (~ 2) não indica correlação serial nos Modelos 2-4

Por que motivo se considera que os activos externos líquidos/PIB têm um sinal negativo na regressão da taxa de câmbio real? Este resultado pode dever-se a vários factores. Egert, Lahreche-Revil e Lommatzsch (2005) argumentam que esta relação negativa entre activos externos líquidos e a taxa de câmbio real, que se encontra em vários países em transição e num conjunto de pequenos países abertos da OCDE, está ligada à necessidade uma depreciação da taxa de câmbio real a longo-prazo para responder, através de uma balança comercial melhorada, às elevadas dívidas externas. Portanto, níveis mais elevados de activos externos líquidos (assim que se atinge a reserva desejável) exigem pagamentos mais elevados sobre esses passivos externos. Esta não é uma explicação plausível para Moçambique, na medida em que o país se encontra numa fase de desenvolvimento direccionada para a constituição de uma reserva desejável de activos externos, porque o seu elevado potencial de crescimento não pode ser financiado apenas pela poupança interna. O uso de poupanças externas implica a acumulação de passivos externos; Moçambique ainda não se encontra ainda na fase de ter atingido a reserva desejável de activos externos líquidos e é necessário um grande fluxo de pagamentos para servir estas obrigações. Pode bem ser, no entanto, que um grande programa de perdão de dívida externa tenha influenciado que o rácio AEL/PIB em 2004 que depois tenha tido um impacto similar em mais outros países em desenvolvimento. Em segundo lugar, influxos mais elevados de capitais internacionais em Moçambique ao longo da década estivessem também relacionados com o aumento considerável de saídas de capital da economia, sob a forma de importações e remessas de lucros dos mega-investidores, reduzindo (ou tornando negativo) o impacto potencial das transferências sobre a taxa de câmbio. Em terceiro lugar, uma explicação alternativa para o sinal negativo é que este pode estar relacionado, em parte, com a composição dos activos externos líquidos. Alguns estudos (Combes, 2011) revelam que não é o total de influxos de capital, mas antes a composição dos influxos, que afecta a taxa de câmbio. Investimentos em activos (p.ex. acções, títulos e outros instrumentos financeiros) mostram que geram o impacto mais alto, enquanto o IDE e outras transferências, que

são proeminentes no caso de Moçambique, têm uma influência muito menor sobre a taxa de câmbio real. É evidente que isto serve apenas para explicar um impacto reduzido e não um impacto negativo. Estudos tais como de Pontines e Siregar (2004) e Kaminsky e Reinhart (1999) apresentam formulações alternativas sobre o índice de pressão da taxa de câmbio.

Por último, existe uma possível influência de intervenção na taxa de câmbio. Se o BM estiver a intervir activamente para controlar a taxa de câmbio, não tem toda a flexibilidade necessária para responder de uma forma previsível aos fluxos de capital estrangeiro. Analisamos mais detalhadamente esta questão da intervenção na taxa de câmbio, de acordo com uma abordagem apresentada por Combes (2011).

Calculamos um índice de pressão do mercado cambial

$$EMP_1 = \% \Delta e_{i,t} / (\% \Delta e_{i,t} + \% \Delta f_{i,t}), \quad \text{Em que}$$

$$\Delta f_{i,t} = \frac{abs(RES_{i,t} - RES_{i,t-1})}{MB_{i,t-1}}$$

$$\Delta e_{i,t} = abs\left(\frac{er_{i,t} - er_{i,t-1}}{er_{i,t-1}}\right)$$

RES avalia os activos de reserva e MB avalia a base monetária. Se a taxa de câmbio flutuar pura e simplesmente e a autoridade monetária não intervier para acumular reservas em resposta aos influxos de capital, poderemos prever um índice da EMP (Pressão do Mercado Cambial) igual a 1. No extremo oposto, se a taxa de câmbio for fixa, o índice da EMP será igual a zero. Os valores intermediários do índice da EMP estão relacionados com os graus de flexibilidade cambial e com as intervenções monetárias. O rácio dos activos externos líquidos e os resultados da estimativa do índice da EMP encontram-se apresentados na Tabela 5, a seguir.

A Tabela 5 mostra a inexistência de uma flutuação totalmente livre do Metical desde 2000 – o Metical tem sofrido uma flutuação, tal como afirmam Calvo e Reinhart (2002), “protegido por um colete salva-vidas”, como é o caso em muitos outros países em desenvolvimento. O BM tem estado claramente a intervir ao longo do período, reduzindo a flexibilidade cambial. No entanto, o grau da flexibilidade parece ter aumentado ligeiramente nos últimos dois anos, visto que a medida de EMP saltou para 0,62, no período de 2010 até ao presente.

Resumindo, consideramos que os efeitos de dinamismo (capturados pela taxa de câmbio real desfasada no tempo), os termos de troca (aproximados pelos preços reais dos produtos básicos/commodities), os diferenciais de produtividade do lado da oferta ou o efeito de Balassa-Samuelson de subida dos preços dos bens não-transacionáveis e os activos exteriores líquidos são os principais determinantes do equilíbrio das taxas de câmbio reais, a longo-prazo em Moçambique. O mais importante é que o Metical parece enquadrar-se na categoria da moeda determinada pelos produtos básicos, visto que o preço mundial real das exportações destes produtos tem uma influência significativa e estável na taxa de câmbio real de Moçambique – no nosso modelo completo, um aumento de 10 por cento no preço mundial real dos produtos básicos resulta numa apreciação real de 1,7. Esta constatação não provoca uma grande surpresa, pois há muito tempo que se reconhece a grande importância dos choques dos preços dos produtos básicos (tanto de exportação como de importação) nos países de baixo rendimento que dependem fortemente da produção destes produtos básicos. No entanto, salienta o facto de que uma das principais vulnerabilidades de Moçambique, durante a futura expansão de recursos, será a sensibilidade da taxa de câmbio real aos choques dos preços dos produtos básicos. Actualmente, sendo o alumínio o principal produto básico de exportação, a elasticidade da taxa de câmbio real aos preços dos produtos básicos é relativamente baixa. Isto pode-se alterar substancialmente à medida que outros produtos básicos, tais como o carvão, gás natural, e talvez o petróleo, se tornarem muito mais importantes na composição das exportações. Um aumento nos volumes de comércio desses produtos básicos e o facto destes produtos apresentarem uma volatilidade de preços muito mais elevada do que a do alumínio, irá certamente influenciar as respostas da taxa de câmbio aos futuros choques dos preços mundiais destes produtos básicos.

O facto de considerarmos que existe uma influência muito significativa dos choques do lado da oferta, através do PIB relativo *per capita*, constitui uma aceitação decisiva da importância do efeito Balassa-Samuelson. Por outro lado, possuímos apenas algumas conjecturas preliminares para a influência significativa negativa dos choques do lado da procura, sobre a taxa de câmbio real, através dos activos externos líquidos. É necessário aprofundar mais esta questão para compreender o que se está a passar. Finalmente, na estimação de séries temporais, a nossa amostra é de dimensão bastante pequena, com apenas 49 observações trimestrais, tornando-se difícil realizar uma análise robusta dos determinantes de longo-prazo da taxa de câmbio real.

TABELA 5: MEDIDAS DA FLEXIBILIDADE DA TAXA DE CÂMBIO 2000-2012

Período	Activos Externos Líquidos/PIB	Índice do EMP
2000-2002	2%	0.44
2003-2005	37%	0.36
2006-2009	63%	0.31
2010-Presente	57%	0.65

INSTITUIÇÕES

Outra vulnerabilidade significativa na próxima forte expansão de recursos é a qualidade das instituições de Moçambique. Conforme observado anteriormente, considerou-se que a forte expansão dos recursos naturais influencia a natureza e a qualidade das instituições de um país e está provado que este impacto é um dos principais canais para os recursos amaldiçoarem o crescimento e o desenvolvimento a longo-prazo. A perspectiva para os países de baixo rendimento e com instituições frágeis existentes previamente à mobilização dessas receitas extraordinárias dos recursos é particularmente preocupante.

A Tabela 6 apresenta os Indicadores de Governação do Banco Mundial para Moçambique no período de 1996-2010, juntamente com as pontuações médias da qualidade das instituições da África Subsaariana. Estes indicadores avaliam a força das instituições de um país, de acordo com a percepção dos seus cidadãos, entidades públicas e privadas e ONGs, em várias dimensões, incluindo:

- **Voz e Responsabilização** (grau de participação dos cidadãos na eleição do governo, liberdade de expressão, de associação e dos órgãos de comunicação social);
- **Estabilidade Política** (probabilidade de o governo ser derrubado através de meios inconstitucionais ou violentos);
- **Eficácia do Governo** (qualidade dos serviços públicos, da administração pública e da formulação e implementação de políticas, credibilidade do compromisso do governo a tais políticas);
- **Qualidade Regulamentar** (capacidade do governo de formulação e implementação de políticas e regulamentos sólidos);
- **Estado de Direito** (grau de confiança e respeito dos agentes pelas regras da sociedade, qualidade da execução dos contratos, direitos de propriedade, polícia, tribunais e grau de probabilidade de crime e violência); e
- **Corrupção** (grau de exercício do poder público para ganhos privados, incluindo tanto as grandes como as pequenas formas de corrupção e a utilização do Estado por parte das elites para interesses privados).

A qualidade das pontuações de governação para cada categoria é medida em unidades que variam de -2,5 a 2,5, sendo os valores mais elevados equivalentes a melhores resultados de governação. As pontuações que ditam a posição de um país são determinadas num grupo de 213 economias, com as posições mais elevadas a indicarem melhores resultados de governação comparativamente com outros países. A Tabela 5 inclui também uma pontuação da qualidade geral das instituições em Moçambique, bem como as pontuações médias regionais da qualidade das instituições para a África Subsaariana.

TABELA 6: INDICADORES DE GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE 1996-2010

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Voz & responsabilização												
Pontuação de Qualidade	-0.32	-0.10	-0.15	-0.18	-0.02	-0.04	-0.00	-0.09	-0.08	-0.08	-0.06	-0.12
Posição do País	40	46	46	44	46	47	39	45	47	47	47	45
Pontuação Média da Qualidade SSA	-0.73	-0.70	-0.69	-0.65	-0.61	-0.64	-0.63	-0.57	-0.58	-0.60	-0.62	-0.62
Estabilidade Política												
Pontuação de Qualidade	-0.16	-0.02	-0.16	0.13	0.19	-0.07	0.06	0.48	0.31	0.35	0.53	0.32
Posição do País	43	46	39	47	50	42	48	61	55	57	64	57
Pontuação Média da Qualidade SSA	-0.62	-0.62	-0.62	-0.64	-0.56	-0.50	-0.55	-0.49	-0.54	-0.55	-0.54	-0.55
Eficácia do Governo												
Pontuação de Qualidade	-0.47	-0.39	-0.43	-0.43	-0.54	-0.56	-0.51	-0.59	-0.49	-0.43	-0.44	-0.47
Posição do País	53	41	38	39	34	32	36	31	37	42	40	39
Pontuação Média da Qualidade SSA	-0.74	-0.72	-0.72	-0.72	-0.72	-0.76	-0.81	-0.81	-0.79	-0.78	-0.78	-0.80
Qualidade Regulamentar												
Pontuação de Qualidade	-0.54	-0.29	-0.16	-0.30	-0.50	-0.46	-0.62	-0.52	-0.51	-0.47	-0.37	-0.37
Posição do País	27	37	43	42	32	35	25	31	31	36	39	41
Estado de Direito	-0.75	-0.70	-0.67	-0.68	-0.70	-0.74	-0.77	-0.73	-0.75	-0.74	-0.72	-0.71
Pontuação de Qualidade	-0.83	-0.81	-0.74	-0.67	-0.73	-0.63	-0.70	-0.64	-0.59	-0.60	-0.59	-0.50
Posição do País	23	22	29	30	27	32	32	31	33	33	34	37
Pontuação Média da Qualidade SSA	-0.75	-0.73	-0.72	-0.71	-0.73	-0.77	-0.77	-0.72	-0.73	-0.74	-0.74	-0.74
Corrupção												
Pontuação de Qualidade	-0.36	-0.35	-0.40	-0.46	-0.60	-0.64	-0.55	-0.58	-0.53	-0.46	-0.39	-0.39
Posição do País	40	41	42	38	34	29	37	34	36	40	42	42
Pontuação Média da Qualidade SSA	-0.60	-0.62	-0.57	-0.58	-0.63	-0.67	-0.68	-0.63	-0.61	-0.61	-0.61	-0.60
Pontuação Média da Qualidade Total (Moçambique)	-0.45	-0.33	-0.34	-0.32	-0.37	-0.40	-0.39	-0.32	-0.31	-0.28	-0.22	-0.25
Pontuação Média da Qualidade Total (SSA)	-0.70	-0.68	-0.66	-0.66	-0.66	-0.68	-0.70	-0.66	-0.67	-0.67	-0.67	-0.67

Fonte: *Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial 2011*

A pontuação de Moçambique quanto à qualidade institucional é relativamente pobre em quase todas as categorias de governação, indicando, de modo geral, uma substancial fraqueza institucional. A eficácia do governo e o estado de direito surgem como áreas de particular preocupação, enquanto se podem observar áreas de força relativa na voz e responsabilização e na estabilidade política. Do lado dos aspectos positivos, a qualidade institucional, em média, melhorou substancialmente nos últimos 15 anos. A pontuação média da qualidade total, embora ainda bastante baixa, aumentou cerca de 40 por cento desde 1996. Mas a responsabilidade de todo este progresso recai na melhoria da voz e responsabilização, estabilidade política e qualidade regulamentar e, embora não havendo progressos dignos de serem mencionados relativamente à qualidade da eficácia do governo e à corrupção, houve melhorias marginais na qualidade do Estado de direito. Além disso, comparativamente à média da África Subsaariana (AS), o desempenho de Moçambique é muito melhor em termos da qualidade das instituições, conforme se observa nas pontuações da Tabela 5 para a qualidade média da AS, em todas as categorias.

Os recursos “de fontes pontuais” que Moçambique irá exportar durante a próxima forte expansão constituem-se motivo de preocupação pelo facto de a eficácia do governo, a corrupção e o Estado de direito continuarem a ser as áreas de governação mais fracas em Moçambique. Tal como constatámos anteriormente, todas as pesquisas sobre a maldição dos recursos apontam o facto de os recursos de “fontes pontuais” facilmente controlados e geridos pelo governo, tais como o gás, o carvão mineral e as areias minerais, constituírem um problema particular nos países onde não existe uma forte capacidade institucional. Isto não augura nada de bom para o futuro de Moçambique.

O governo começou a adoptar algumas iniciativas que são um ponto de partida para se abordarem estas questões, tais como a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva, que torna pública a informação sobre os pagamentos ao governo de dividendos e royalties das empresas extractivas. Mas muitos cidadãos informados em Moçambique continuam a queixar-se pelo facto de, até à data, não ter havido muita transparência na negociação ou gestão dos contratos com os mega-projectos. Além disso e de um modo mais geral, Moçambique tem uma democracia nascente, em que se mantém a fragilidade do governo central no domínio de todo o sistema e onde a capacidade dos governos locais para gerir instituições de qualidade e assuntos económicos é limitada. De uma forma geral, este não é o ponto de partida ideal para gerir uma futura forte expansão de recursos, sobretudo tendo em conta a experiência de outros países africanos em situação semelhante. A fraca qualidade institucional terá que ser uma preocupação específica no desenvolvimento de políticas destinadas a lidar com uma maldição dos recursos naturais.

CAPACIDADE DE ABSORÇÃO E PREÇOS DE BENS NÃO-TRANSACIONÁVEIS

Moçambique é um dos países mais pobres do mundo. Depois da independência, o país sofreu uma devastadora guerra civil que destruiu grande parte das suas principais infraestruturas e abalou a economia, o que levou a que o país passasse os últimos vinte anos a tentar recuperar dessa destruição. Hoje em dia, a economia ainda é frágil e enfrenta problemas de desenvolvimento característicos de países de baixo rendimento -- as imperfeições do mercado são endémicas, os mercados financeiros não estão desenvolvidos, o capital humano é escasso e a qualidade institucional é fraca. Como tal, a capacidade de



Carvão extraído na mina de Moatize, na província de Tete.

Moçambique para absorver grandes receitas extraordinárias dos recursos naturais é extremamente limitada a curto e médio prazo. O gasto destas enormes receitas (quer em consumo quer em investimento) vai aumentar a procura por bens e serviços produzidos localmente e, face à fraca capacidade de absorção de Moçambique, a resposta da economia irá debater-se, rapidamente, com rendimentos decrescentes, reduzindo assim o valor destes gastos. O problema básico é que as curvas ingremes de oferta, especialmente para bens e factores não-transacionáveis, farão com que os gastos se traduzam em preços mais elevados, incluindo numa apreciação da taxa real de câmbio, o que irá provocar um efeito de evicção em relação a outras actividades, tal como a indústria transformadora e a agricultura, em vez de colocar realmente mais recursos em circulação.

Curvas ingremes de oferta surgem com estrangulamentos no fornecimento de bens não-transacionáveis devido (a) ao facto de os bens não-transacionáveis exigirem quantidades críticas de capital de raiz interno (humano e físico) para a sua produção, cujo fornecimento é escasso, e (b) ineficiências no ambiente de negócios que dificultam a utilização dos novos recursos, tais como regulamentos e outros obstáculos na aquisição de terra, atrasos e custos na importação de bens de equipamento, regulamentos do mercado de trabalho que reduzem a flexibilidade de contratação e despedimento e deficiências institucionais já referidas na secção anterior. Será necessário tempo para superar estes estrangulamentos e desenvolver a capacidade de absorção da economia. Os estrangulamentos podem ser evitados, em certa medida, através da importação, mas não se poderá obter no exterior todo o capital produtivo, humano e de gestão, é necessário acumular, ao longo do tempo, uma certa quantidade de capital de raiz interno. Também não seria politicamente viável

em Moçambique (ou também não defenderia os melhores interesses do desenvolvimento a longo-prazo) importar todo o capital humano e físico necessário para superar os problemas da capacidade de absorção, tal como fizeram alguns Estados do Golfo exportadores de petróleo. Em vez disso, seria preferível para Moçambique melhorar as condições de investimento nos sectores não-transacionáveis. Isto implicaria (a) a remoção de barreiras ao investimento no ambiente de negócios, (b) promover o investimento público em infraestruturas e formação, e (c) facilitar as importações nas áreas estratégicas de investimento, tais como a mão-de-obra qualificada, para superar as principais limitações técnicas e para efeitos de aumento das actividades de formação.

O desempenho de Moçambique é fraco na maioria das áreas relacionadas com o desenvolvimento de bens e factores não-transacionáveis. Apenas cerca de metade da população com idade superior a 15 anos é alfabetizada e Moçambique tem um dos mais baixos níveis de escolaridade no mundo -- 62 por cento dos adultos não completaram qualquer nível da escola primária e apenas 22 por cento completaram o primeiro nível de escola primária. Em termos de ensino superior, apenas 0,26 por cento da população tem um diploma universitário ou um nível equivalente de educação. Se nos concentrarmos apenas na população urbana, as coisas parecem um pouco melhor. Mas, mesmo nos centros urbanos, apenas 50 por cento da população possui alguma educação formal, apenas 27 por cento completaram o primeiro nível da escola primária e apenas 0,43 por cento completaram o ensino superior. Portanto, em média, o capital humano é bastante reduzido e a mão-de-obra qualificada é muito escassa.

O facto do capital humano ser reduzido reflecte-se na baixa produtividade ao nível das empresas. Os inquéritos realizados pelo Banco Mundial e por outros, junto das empresas, indicam que, embora existam grandes diferenças de produtividade entre sectores e empresas de diferentes dimensões, em média, a produtividade do trabalho ao nível da empresa, medida pelo valor acrescentado por trabalhador, é comparativamente baixa em Moçambique. Um estudo do Banco Mundial sobre o desempenho industrial constatou, por exemplo, que Moçambique, numa amostra de oito países da África subsaariana, teve a produtividade mais baixa do trabalho (Moçambique Desempenho Industrial e Clima de Investimento 2002, da CTA e Banco Mundial, 2003; Investment Climate Survey 2009 do Banco Mundial). Os estudos revelam que a produtividade na agricultura também é relativamente baixa. É óbvio que a produtividade não está somente apenas relacionada com o capital humano. As infraestruturas inadequadas, os mercados financeiros subdesenvolvidos e o ambiente de negócios, também desempenham um papel importante.

Analisando, em primeiro lugar, no ambiente de negócios, o lugar de Moçambique no “Doing Business Report” do Banco Mundial, melhorou um pouco nos últimos anos, mas continua a situar-se próximo da lista dos países com os piores ambientes de negócios (Banco Mundial 2011). O seu índice de competitividade global, medido pelo Fórum Económico Mundial, também situa-se em torno dos mais baixos da escala de competitividade, em comparação com os seus pares (Fórum Económico Mundial, 2010). As restrições financeiras registam-se como um dos piores elementos deste ambiente de negócios medíocre e, de acordo com o Doing Business Report de 2011, esta característica do clima de negócios deteriorou-se, de facto, nos últimos anos. Nos inquéritos, as empresas queixam-se de problemas relacionados tanto com o custo como com a disponibilidade do crédito (Banco Mundial, Investment Climate Survey 2009).

Em termos de infraestruturas, Moçambique tem enormes necessidades em todas as áreas -- estradas, vias férreas, portos, transporte aéreo, água e saneamento, irrigação, energia e comunicações. Estas carências infraestruturais reduzem significativamente o potencial produtivo do país. Um estudo abrangente das necessidades do país em termos de infraestruturas prevê que, apenas para as infraestruturas públicas, irá ser necessário um investimento sustentado anual de US \$1,7 biliões ao longo da próxima década, cerca de 25 por cento das projecções para o PIB (Dominquez-Torres e Briceño-Garmendia (2011). Talvez o maior desafio em termos de infraestruturas públicas se encontre no sector dos transportes. As realizações na construção de corredores de transporte forneceram conectividade regional e ligações à mineração, bem como ligações entre os principais centros de produção e os portos, mas a conectividade entre os centros urbanos e os aglomerados económicos é limitada, devido à falta de ligações que conectem corredores paralelos entre si. Moçambique

acabou de construir uma estrada nacional norte-sul que era fundamental, mas as ligações entre os vários corredores leste-oeste do país são limitadas e o desenvolvimento de ligações completas exigirá grandes investimentos sustentados durante décadas. Além disso, Moçambique está atrasado em relação à restante região da SADC em termos de acessibilidade das populações rurais aos mercados internos. Melhorar a acessibilidade será um enorme desafio, dada a dimensão do país e as necessidades infraestruturais. Por último, o país tem um enorme desafio de manutenção pela frente, para responder à rápida expansão das redes rodoviárias e ferroviárias. Manter o sistema não só irá traduzir-se numa sobrecarga financeira sobre o sector público, mas também implicará um encargo enorme em matéria de gestão, que irá exigir um considerável desenvolvimento de capacidades.



Centro de Maputo - Moçambique

Mesmo nesta fase preliminar à forte expansão de recursos, as dificuldades de absorção já se começam a manifestar na subida dos preços dos bens não-transacionáveis, particularmente nos centros urbanos. A mão-de-obra qualificada e os imóveis são bons exemplos. As entrevistas realizadas para este estudo mostram que as empresas localizadas em Maputo já têm muito mais dificuldades em manter os funcionários que têm habilitações, face à expansão das oportunidades de emprego devido ao aumento do investimento directo estrangeiro. As empresas informaram que os salários mensais das pessoas qualificadas sofreram um aumento de mais de 300 por cento nos últimos anos e que há uma aceleração da taxa de crescimento dos salários da mão-de-obra qualificada. Os preços dos bens imóveis também sofreram um rápido aumento. Segundo as agências imobiliárias, está cada vez mais difícil encontrar espaços para alugar e os preços de habitação, nas zonas preferidas de Maputo, estão a subir na ordem dos 50 por cento por ano. Um proprietário que aluga a sua casa na Matola afirmou que, há alguns anos atrás ele não conseguia alugar a sua casa, mas este ano teve muitas ofertas e agora está a alugar a casa por US \$6.000 por mês. Os especuladores que assistiram ao impacto das receitas extraordinárias de recursos naturais, noutros países, estão também a começar a aumentar os preços de oferta da terra, na expectativa do que está para vir.

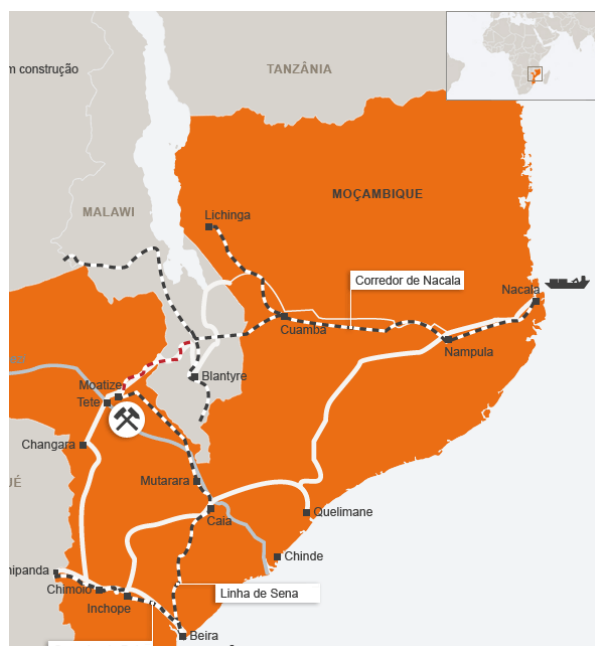
Mesmo nesta fase preliminar à forte expansão de recursos, as dificuldades de absorção já se começam a manifestar na subida dos preços dos bens não-transacionáveis, particularmente nos centros urbanos. A mão-de-obra qualificada e os imóveis são bons exemplos. As entrevistas realizadas para este estudo mostram que as empresas localizadas em Maputo já têm muito mais dificuldades em manter os funcionários que têm habilitações, face à expansão das oportunidades de emprego devido ao aumento do investimento directo estrangeiro. As empresas informaram que os salários mensais das pessoas qualificadas sofreram um aumento de mais de 300 por cento nos últimos anos e que há uma aceleração da taxa de crescimento dos salários da mão-de-obra qualificada. Os preços dos bens imóveis também sofreram um rápido aumento. Segundo as agências imobiliárias, está cada vez mais difícil encontrar espaços para alugar e os preços de habitação, nas zonas preferidas de Maputo, estão a subir na ordem dos 50 por cento por ano. Um proprietário que aluga a sua casa na Matola afirmou que, há alguns anos atrás ele não conseguia alugar a sua casa, mas este ano teve muitas ofertas e agora está a alugar a casa por US \$6.000 por mês. Os especuladores que assistiram ao impacto das receitas extraordinárias de recursos naturais, noutros países, estão também a começar a aumentar os preços de oferta da terra, na expectativa do que está para vir.

A questão importante a destacar aqui é a natureza morosa do ajustamento a estes aumentos de preços. Os estrangulamentos já começam a aparecer. O aumento do investimento estrangeiro, mesmo nesta fase inicial, faz com que, nos centros urbanos, a procura de habitação nos locais privilegiados seja superior à oferta. Esta morosidade da resposta é, em parte, explicada pela fraca produtividade da indústria de construção. Uma casa grande pode demorar entre dois a três anos para ser construída no Maputo, enquanto nos EUA ou Europa, uma estrutura semelhante demoraria três a quatro meses a construir. O que faz abrandar os trabalhos não é apenas a questão da eficiência ao nível da tarefa dos trabalhadores da construção, mas é também o facto dos materiais de construção não serem normalizados (p.ex. as janelas, portas, etc, de um modo geral, são únicas, feitas por encomenda para cada casa, em vez de serem produzidas com base num modelo padrão, numa linha de montagem), os métodos de construção não são actualizados, pode ser demorado obter terra e o financiamento é inadequado. O financiamento é um problema por causa do seu custo elevado e por causa da baixa produtividade da construção. Torna-se demasiado dispendioso, às taxas de juros actuais (e com as garantias exigidas), celebrar um empréstimo para a construção de uma casa que demora dois a três anos a construir e obter lucro. Todos estes factores reduzem a resposta da oferta à escalada dos preços de habitação.

A actual evolução dos preços da mão-de-obra qualificada e habitação nos mercados, ilustra os efeitos das dificuldades de absorção e chama a atenção para os problemas que Moçambique irá enfrentar quando as receitas dos recursos entrarem em força nos mercados. Por exemplo, dados os problemas a que hoje assistimos, o que poderá acontecer no futuro caso em sequência da forte expansão se registre um aumento de investimentos nas infraestruturas públicas coincidisse com um aumento de investimentos do sector privado na construção de habitação? Este aumento do investimento iria certamente conduzir a uma forte expansão do sector de construção e a um rápido aumento dos preços dos recursos não-transacionáveis. Isto resultaria numa redução do valor da despesa pública via aumento dos preços e esta redução

nos investimentos em infraestruturas poderia provocar outros estrangulamentos na economia -- na capacidade e no congestionamento portuário, por exemplo, ou talvez no congestionamento de tráfego/transito. Os efeitos sectoriais acumulam-se nas mudanças dos preços relativos ao nível de toda a economia, incluindo salários mais altos e preços mais elevados de bens e serviços internos em relação ao preço de bens externos. Isto provoca uma apreciação da taxa de câmbio real, o que é a fonte da Doença Holandesa e da exclusão das exportações de bens que não sejam produtos básicos/mercadorias.

Tal como indicam os exemplos de mão-de-obra qualificada e habitação, a produção de bens não-transacionáveis necessita de recursos de capital de raiz interno (p.ex. professores e formadores para melhorar as competências dos trabalhadores; terra, trabalhadores qualificados do sector da construção civil, financiamento local para melhorar a oferta de habitação e, assim, por diante), bem como de um ambiente de negócios favorável para facilitar o investimento. Seria possível acelerar os ajustamentos caso as restrições fundamentais possam ser facilitadas, até certo ponto, por importações. Mas isto teria que ser objecto de uma análise muito cuidadosa. Quanto à mão-de-obra qualificada, a estratégia direccionada será importante na identificação das dificuldades fundamentais e na utilização selectiva de mão-de-obra qualificada importada, para desenvolver a capacidade local. Quanto aos produtos, por exemplo os materiais de construção, haverá bastantes pressões para que as tarifas, quotas e restrições de conteúdo nacional garantam que a forte expansão de recursos beneficie os produtores nacionais. No entanto, será importante assegurar que os recursos essenciais para o investimento nos sectores de bens não-transacionáveis não são sujeitos a uma série de restrições, pois o objectivo central deve ser a facilitação de uma resposta mais rápida da oferta, para tentar reduzir a gravidade dos potenciais efeitos colaterais negativos da forte expansão.



Mapa da exploração e transporte do carvão da província de Tete.

3. OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA LIDAR COM O PRÓXIMO BOOM DE RECURSOS

Os efeitos negativos das exportações de recursos naturais observados em todo o mundo, bem como as vulnerabilidades económicas que destacámos neste estudo, não devem ser interpretados como uma conclusão precipitada que condena Moçambique ao fracasso. A questão importante a ser abordada por um país rico em recursos prende-se com as políticas a serem adoptadas para ampliar os benefícios dos seus recursos e aumentar as possibilidades de um desenvolvimento bem-sucedido. Passamos agora a uma discussão das opções de políticas para gerir a próxima forte expansão de recursos. Para aprofundar a reflexão sobre as alternativas de políticas, começemos pelos factos conhecidos sobre as receitas de exportação de recursos naturais e sobre a capacidade económica de Moçambique para absorver estes recursos.

Em primeiro lugar, as receitas obtidas com os recursos naturais resultam do esgotamento de um depósito finito de recursos, pela que elas serão fundamentalmente temporárias. Além disso, estas receitas serão muito incertas, pois os preços dos produtos básicos são muito voláteis. Estas características distintas das receitas de recursos indicam a importância de poupar uma parte das receitas de modo a(a) proporcionar-se uma fonte de recursos às gerações futuras, visto que estas também têm direito a beneficiar destes recursos do país e (b) suavizar e sustentar o aumento do consumo dado que as quebras no consumo são dispendiosas em termos económicos e políticos. Uma preocupação de política importante será, portanto, como lidar com o “ciclo dos produtos básicos/ *commodities*”.

Em segundo lugar, Moçambique é um país de baixo rendimento e capital escasso, que precisa de aumentar o consumo para lidar com a pobreza e aumentar o investimento em bens públicos, tais como a educação, saúde, infraestruturas e capacidade institucional, para colocar o país numa maior trajectória de crescimento sustentado. A atribuição de receitas de recursos ao consumo e financiamento de investimentos nacionais é, portanto, uma prioridade de política.

Em terceiro lugar, a actual capacidade de Moçambique para absorver rapidamente as receitas extraordinárias dos recursos é bastante limitada. Actualmente, o processo de investimento no país não é capaz de gerar retornos elevados em grandes volumes de investimento, porque os estrangulamentos físicos e de gestão irão depreciar os lucros marginais destes investimentos. As curvas de oferta nos sectores de bens não-transacionáveis são bastante acentuadas/ingremes, devido à escassez de capital de raiz interno, à baixa produtividade na produção, a um ambiente de negócios pobre, à fraca capacidade institucional e a infraestruturas inadequadas. As capacidades associadas a uma governação e gestão económica eficazes são nascentes. Estes factos também significam que os efeitos colaterais negativos da forte expansão de recursos, tal como a Doença Holandesa, podem tornar-se mais fortes. Consequentemente, as opções de políticas para gerir a forte expansão serão condicionadas pela capacidade de absorção e pela necessidade de moderar os efeitos da Doença Holandesa.

Nestas condições, quais são as opções de políticas? Qual é a melhor maneira de gerir as receitas de recursos para aumentar o consumo de forma sustentável e aumentar o investimento interno, fazendo face, simultaneamente, à inevitável volatilidade das receitas e aos outros efeitos adversos da forte expansão das exportações de recursos? A resposta a esta questão tem de incluir uma combinação de opções de despesa, bem como de intervenções de gestão de riscos para lidar com a volatilidade e moderar os efeitos adversos da Doença Holandesa.

3.1. ACELERAR O INVESTIMENTO INTERNO É A PRIORIDADE MÁXIMA

Num país como Moçambique, a gestão de receitas deve centrar-se, principalmente e de forma abrangente, em aumentar o investimento interno para níveis muito mais elevados, tanto públicos como privados, a fim de acelerar o crescimento



económico e, com isso, estimular o consumo. Uma das razões principais que leva a que muitos países com grandes dotações de recursos naturais continuem, muitas vezes, a crescer lentamente é o subinvestimento realizado em activos tangíveis e intangíveis que são bens públicos. Além disso, como a economia de Moçambique é de capital escasso, o investimento deveria concentrar-se de forma nocial na acumulação de activos, investindo internamente e não investindo fora do país em activos financeiros externos. Em média, em matéria de retornos de investimento, estes deveriam ser muito mais elevados num país de capital escasso do que em mercados mundiais de capitais abundantes. Isto parece excluir opções de políticas tais como um fundo soberano, o qual é geralmente criado para canalizar as receitas para investimentos em activos financeiros no exterior.

No entanto, há algumas complicações envolvidas na implementação desta prioridade abrangente, destinada a aumentar a taxa de investimento interno. Em primeiro lugar, a utilização de receitas para uma rápida acumulação de activos internos em Moçambique é, actualmente, dificultada por um processo de investimento interno fraco, o que irá comprometer gravemente os potenciais retornos de investimento. Até que esta condição seja melhorada e que haja um desenvolvimento da capacidade de investimento na economia não há, provavelmente, nenhuma outra opção de política prática, que não a de ganhar tempo via a acumulação de recursos num Fundo Soberano de Riqueza (SWF) ou, possivelmente, em algo com uma incidência mais vasta a que se poderia chamar Fundo de Recursos Naturais (NRF), com capacidade para investir tanto a nível interno como externo. Ambos os fundos são uma forma de poupança nacional, que garante a partilha parcial dos ganhos obtidos da expansão do sector de recursos naturais com o resto da comunidade moçambicana. Para começar, os recursos no NRF podiam ser acumulados em activos externos e, posteriormente, à medida que ocorressem melhorias na capacidade de investimento interna, as prioridades de investimento podiam direccionar-se mais então para a acumulação de activos internos. Deve ter-se um cuidado especial em não permitir que as operações de investimento do NRF no exterior se tornem contra-produtivas, ao ponto de estas operações, em vez de ganharem tempo, atrasarem as melhorias na capacidade de absorção para o investimento. Os fundos de matérias-primas, tais como o SWF e o NRF, devem ser geridos de forma transparente e profissional, com regras específicas para a distribuição de dividendos e com os gestores protegidos da pressão política na sua prossecução do bem-estar social da nação. Além disso, teriam de ser implementadas salvaguardas explícitas para proteger o Fundo de ser invadido por políticos. A última salvaguarda é a transparência eo facto de que o governo tenha assinado a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva é uma indicação positiva para o futuro.

Em segundo lugar, se a atribuição de receitas dos recursos for destinada principalmente ao investimento interno, não existe alguma alternativa prática a que o governo desempenhe o papel principal. O sector privado também terá um papel importante, mas não tem o incentivo para investir em bens públicos infraestruturas e noutras áreas que sejam necessárias, embora possa participar nesses empreendimentos. O papel de liderança do governo teria que incluir um esforço no sentido de (a) desenvolver um plano estratégico que dê prioridade aos investimentos públicos de modo a obter um elevado retorno social e (b) estabelecer regras fiscais que imponham limites sobre os gastos do NRF, de modo a que o processo de tomada de decisões e implementação dos investimentos não se degrade e que os gastos não se tornem pró-cíclicos. Também será necessário que o sector público tenha capacidade para formular, implementar e avaliar projectos de investimento. Possivelmente o mais importante é o papel do governo, quando aumenta da taxa de investimento, incluir políticas que estimulem maior investimento do sector privado. Os investimentos em infraestruturas e noutros bens públicos liderados pelo sector público, irão complementar a actividade de investimento do sector privado e irão, portanto, estimular proactivamente mais investimento privado nacional, considerando que as melhorias das infraestruturas públicas aumentam as oportunidades de investimento e os retornos dos investimentos. Além disso, o governo terá que utilizar as receitas dos recursos para melhorar o ambiente de investimento. Isso significa melhorar a qualidade das instituições e outros elementos do clima de investimento, tais como o regime regulamentar, a administração fiscal e a gestão da infraestrutura pública, para encorajar a actividade do investimento privado.

3.2. DISTRIBUIÇÕES DIRECTAS AOS CIDADÃOS: OUTRO OBJECTIVO IMPORTANTE

É evidentemente importante que, em Moçambique, uma fracção das receitas dos recursos naturais revertam para os cidadãos o mais rapidamente possível. Dado o nível de pobreza no país, é importante aumentar imediatamente o consumo (porque o valor do consumo para a sociedade agora é maior do que o valor do consumo no futuro) e este aumento dos rendimentos iria, sem dúvida, financiar alguns investimentos de grande retorno por parte do sector privado. A distribuição directa de uma parte dos recursos também iria reduzir alguns dos riscos de má utilização pública desses recursos e ajudar a estabelecer o princípio de que os recursos pertencem aos cidadãos do país e estão a ser usados para benefício de todos e não apenas

de uma pequena elite. Mas é de salientar que as transferências directas das receitas dos recursos para os cidadãos devem limitar-se apenas a uma parte das receitas, porque (a) devido à volatilidade das receitas, o aumento do consumo deve ser progressivo para evitar uma reversão dispendiosa no futuro e (b) as opções de gastos do cidadão privado, por si só, não conduzem necessariamente a um consumo ou investimento eficiente, numa situação em que há necessidades importantes em termos de investimento público directo na saúde, educação e infraestruturas.

No entanto, a implementação de transferências directas para os cidadãos não é uma tarefa fácil em Moçambique e a abordagem deste problema demoraria algum tempo. O país não tem um sistema completo de registo civil e o sistema tributário não abrange todos os cidadãos. Portanto, seria difícil fazer transferências directas através de reduções de impostos, tal como o fizeram outros países ricos em recursos. A questão mantém-se: seria tecnicamente viável proceder a estas distribuições directas, nestas condições? De acordo com o argumento de Gelb e Majerowicz (2011) no seu estudo sobre a possibilidade de distribuições directas no Uganda, um programa que fosse executado através de várias camadas de governo -- central, distrital, municipal --, numa situação em que não existem infraestruturas criadas para proceder a distribuições directas institucionalizadas, no geral, iria certamente incorrer em “fugas” substanciais. Mas estabelecer um bom sistema não é uma tarefa impossível. Há sistemas amplos de distribuição directa introduzidos com sucesso por vários governos, incluindo da África do Sul (pensões, subsídios por filho, pensão por incapacidade), do Paquistão (mulheres de baixo rendimento, auxílio às vítimas das cheias), do Andhra Pradesh (transferências sociais, pagamentos de garantia de emprego) e do Bangladesh (transferências sociais). Seguindo os passos destas experiências, Gelb e Majerowicz recomendam que a abordagem mais eficaz seria recorrer às novas tecnologias – incluindo a identificação biométrica, cartões inteligentes e pagamentos electrónicos em contas bancárias móveis – para proceder às distribuições directas às famílias através do sistema bancário. Seria necessário um sistema de registo, ou de identidade nacional, para implementar este programa. Um tal esquema de identidade nacional, para além de produzir benefícios para o programa de distribuição directa, também iria proporcionar a criação de uma base de dados para a realização de melhorias no sistema tributário, para levar a cabo estratégias de educação, saúde e redução da pobreza e para alargar o acesso financeiro aos cidadãos que tradicionalmente estão insuficientemente cobertos pelo sistema bancário.

3.3. LIDAR COM A VOLATILIDADE

Uma das preocupações importantes relacionadas com riscos inerentes à gestão das receitas extraordinárias dos recursos prende-se com a melhor forma de gerir o ciclo dos produtos básicos. A volatilidade dos preços dos produtos básicos é a principal razão do mau desempenho económico que experimentam muitos países ricos em recursos. Existem dois tipos de volatilidade que exigem atenção: (a) a volatilidade a longo-prazo e mais previsível que é o esgotamento da base de recursos naturais e (b) a volatilidade de curto-prazo ligada às flutuações nos preços dos produtos básicos no mercado mundial. A questão que se prende com a gestão da volatilidade a mais longo prazo e que está associada ao perfil temporal desigual das receitas devido ao esgotamento dos recursos resolve-se, em grande parte, com investimentos de elevado retorno em activos internos e que aumentem os rendimentos futuros e com o poupar de uma parte das receitas para as gerações futuras. As experiências de muitos produtores de produtos básicos revelam que, de um modo geral, poupam em média muito pouco e que isto acontece especialmente no segmento de expansão do ciclo dos produtos básicos.

Por este motivo, as instituições tais como o SWF ou o NRF, que asseguram a poupança de uma parte das receitas de exportação durante as fortes expansões, constituem uma das mais importantes formas de lidar com a volatilidade (possivelmente assistida por regras que ajudem a gerir o excedente orçamental corrigido das variações cíclicas).

Gerir a exposição à volatilidade imprevisível e mais curto-prazo, associada com as flutuações externas nos preços mundiais, irá obrigar a um recurso a várias opções de políticas. Logo no início, deve salientar a existência de uma série de políticas que têm sido utilizadas com muito pouco sucesso nos países em desenvolvimento de modo a lidar com as flutuações de preços dos produtos básicos: entidades responsáveis pela comercialização, controlo dos preços aos consumidores,

tributação excessivamente pesada da produção de recursos naturais, subsídios aos produtores e cartéis. Cada uma destas medidas, de um modo particular, além de não ter conseguido estabilizar os efeitos da flutuação dos preços dos produtos de base acabou de facto, e em muitos casos, por aumentar a volatilidade e a instabilidade (Frankel 2011).

Em última análise, o melhor provavelmente é aceitar que os preços dos produtos básicos flutuam e procurar dispositivos estabelecidos que consigam atenuar os efeitos adversos resultantes da volatilidade. Uma opção seria estabelecer, com as empresas de extracção internacionais, termos de contratos que dependam explicitamente das futuras condições do mercado. A melhor maneira de fazer isto é indexar os contratos -- se houver um aumento (queda) substancial dos preços mundiais durante um certo período, então o contrato pode estipular a divisão dos lucros (perdas) de acordo com regras determinadas. Esta disposição prévia iria minimizar as disputas e o descontentamento dos cidadãos, reduzir os problemas que podem surgir na renegociação de contratos e que podem ser dispendiosos e afastar a hipótese de danos de reputação que podem ser causados pela quebra de contratos.

Outra opção é proteger as receitas através de contratos de futuros, de mercados a prazo e de opções. Mas estes instrumentos financeiros são geralmente veículos a curto e médio prazo, menos úteis para os períodos em que os preços se mantêm baixos durante muito tempo e, principalmente, úteis para os vendedores de produtos básicos do sector público. Em Moçambique, os investidores internacionais iriam proteger a cobertura dos riscos, o que poderia ajudar, até certo ponto, a estabilizar a canalização para o governo das receitas definidas por contratos.

Finalmente, ao aceitar que uma certa quantidade de volatilidade faz parte inevitável da condição de ser um exportador de recursos naturais, os responsáveis políticos têm a opção de decidir, de antemão, sobre que variáveis económicas irão permitir que ocorra a flutuação. Collier et al (2010) recomendam que, entre as três alternativas disponíveis -- consumo, posição do país em termos de activos externos líquidos e investimento interno -- a melhor opção é deixar flutuar os investimentos. É dispendioso deixar que o consumo sofra um grande golpe devido a uma grande parte das flutuações dos preços dos produtos básicos no mercado mundial. Os custos de ajustamento das empresas, agregados familiares e do sector público, assim que se tiver atingido um determinado nível de consumo, podem ser substanciais. E, para o governo no poder, também pode ser politicamente problemático reverter os programas estabelecidos caso se dê uma queda nas receitas de recursos que suportavam tais iniciativas.

Quanto à posição da economia em termos de activos externos líquidos, a intuição irresistível é de haver uma concentração na redução dos efeitos do ciclo dos produtos básicos, através da contracção e concessão de empréstimos nos mercados de capitais internacionais. Infelizmente, o Fundo de Estabilização que seria necessário para suavizar ou isolar substancialmente a economia nacional, face à imprevisibilidade dos preços e das receitas dos produtos básicos, teria que ser tão grande que não seria uma opção prática. Não sobriariam recursos suficientes para realizar as necessidades do Fundo de Estabilização para manter o consumo e investimento interno aos níveis constantes e os benefícios dos recursos acumulados seriam, na sua maior parte, para as gerações futuras. Mas isto não significa que se devem evitar todas as actividades de estabilização. A contracção e concessão de alguns empréstimos nos mercados de capitais internacionais devem fazer parte do pacote de políticas, mas não é uma opção prática que possa suavizar e isolar a economia de forma alargada.

A melhor opção para responder aos efeitos do ciclo dos produtos básicos/*commodities*, a curto e longo prazo, é deixar que os investimentos possam flutuar. Uma taxa de investimento interno flutuante é congruente com uma quantidade considerável de estabilidade na capacidade produtiva e na produção. Além disso, mesmo nas economias com bom desempenho, o investimento é mais volátil do que outros componentes do rendimento e lidar com estas flutuações não constitui um grande problema. À medida que exista uma melhoria da capacidade de investimento em Moçambique e que exista um aumento da taxa de investimento para níveis mais elevados, também deve ser mais fácil gerir as flutuações desse novo nível de investimento, visto que o investimento será um grande componente do PIB. A preocupação de política importante deve prender-se com a melhor forma de gerir o processo de investimento, face à volatilidade, de modo a que se possam evitar as grandes quedas e os aumentos bruscos do investimento, na economia.

3.4. LIDAR COM A DOENÇA HOLANDESA

Uma das opções de políticas para lidar com os problemas da Doença Holandesa é fazer muito pouco. A apreciação cambial e outros efeitos da Doença Holandesa podem simplesmente ser encarados como fenómenos de equilíbrio e de vantagens comparativas que reflectem uma mudança nos fundamentos económicos subjacentes e em resposta às receitas em moeda externa geradas pelos recursos naturais, o que, por si só, produz benefícios. Os influxos de IDE irão abrandar ao longo do tempo, enquanto as receitas provenientes de novas descobertas e os choques inevitáveis nos termos de troca irão continuar a ocorrer até que os recursos estejam esgotados. Algumas actividades transacionáveis geradas por produtos não básicos irão diminuir e algumas actividades não- transacionáveis irão prosperar. Visto sob este prisma, o papel do Governo seria ajudar a facilitar o processo de ajustamento, em vez de interromper ou moderar o ajustamento provocado pela Doença Holandesa.

Esta opção pode ser viável numa economia avançada, com elevado rendimento, em que os custos de ajustamento são relativamente modestos e onde existem recursos e conhecimentos/capital humano disponíveis para ajudar a moderar os custos de ajustamento -- embora possa ser de algum modo difícil e politicamente impossível fazer tão pouco. Mas, numa economia como a de Moçambique, como tentámos demonstrar, os efeitos da Doença Holandesa no crescimento económico e no bem-estar seriam muito mais substanciais e iriam prejudicar as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo, caso fiquem sem controlo. Portanto, os responsáveis políticos terão de ser pró-activos na aplicação de medidas que venham a moderar os efeitos da Doença Holandesa na economia. Não pode ser opção de política nada ou quase nada fazer.

Uma das políticas mais importantes para moderar os efeitos adversos é o SWF ou NRF que investem, no exterior, as receitas nas fases iniciais da forte expansão de recursos, de forma a ganhar tempo para realizar melhorias na capacidade de absorção. Investir no exterior reduz os efeitos dos gastos na economia e gera exportações de capitais, o que iria compensar parcialmente o impacto dos influxos de capitais de IDE. Assim, o Fundo iria moderar a apreciação da taxa de câmbio e os efeitos da Doença Holandesa. Esta política de acumulação de activos externos pode ser considerada uma espécie de política de protecção da taxa de câmbio, destinada a beneficiar, de maneira uniforme e não selectiva, as empresas nos sectores de bens transacionáveis mas que não sejam gerados pelos sectores de recursos naturais.



Doença Holandesa – declínio da participação da indústria no PIB holandês

Outra forma de proteger a taxa de câmbio é o Banco de Moçambique acumular reservas internacionais, por via de intervenções cambiais²¹. A acumulação de reservas ajudaria a atingir um nível de moderação desejável para a apreciação da taxa de câmbio real. Particularmente nos estágios iniciais da forte expansão, esta acumulação constituiria uma parte fundamental do pacote de políticas, mas existem algumas dificuldades neste tipo de intervenção quando o BM tiver acumulado reservas suficientes, determinados à luz de critérios cautelares e monetários que reduzem a sua conveniência a uma estratégia a longo-prazo. Quando o BM acumula reservas externas para moderar a apreciação da taxa de câmbio, esta operação pode levar a um rápido aumento na oferta de moeda interna e causar inflação. Assim, embora a intervenção tenha evitado ou reduzido a apreciação nominal, a inflação produzida pela intervenção pode resultar numa apreciação real. Para contornar este problema, o BM tem que esterilizar os efeitos monetários da intervenção cambial. Isto implica a venda de obrigações pelo BM (ou o aumento das reservas mínimas dos bancos), o que retira dinheiro do mercado, restabelecendo assim a oferta de dinheiro para o nível em que se encontrava antes da intervenção.

Há dois problemas adicionais que são causados por esta opção. Em primeiro lugar, para o mercado poder absorver enormes montantes de obrigações vendidas pelo BM, pode ser necessário um aumento da taxa de juros, o que terá efeitos na economia. Em segundo lugar, a taxa de juros que o BM obtém pelas suas reservas em moeda externa (de um modo geral, as reservas dos bancos centrais são constituídas por títulos/obrigações do Tesouro americano, que recebem actualmente cerca de 1,5 por cento ao ano) será certamente inferior à taxa de juros que terá que pagar no mercado interno para vender os seus títulos. Esta é uma perda (denominada um “défice quase fiscal”) provocada pela intervenção e esterilização e, com um programa contínuo de intervenção para gerir os efeitos relacionados com a forte expansão, esta perda pode-se tornar muito grande e necessitar de ser, eventualmente, paga pelo governo. Para evitar este problema, o governo tem que manter um excedente fiscal e, em seguida, com o dinheiro que poupa devido a esse excedente, comprar os títulos que o BM vende. Neste caso, a taxa de juros interna não seria afectada, mas a política de intervenção cambial esterilizada fica agora associada a uma política fiscal contraccionista. Por fim, esta política de acumulação de reservas do BM torna-se muito semelhante a uma política de acumulação de receitas num SWF ou NRF. Para atingir a moderação desejável na apreciação real, ambas as políticas aumentam as poupanças ou renunciam ao investimento interno e ambas investem no estrangeiro.

Uma terceira política possível de protecção da taxa de câmbio seria reduzir os influxos de capital líquido por vários meios, quando e caso estes se tornem demasiado grandes. Qualquer política (por exemplo, controlos ou impostos) que reduza os influxos de capital líquido, quer reduzindo os influxos brutos, quer aumentando as saídas de capital, irá exercer uma pressão redutora sobre a taxa de câmbio nominal ou reduzir uma apreciação que poderia ter ocorrido, moderando assim os efeitos da Doença Holandesa. Em alternativa, podem-se estimular os empresários privados a investir capital adicional no exterior através de, por exemplo, benefícios fiscais. Em ambos os casos, haveria menos capital investido em Moçambique por estrangeiros por investidores privados nacionais e/ou pelo governo.

Finalmente, existe a opção de moderar os efeitos da Doença Holandesa por meio de algum tipo de protecção selectiva. Em geral, as políticas que podem ser agrupadas nesta rubrica são alternativas menos desejáveis. As dificuldades em seleccionar quem irá receber subsídios e incentivos fiscais e os problemas de aplicação/implementação são inúmeros. Além disso, uma diferenciação da protecção pode ser ineficaz e gerar uma procura substancial de rendimentos. A acrescentar a isto, existem os efeitos de equilíbrio geral da protecção selectiva que devem ser ponderados: a protecção das importações (por exemplo, de manufacturas) para algumas actividades pode, de facto, causar uma apreciação adicional da taxa de câmbio, o que agravaria os efeitos da Doença Holandesa noutras actividades (por exemplo na agricultura ou turismo). Caso se opte pela protecção selectiva para responder aos efeitos da Doença Holandesa, o melhor será aplicá-la a todos os recursos não-transacionáveis, tal como acontece no caso da política de protecção da taxa de câmbio, discutida acima. No entanto, existem algumas dificuldades em fazer isto com medidas tais como impostos e subsídios. O problema mais formidável é que, quando se considera a actividade económica em detalhe, pode nem sempre ser claro quais são os bens e serviços transacionáveis e os não-transacionáveis. Um bem ou serviço produzido internamente e que depende da procura e da oferta interna, também pode ser um substituto imperfeito das importações, portanto, isto também dependerá dos preços no mercado mundial e da taxa de câmbio. Este bem ou serviço, conseqüentemente, iria beneficiar com o aumento da procura relacionado com a forte expansão, mas também iria perder com a apreciação associada.

Quais são os efeitos destas políticas de moderação da Doença Holandesa sobre o de bem-estar? Para começar, há, em todas as instâncias, alguns agentes económicos que perdem (por exemplo, empresas e indivíduos que beneficiariam de maiores investimentos em infraestruturas em Moçambique) e alguns que ganham (por exemplo, as empresas do sector de bens transacionáveis que não sejam recursos naturais). Conseqüentemente, há uma redistribuição de rendimentos dos perdedores para os ganhadores na economia, bem como ganhos e as perdas de emprego. Em segundo lugar, as políticas

²¹ A acumulação de reservas internacionais pelo BM também pode ser interpretada como outra forma de lidar com a volatilidade, poupando nos períodos de expansão e não poupando nos períodos de contracção.

para moderar a Doença Holandesa impõem custos na forma de um potencial sub-investimento em Moçambique. Os benefícios de uma política deliberada de utilização das receitas para acumulação de activos externos em vez de activos internos dependem, para Moçambique como um todo, dos retornos do investimento interno face ao investimento externo. Se, com o objectivo de moderar os efeitos da Doença Holandesa, as receitas dos recursos são atribuídas a investimentos no estrangeiro com retornos mais baixos, em vez de em investimentos em Moçambique com retornos possivelmente mais elevados, então essas políticas resultariam, neste caso, num “custo de protecção”. Na sua essência, equivale a um custo de proteger os sectores dos bens transaccionáveis (principalmente os bens transaccionáveis produzidos pelos sectores não recursos naturais) em relação aos sectores não-transaccionáveis. O argumento neste estudo é que o custo de protecção que seria imposto pela atribuição das receitas dos recursos naturais a um SWF ou um NRF é baixo, neste momento, em Moçambique, tendo em conta a relativamente baixa capacidade de absorção do país. No entanto, este custo vai aumentar com a capacidade de investimento e, à medida que isto acontece, os recursos e as receitas acumuladas devem ser atribuídas, como prioridade central e cada vez mais para elevar a taxa de investimento interno.

REFERÊNCIAS

- Aghion, Bacchetta, Rancière & Rogoff (2009) “Exchange rate volatility and productivity growth: the role of financial development”, *Journal of Monetary Economics*.
- Arezki, Hamilton & Kazimov (2011) “Resource Windfalls, Macroeconomic Stability and Growth: The Role of Political Institutions”, *IMF Working Paper WP 11/142*, IMF Washington, DC.
- Ashby-Rudd (2002) “Mozambique – Opportunity and Challenge in the Oil and Gas Sector”, *Standard Bank Seminar*, Maputo.
- Auty (1997) “Natural resources, the state and development strategy”, *Journal of International Development*.
- Biggs (2011) “Impact of Exchange Rate Fluctuations on The Economy of Mozambique”, *USAID, Mozambique Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED)*.
- Blattman, Hwang & Williamson (2007) “Winners and losers in the commodity lottery: the impact of terms of trade growth and volatility in the Periphery 1870-1939”, *Journal of Development Economics*.
- Borensztein & Reinhart (1994) “The macroeconomic determinants of commodity prices”, *IMF staff paper no # 41*, IMF Washington, DC.
- Boschini, Pettersson & Roine (2007) “Resource curse or not: a question of appropriability”, *Scandinavian Journal of Economics*, 109.
- Brahmabhatt et al. (2010).
- Bucuane & Mulder (2007) “Exploring Natural Resources in Mozambique, Will it be a Blessing or a Curse?”, *Conference Paper No# 4*, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Mozambique.
- Bulte et al. (2005).
- Calvo & Reinhart (2002) “Fear of Floating”, *Quarterly Journal of Economics # 2*.
- Cashin, Cespedes & Sahay (2004) “Keynes, Cocoa, and Cooper: in Search of Commodity Currency”, *IMF Working Paper WP/02/223*, IMF Washington, DC.
- Cashin, Liang & McDermott (2000) “How persistent are shocks to world commodity prices?”, *IMF Staff Papers no# 47*, IMF Washington, DC.
- Castel-Branco (2003) “Impacts of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy”, *Relatório apresentado à Mozal*, Maputo.
- Chanthapun (2009) “Sources of Real Exchange Rate Fluctuations: ACo-integration Approach for Commodity Currencies”, *Centre for Applied Macroeconomic Analysis, The Australian National University*.
- Chen & Rogoff (2003) “Commodity Currencies and Empirical Exchange Rate Puzzles”, *DNB Staff Reports no#76*, De Nederlandsche Bank.
- Chenery & Syrquin (1975) “Patterns of Development, 1950-1970”, *Oxford University Press, Oxford, UK*.
- Christopoulos, Gente & Leon-Ledesma (2010) “Net Foreign Assets, Productivity, and Real Exchange Rates in Constrained Economies”, *CEFI working Paper no# 2010-16*, University de la Mediterranee Ais-Marseille.
- Collier (2007) “The Bottom Billion”, *Oxford University Press, Oxford*.

- Collier & Goderis (2007) “Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum”, CSAE Working Paper Series Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Collier, Ploeg, Spence, & Venables (2010) “Managing resource revenues in developing economies”, IMF Staff Papers, 57, IMF Washington DC.
- Combes, Kinda, & Plane (2011) “Capital Flows, Exchange Rate Flexibility, and the Real Exchange Rate”, IMF Working Paper WP/ 11/9, IMF Washington DC.
- Corden & Neary (1982) “Booming sector and de-industrialisation in a small open economy”, Economic Journal.
- Corden (1984) “Booming sector and Dutch Disease economics: Survey and consolidation”, Oxford Economic Papers.
- Coudert, Couharde, & Mignon (2008) “Do Terms of Trade Drive Real Exchange Rates? Comparing Oil and Commodity Currencies”, Working Paper no# 2008-32, CEPII.
- Dominquez-Torres & Briceno-Garmendia (2011) “Mozambique’s Infrastructure: A Continental Perspective”, World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3653>
- Egert, Lahreche-Revil & Lommatzsch (2005) “The Stock-Flow Approach to the Real Exchange Rate of CEE Transition Economies”, William Davidson Institute Working Paper no# 677.
- Frankel (2007) “On the Rand: Determinants of the South African Exchange Rate”, CID Working Paper No. 139.
- Frankel (2011) “The Natural Resource Curse: A Survey”, no prelo (forthcoming in) Export Perils, B. Shaffer University of Pennsylvania Press.
- Gelb & Majerowicz (2011) “Oil for Uganda – or Ugandans? Can Cash Transfers Prevent the Resource Curse?”, Center for Global Development, Washington DC.
- Harding & Venables (2010) “Exports, imports and foreign exchange windfalls”, Oxcarre Research Paper, University of Oxford.
- Hassan & Simione (2010) “Exchange Rate Determination Under Monetary Policy Rules in a Financially Underdeveloped Economy: A Simple Model and Application to Mozambique”, Working Paper 192, School of Economics, University of Cape Town, Rondebosch.
- IMF Country Report, Mozambique (2010) no# 10/375, IMF Washington, DC.
- Isham, Pritchett, Woolcock, & Busby (2003) “The varieties of the resource experience: How natural resource export structures affect the political economy of economic growth”, World Bank, Washington DC.
- Isard (2007) “Equilibrium Exchange Rates: Assessment Methodologies”, IMF working paper 07/296, IMF Washington DC.
- Ismail (2010) “The structural manifestation of the ‘Dutch disease’: the case of oil exporting countries”, Working Paper 10/103, IMF Washington DC.
- Kohli (2012) “Tete Basin Coal: A Key Driver for Mozambique” Standard Bank, Maputo, Mozambique.
- Lane & Milesi-Ferretti (2004) “The Transfer Problem Revisited: Net Foreign Assets and Real Exchange Rates”, The Review of Economics and Statistics, Vol. 86, No. 4.
- Mansano & Rigobon (2001) “Resource curse or debt overhang?”, Working Paper 8390, NBER, Cambridge, Mass.
- Mansoorian (1991) “Resource discoveries and ‘excessive’ external borrowing”, Economic Journal, 101.
- Manzanano & Rigobon (2001) “Resource curse or debt overhang?”, Working Paper 8390, NBER, Cambridge, Mass.

- Matsuyama (1992) “Agricultural productivity, comparative advantage, and economic growth”, *Journal of Economic Theory*.
- McSherry (2006).
- Mendoza & Terrones (2008) “An Anatomy of Credit Booms: Evidence from Macro Aggregates and Micro Data”, NBER Working Paper No. 14049, Cambridge, MA.
- Mozambique Industrial Performance and Investment Climate 2002, CTA and World Bank, 2003, World Bank Investment Climate Survey 2009.
- North (1990) “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, New York.
- Obstfeld & Rogoff (1996) “Foundations of International Macroeconomics”, MIT Press, Cambridge, MA.
- Paldam (1977) “The Dutch Disease and Rent Seeking: The Greenland model”, *European Journal of Political Economy*, 13.
- Ploeg (2007) “African Natural Resources: Managing Natural Resources for Sustainable Growth”, African Development Bank, Background Paper for Annual Report.
- Ploeg (2010) “Natural Resources: Curse or Blessing”, Ox Carre, Department of Economics, University of Oxford.
- Ploeg & Venables (2010) “Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics”, OxCarre Research Paper, University of Oxford.
- Ploeg & Poelhekke (2010) “The pungent smell of “red herrings”: subsoil assets, rents, volatility, and the resource curse”, *Journal of Environmental Economics and Management*.
- Ploeg & Poelhekke (2009) “Volatility and the natural resource curse”, *Oxford Economic Papers*.
- Ploeg & Venables (2010a) “Harnessing windfall revenues: optimal policies for resource-rich developing countries”, OxCarre Research Paper 9, University of Oxford.
- Ricci, Milesi-Ferretti, & Lee (2008) “Real Exchange Rates and Fundamentals: A Cross-Country/Perspective”, IMF Working Paper 08/013, IMF Washington DC.
- Robinson, Torvik & Verdier (2006) “Political foundations of the resource curse”, *Journal of Development Economics*, 79.
- Rodrick, Subramanian & Trebbi (2004) “Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development”, *Journal of Economic Growth*.
- Ross (2001) “Does oil hinder democracy”, *World Politics*, 53.
- Sachs & Warner (1995) “Natural resource abundance and economic growth”, NBER Working Paper No. 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Sachs & Warner (2001) “The curse of national resources,” *European Economic Review*, 45.
- Sala-i-Martin & Subramanian (2003) “Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria”, NBER Working Paper 9804, Cambridge, Mass.
- Sonne-Schmidt, Arndt, & Magaua (2009) “Contribution of Mega Projects to GDP in Mozambique”, II Conference of IESE “Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique” .
- Smith (2004).

- Smith (2007).
- The Guardian newspaper, Wednesday 28, March 2012, David Smith.
- Torvik (2001) “Learning by doing and the Dutch Disease”, European Economic Review, 45.
- Wijnbergen, (1984b) “Inflation, employment, and the Dutch Disease in oil-exporting countries: A short-run disequilibrium analysis”, Quarterly Journal of Economics, 99.
- World Bank (2011) “Doing Business Report”, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2005) “Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century”, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2011) “Worldwide Governance Indicators”, World Bank, Washington DC.

CAPÍTULO 1.2

**O BOOM DE RECURSOS NATURAIS
EM MOÇAMBIQUE:
O QUE É A DOENÇA HOLANDESA,
COMO É QUE ELA AFECTOU OUTRAS
ECONOMIAS, E COMO É QUE PODE
SER GERIDA?**

Lynn Salinger & Caroline Ennis
Outubro 2014

INTRODUÇÃO

Os *booms* [aumentos súbitos] de recursos naturais podem por vezes levar a impactos económicos, macroeconómicos e sectoriais indesejáveis, decorrentes de uma cadeia de eventos habitualmente referida como ‘doença holandesa’ (Dutch disease).

A expressão ‘doença holandesa’ teve origem num artigo de 1977 que apareceu na revista britânica *The Economist*. O artigo discutia o boom de gás natural que ocorreu nos Países Baixos e o seu impacto macroeconómico no sector manufactureiro do país. O gás natural foi descoberto pela primeira vez nos Países Baixos em 1959. As exportações de gás e os valores de exportação cresceram na década de 1960 e especialmente na década de 1970, quando os preços globais do petróleo aumentaram significativamente. À medida que as receitas do gás natural cresciam, o valor da moeda nacional, o florim, reforçou-se em 16,4 por cento em seis anos. Por outro lado, a produção industrial nacional estagnou, a quota de emprego na indústria caiu 16 por cento em sete anos e o desemprego aumentou. Segundo a definição da revista *The Economist*, «este contraste – entre saúde externa e doenças internas – é o sintoma da ‘doença holandesa’».

Os efeitos dos booms de recursos naturais diferem de país para país, estando dependentes de muitas variáveis, incluindo: a origem e magnitude do boom, a política económica global do país e o equilíbrio de poderes entre importadores e exportadores e entre interesses urbanos e rurais; a capacidade das instituições governamentais para gerirem a economia; as decisões tomadas em relação a poupança, despesa e investimento públicos com as receitas extraordinárias dos recursos naturais; e o comportamento dos mercados globais para com o aumento súbito de recursos naturais e para com os produtos tradicionais de exportação.

O objectivo desta análise consiste em apresentar em linguagem de leigo um quadro conceptual para esta cadeia de eventos, comparar e pôr em contraste uma amostra de experiências de outros países com os seus efeitos económicos, identificar as ferramentas usadas pelos países para gerir esses efeitos e sugerir um conjunto simples de indicadores que Moçambique possa acompanhar para monitorar os efeitos do boom de recursos naturais nos próximos anos.

1. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS E A DOENÇA HOLANDESA: O QUE É E COMO FUNCIONA

O fenómeno da doença holandesa ocorre sempre que um choque exterior à economia aumenta acentuadamente as receitas em moeda estrangeira na economia. Embora seja comumente associada aos booms de recursos naturais, a literatura económica documentou a doença holandesa como resultando de grandes aumentos na ajuda externa ou aumentos acentuados nos preços de um produto de exportação existente. A ocorrência desse tipo de choque exógeno põe em movimento um conjunto articulado de fenómenos económicos:

- Aumento das receitas de moeda estrangeira. Essas receitas cambiais podem ser convertidas, na totalidade ou em parte, para a moeda local. Num regime de taxas de câmbio flutuantes, o valor nominal da moeda valoriza. Ou, se uma economia funcionar num regime de taxas de câmbio fixas, os fluxos de receitas cambiais levam a um aumento na oferta de moeda e, por isso, à inflação (Ebrahimzadeh 2003; Frankel 2010, p. 19). O regime cambial de Moçambique é caracterizado de jure e de facto como um acordo de taxa de câmbio flutuante (FMI 2013, 100). Assim, por exemplo, o valor do metical expresso em dólares ou rands ou euros recebido por um metical aumentaria, tal como descrito em detalhe na caixa a seguir.

Em 2014, o metical é comercializado a aproximadamente 30 meticais para um dólar norte-americano, ou seja, um metical vale \$US 0,0333. Se o valor do metical for reforçado, um metical vai comprar mais moeda estrangeira. Por exemplo, se o valor do metical aumentar em 50 por cento, um metical irá comprar \$US 0,05 ($0,0333 * 1,50$), sendo necessários apenas 20 meticais para comprar um dólar.

- Uma valorização do valor nominal da moeda, ou aumento da oferta de moeda nacional, e inflação levam à valorização da taxa de câmbio real (TCR). A taxa de câmbio real é efectivamente o valor da moeda ajustado às diferentes taxas de câmbio em diferentes moedas e é calculada ajustando a taxa de câmbio nominal pelo rácio entre níveis de preços externos e internos (ou taxas de inflação). Se a taxa de inflação de Moçambique exceder a dos Estados Unidos, diz-se que a TCR vai valorizar, ou tornar-se sobrevalorizada. Como os países comercializam normalmente com mais de um parceiro, usando mais de uma moeda, os economistas preferem considerar a taxa de câmbio efectiva real (TCER), que é uma média das TCRs bilaterais ponderada pela quantidade de comércio que o país realiza em cada uma destas moedas.
- Com o aumento das exportações de recursos naturais, algumas receitas internas aumentam. As receitas privadas aumentam, pois as empresas ou os trabalhadores que beneficiam do boom vendem ou ganham mais através do aumento da despesa local, de salários mais altos, etc. Os governos também ganham um aumento nas receitas públicas, habitualmente através de alguma forma de tributação das exportações (por exemplo, imposto sobre o rendimento de capitais, imposto sobre exportações, imposto sobre o rendimento, etc.). Este aumento nas receitas públicas pode ser compensado num país em desenvolvimento, na totalidade ou parcialmente, por um declínio na ajuda oficial ao desenvolvimento pelos doadores estrangeiros.
- O aumento das receitas privadas e públicas leva a um aumento nas poupanças ou despesas, ou ambos. Quando o aumento das receitas é gasto (o chamado ‘efeito da despesa’), ele pode ser gasto em importações ou bens nacionais. Muitas vezes, os países estão desejosos que essas receitas sejam gastas no mercado interno para estimular as ligações entre fornecedores nacionais de materiais de construção, transporte e logística, hotelaria e alimentação e mão-de-obra para o sector mineiro. Contudo, o aumento da procura pode fazer aumentar os preços nacionais. Uma vez que os preços dos bens transaccionáveis (isto é, bens transaccionados no comércio internacional) são definidos nos mercados mundiais, os únicos preços afectados pelo aumento da despesa interna são os dos bens ‘não transaccionáveis’, cujos preços são definidos no mercado nacional (como por exemplo, trabalho, terra, imobiliário, serviços de construção, serviços de transporte e logística, etc.).
- À medida que o valor nominal da moeda aumenta ou à medida que a TCR valoriza, os preços domésticos relativos alteram-se. Os preços relativos dos bens transaccionáveis (bens importáveis ou exportáveis) caem, em termos de meticais, e os dos bens não transaccionáveis sobem.
- O aumento dos preços relativos de bens não transaccionáveis em relação aos bens transaccionáveis torna mais barato importar do que produzir os mesmos bens internamente. Além disso, os preços externos das exportações aumentam, tornando mais caro no estrangeiro comprar exportações, o que reduz a procura de exportações. Esta mudança nos níveis de preços relativos traz assim uma perda de competitividade económica nos sectores tradicionais de bens transaccionáveis, em simultâneo com o boom nos recursos naturais e nos sectores de bens (sobretudo serviços) não transaccionáveis.
- À medida que os preços relativos se afastam dos bens transaccionáveis em direcção aos bens não transaccionáveis, os recursos internos (trabalho, capital) podem ser realocados, deslocando-se dos sectores de bens transaccionáveis tradicionais, como a agricultura, o turismo e a produção industrial, em direcção às actividades em expansão e às actividades não transaccionáveis associadas ao boom de recursos naturais, como a construção, a hotelaria e outros serviços (o chamado ‘efeito de realocação’). A dimensão a que isto ocorre depende da estrutura dos mercados de trabalho e capital, mas, se for uma dimensão elevada, esta realocação de recursos internos pode levar à desindustrialização ou a um declínio na agricultura.

Por exemplo, se o preço mundial do algodão em pluma é de \$US2,00 por quilograma quando chega à Ásia, à taxa de câmbio actual de 30 meticais por dólar, um exportador moçambicano receberia 60 meticais por quilograma enviado para esse mercado. No entanto, se o metical valorizar, como no exemplo dado acima, a 20 MT/\$, a mesma tonelada de pluma na Ásia apenas renderia 40 meticais. Assim, o incentivo para exportar, do ponto de vista do custo da moeda nacional, vai cair.

Em contrapartida, se uma tonelada de arroz tailandês custa \$US500 por tonelada em Bangucoque, vai custar 15.000 meticais (mais os custos de frete, seguro e taxas portuárias moçambicanas e taxas de importação) para importar essa tonelada de arroz à taxa de câmbio de 30 MT/\$. Se o metical valorizar para 20 MT/\$, a mesma tonelada de arroz apenas custará 10.000 meticais. Assim, o incentivo para importar, do ponto de vista do custo da moeda nacional, vai aumentar.

Os economistas continuam a debater se a doença holandesa é realmente uma ‘doença’ ou não. Se o boom de recursos naturais reflecte a ‘nova normalidade’ no futuro próximo, ou seja, se se espera que as reservas de recursos naturais sejam exploradas a longo prazo, então este aumento nas taxas de câmbio reais não é uma questão e as mudanças nas taxas de câmbio, nos preços relativos e nos recursos realocados representam novos equilíbrios para a economia¹. Num país que tenha enormes reservas de petróleo capazes de durar muitas gerações, pode ser perfeitamente razoável estruturar a economia em torno do petróleo. Mas nos países cujas reservas não são tão grandes ou são desconhecidas, esta seria uma estratégia arriscada. Se, por exemplo é provável que a exploração do recurso natural se esgote dentro de um prazo mais limitado – digamos, uma geração, ou seja vinte anos – então os custos destes impactos económicos são um fardo pesado na economia nacional.

Impõe-se um conjunto de advertências adicionais. Primeiro, a realocação para longe das exportações pode incorrer noutros custos na economia. Por exemplo, muitos economistas acreditam que a produção industrial gera externalidades positivas para uma economia, tais como a aprendizagem através da exportação, melhorias de produtividade, criação de empregos, etc. Segundo, os efeitos distributivos da doença holandesa não são pouco significativos. É provável que os vencedores sejam aqueles com competências e mobilidade procuradas pela expansão dos sectores de recursos naturais e bens não transaccionáveis, enquanto os perdedores sejam aqueles cujos incentivos para produzir entram em declínio, ou seja, trabalhadores pouco qualificados na agricultura, no turismo e na produção industrial. Os vencedores também podem ser consumidores urbanos cujos cabazes de consumo incluam uma percentagem maior de bens importados, ou os fabricantes de baixo valor acrescentado que importem uma quantidade significativa de matérias-primas semi-acabadas e insumos. Os vencedores também podem diferenciar-se por sexo, conforme os sectores afectados e a composição da sua mão-de-obra em termos de sexo, ou conforme a distribuição das competências ou outros atributos do mercado de trabalho entre homens e mulheres e as prováveis mudanças na procura de mão-de-obra criadas pela economia em expansão (Jalbert e Collier 2014).

2. EXPERIÊNCIAS DE BOOM DE RECURSOS NATURAIS NOUTROS LUGARES

O programa SPEED e a CTA estão a explorar os potenciais impactos do boom de recursos naturais de Moçambique na economia moçambicana. Esperam-se impactos no valor nominal do metical, nos preços relativos dos bens não transaccionáveis em relação aos transaccionáveis (isto é, a taxa de câmbio real), nos incentivos para trabalhar e produzir nos sectores em expansão versus nos sectores que não estão em expansão, e possíveis implicações para a desindustrialização, o turismo e a agricultura.

¹ Magud e Sosa (2010) examinam experiências comparativas e não descobrem impacto negativo da doença holandesa (valorização da taxa de câmbio efectiva real) no crescimento económico total.

Para simular o possível impacto do boom de recursos naturais em Moçambique na cadeia de valor da agricultura e do turismo, são usadas análises de rentabilidade económica tendo em conta 'o pior dos cenários', uma valorização de 50 por cento da taxa de câmbio metical/dólar de 30 MT/\$ para 20 MT/\$. O estudo do turismo também considerou uma valorização nominal do metical de 9,6 por cento, com base nas previsões do FMI. No estudo da produção industrial, que se baseou em avaliações qualitativas de factores de custo em vez da análise quantitativa de rentabilidade per se, os investigadores da SPEED pediram às empresas que considerassem como é que reagiriam se a taxa de câmbio valorizasse de 30 para 25, ou mesmo 20, meticais por dólar.

Ninguém está a sugerir que um aumento no valor do metical vai acontecer. Contudo, os riscos são reais:

- Na Nigéria, como consequência do boom do mercado petrolífero mundial no início e no final da década de 1970, a taxa de câmbio real valorizou em cerca de 120 por cento durante o período 1970-81 (Bevan, Collier, Gunning 1999, 52).
- O aumento dos preços mundiais do café em meados da década de 1970 levaram a uma valorização real de quase 40 por cento na Colômbia (Ebrahim-zadeh 2003).
- O *boom* do petróleo na década de 2000 aumentou as receitas nos países exportadores líquidos de petróleo da zona CFA, o que por seu turno levou à valorização em 30 por cento (Treviño 2011).
- Biggs (2011) constatou 30 por cento de valorização real do metical em relação ao dólar no período 2000-2011, à medida que as taxas de inflação de Moçambique excederam as dos Estados Unidos nesse mesmo período de tempo. Para conseguir comparar países que passaram por esta experiência, procurámos exemplos na literatura para podermos compará-los e pô-los em contraste, de acordo com os impactos vividos em vários indicadores-chave da doença holandesa:
 - Taxas de câmbio nominais e efectivas reais;
 - Taxas de inflação;
 - Despesas públicas (idealmente, gostaríamos de acompanhar a evolução das mudanças globais na despesa, bem como as mudanças na despesa com infra-estruturas, educação e saúde);
 - Salários (por nível de competência, se possível) e emprego, agregado e por grandes sectores, números absolutos e quotas por sector;
 - Produção, exportações e importações por bens transaccionáveis tradicionais (exportações da indústria não extractiva na agricultura e na indústria).
 - Políticas públicas usadas para mitigar os efeitos do boom de recursos naturais.

Foi encontrada informação suficiente para fornecer uma visão geral das experiências e da gestão dos booms de recursos naturais em quatro países: Indonésia, Nigéria, Angola e Chile. Estes quatro países exemplificam um leque de experiências macroeconómicas, sectoriais e de gestão. Embora Angola, a Indonésia e a Nigéria tenham produzido e exportado durante décadas, os booms petrolíferos atingiram-nas em diferentes momentos, ou seja, na década de 1970 na Indonésia e na Nigéria e na década de 2000 em Angola. O Chile extrai e exportou cobre durante décadas. Hoje em dia, tem de lidar com a volatilidade nos preços globais do cobre e com as receitas decorrentes do sector do cobre.

Tal como se pode ver no quadro que se segue relativo a estes quatro países, Moçambique é a economia mais pobre e menos diversificada, com as maiores participações de agricultura no produto interno bruto (PIB) e no emprego total e a segunda menor participação das exportações em relação ao PIB. Mesmo assim, estas histórias representam exemplos interessantes de países que geriram bem os seus booms de recursos naturais (Chile, Indonésia) e de países cujas economias sofreram na sequência dos booms de recursos naturais (Angola, Nigéria).

QUADRO 1: INDICADORES ECONÓMICOS COMPARATIVOS DE PAÍSES DA AMOSTRA

País (Período de Boom)	RNB <i>per capita</i> , 2012	Incidência da Pobreza vs. Linha Nacional da Pobreza	Agricultura em % do PIB, 2012	Agricultura em % do emprego total	Exportações totais em % do PIB, 2012
Indonésia (1974-1979)	3,420	12.0 (2012)	14.5	35.1 (2012)	24.3
Nigéria (1974-1979)	2,460	46.0 (2010)	22.1	44.6 (2004)	31.4
Angola (2002-2008)	4,510	36.6 (2008)	9.9	<i>N/a</i>	59.5
Chile (2007-2010)	14,290	14.4 (2011)	3.4	10.3 (2011)	34.2
Moçambique	510	54.7 (2009)	30.3	80.5 (2003)	29.5

Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundiais, acessado a 15 de Outubro de 2014.

Os primeiros dois exemplos apresentados, Indonésia e Nigéria, foram comparados e postos em contraste num estudo de Bevan, Collier e Gunning (daqui em diante referidos como BCG) (1999) para o Banco Mundial, que fornece muita da informação das primeiras duas secções.

As histórias destes países são bastante similares e no entanto bastante distintas. Ambos aumentaram a produção de petróleo na década de 1960, antes do primeiro boom petrolífero global, e ambos exportaram petróleo bruto a preços unitários significativamente mais elevados nas décadas de 1970 e 1980. No entanto, as suas prioridades de uso do lucro inesperado, e o pano de fundo da economia política com base no qual aquelas prioridades foram definidas, eram bastante diferentes. No final da década de 1980, o nível de vida da Indonésia tinha triplicado em relação ao da Nigéria, que caiu de forma absoluta, enquanto as taxas de pobreza caíram na Indonésia e subiram na Nigéria (BCG 1999, 377). Embora os aumentos da despesa pública da Nigéria fornecessem novos recursos significativos para a educação primária universal, a ênfase da Indonésia em subsídios-chave para os consumidores (arroz, querosene) e os esforços para melhorar a produtividade de um bem fundamental produzido por agricultores indonésios pobres conduziram a um resultado de equidade mais favorável. Além disso, a Indonésia interveio directamente nos mercados cambiais, desvalorizando a moeda quando necessário, para combater a forte valorização real, reduzindo assim o efeito do boom no sector de bens transaccionáveis não alimentares, enquanto a Nigéria tolerou a valorização maciça da sua moeda.

BCG sugerem que a política na Indonésia foi guiada por forças militares que compreenderam que o seu mandato era abrangente, incluindo o alívio da pobreza, enquanto a política na Nigéria foi guiada por forças militares com uma agenda muito mais estreita que não incluía o alívio da pobreza (BCG 1999, 419). Isto também acabou por levar a duas posições diferentes em relação à confiança nos mercados. Enquanto a Indonésia abraçou as exportações não petrolíferas, com uma grande parte do eleitorado ligada a elas, a Nigéria estava muito mais preocupada com a substituição de importações e a auto-suficiência.

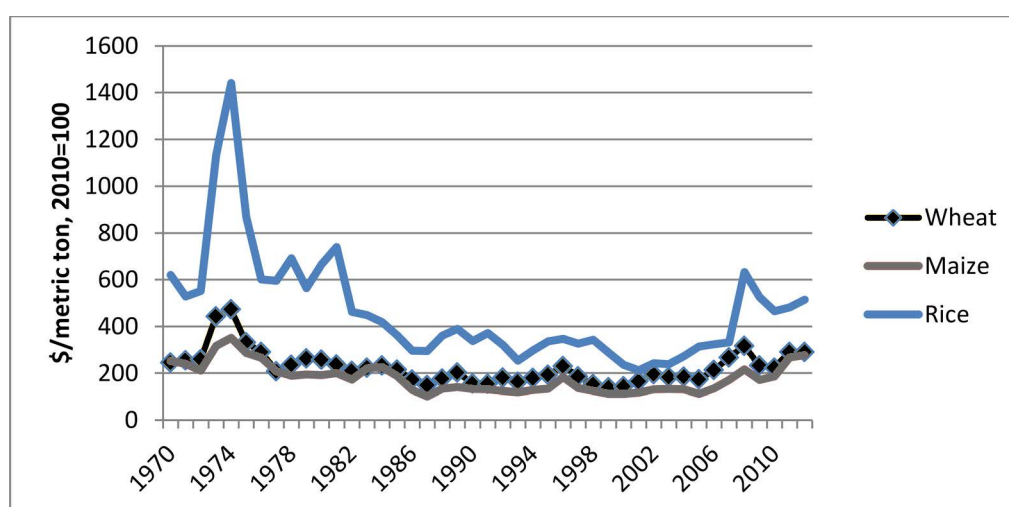
A seguir apresentam-se resumos mais detalhados da experiência de cada país.

2.1. INDONÉSIA (1974-1979)

O petróleo foi descoberto pela primeira vez no norte de Sumatra no final da década de 1800. Durante o pico de produção da Indonésia, 1962 a 2009, o petróleo foi exportado e a Indonésia pertenceu à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC). Demitiu-se da OPEC quando a produção diminuiu e a procura interna começou a exceder os fornecimentos exportáveis (EIA 2014).

O primeiro boom petrolífero que a Indonésia enfrentou ocorreu em meados da década de 1970: 1973-79. Não só os preços mundiais aumentaram significativamente (a Indonésia duplicou o seu preço de exportação do petróleo no início de 1974, após aumentos semelhantes anunciados por membros árabes da OPEC em 1973), mas os volumes de exportações da Indonésia também estavam a crescer substancialmente à medida que a nova produção entrava em funcionamento. Em 1975, o petróleo representava quase 75 por cento das exportações totais (Usui 1997). Calcula-se que as receitas relacionadas com o petróleo aumentaram de \$620 milhões em 1973 para \$7,1 mil milhões em 1979 (BCG 1999, 244). Além disso, tal como visto acima no caso mais recente do boom do preço do cobre no Chile na década de 2000, outros preços de mercadorias não petrolíferas também foram afectados pelo boom das mercadorias da década de 1970 e os volumes de exportação de madeira e café da Indonésia também estavam a aumentar. Um segundo *boom* do preço do petróleo de 1979 até à década de 1980 voltou a beneficiar a Indonésia.

FIGURA 1: PREÇOS GLOBAIS REAIS DOS CEREAIS, 1970-PRESENTE



Nota: Preços nominais corrigidos pelo Índice MUV do Banco Mundial, 2010=100

Fonte: «Pink Sheet» do Banco Mundial: Preços de Mercadorias, acedido em Outubro de 2014

As mercadorias de exportação não foram as únicas cujos preços mundiais estavam a subir. Ao mesmo tempo, o mercado do arroz na Indonésia viveu uma substancial reviravolta. Passados quatro anos de estabilidade dos preços domésticos, uma má colheita, uma fraca gestão de stocks por parte da agência de logística alimentar indonésia conhecida como BULOG e perturbações no mercado mundial de cereais alimentares (o preço mundial do arroz disparou, quase triplicando em termos reais de 1971 a 1974; ver Figura 1) levaram a aumentos significativos no preço interno do arroz.

Exactamente quando o boom petrolífero mundial se estava a revelar, má gestão por parte da empresa pública petrolífera da Indonésia Pertamina provocou uma crise fiscal grave (BCG 1999, 251-253). Este conglomerado diversificado lançou um programa ambicioso para construir um complexo siderúrgico integrado, incluindo fábrica, gasoduto e ferrovia. Para realizar obrigações de curto prazo que vendeu para financiar o programa, a Pertamina reencaminhou uma quantia substancial de impostos que tinha cobrado a empresas estrangeiras em nome do governo indonésio, eliminando o excedente orçamental esperado pelo governo para 1974/75. A crise levou a uma reestruturação significativa do pessoal, da administração, da cobrança de impostos (a partir daí feita directamente pelo governo e não indirectamente pela Pertamina) e dos contratos existentes. BCG atribuem a esta crise o seguinte: a) travar o apoio da Indonésia às empresas estatais semi-autónomas; b) criar um ambiente de austeridade fiscal entre os líderes governamentais numa altura em que eles poderiam ter sido tentados a gastar mais rapidamente as receitas extraordinárias dos lucros petrolíferos. Esta crise também abriu espaço para que um quadro de tecnocratas indonésios, formados em economia nos Estados Unidos na década de 1960, influenciasse as políticas.

A INDONÉSIA E A DOENÇA HOLANDESA

Que impacto é que o aumento das receitas de exportação do petróleo tiveram nas taxas de câmbio nominais e reais da Indonésia, nos níveis de preços nacionais e na despesa pública? Que impactos foram notados em termos de exportação agrícola e industrial?

A Indonésia manteve um regime de taxa de câmbio fixa, ligado ao dólar norte-americano, de Agosto de 1971 a Novembro de 1978, ou seja, durante o primeiro boom petrolífero. Diz-se que a taxa era fixada a um nível que «tornasse as importações concorrentes mais atractivas (BCG 1999, 254). O preço dos bens transaccionáveis caíram em relação aos bens não transaccionáveis, embora as alterações de percentagens não sejam indicadas. Contudo, a despesa pública não aumentou significativamente, crescendo de 9,1 para 10,7 por cento de 1972 a 1978. Embora o investimento público não tivesse aumentado substancialmente no geral, foi direccionado para os sectores de bens transaccionáveis. A agricultura irrigada recebeu apoio. A agricultura cresceu menos rapidamente do que anteriormente, mas não continuou a expandir-se, enquanto a produção industrial expandiu sob a influência de investimentos públicos em indústrias apoiadas pelo Estado, como os fertilizantes e o cimento.

Embora as reservas de divisas da Indonésia ainda fossem substanciais, os decisores políticos acreditavam que no final de 1978 o boom de mercadorias estava a reduzir. Conscientes de que as taxas de inflação na Indonésia eram mais altas do que as taxas no estrangeiro, os conselheiros políticos defenderam a desvalorização (Arndt 1978). Além disso, embora as exportações agrícolas continuassem a crescer (3,6 por cento por ano, de 1972 a 1977), o seu crescimento estava a desacelerar e os analistas acreditavam que a competitividade agrícola era afectada negativamente pelo regime da taxa de câmbio. Em Novembro de 1978 ocorreu uma desvalorização² acentuada inesperada e a dissociação da rupia em relação ao dólar norte-americano. De acordo com BCG, a motivação era «tornar a economia mais orientada para as exportações e aumentar o emprego através do estímulo dado à produção de bens transaccionáveis» (BCG 1999, 256). Em 1981, contudo, «a verdadeira melhoria que a desvalorização tinha proporcionado na taxa de câmbio tinha erodido» (BCG 1999, 267).

A desvalorização também fez subir as expectativas inflacionistas, combatidas com a introdução de controlos de preços domésticos, o que levou os produtores industriais a reduzirem a produção (Warr 1980). Este tipo de precaução em relação à inflação conduziu a reacções mais conservadoras em relação à despesa durante o segundo boom petrolífero e as reservas de divisas cresceram. Mesmo assim, as despesas públicas reais cresceram em 25 por cento ao ano após 1979. O orçamento de 1980/81, por exemplo, aumentou os salários dos funcionários públicos em 50 por cento (BCG 1999, 262). Os subsídios sobre produtos (sobretudo sobre o fuelóleo, o arroz e o adubo) aumentaram cinco vezes de 1978/79 a 1981/82, para manter a estabilidade dos preços domésticos perante os preços mundiais que uma vez mais estavam a aumentar. «O subsídio sobre o combustível só por si era equivalente a 40 por cento das receitas extraordinárias do petróleo» (BCG 1999, 263).

Independentemente disto, na sua avaliação do impacto dos booms do petróleo na economia indonésia, BCG concluíram: «À primeira vista, não há nenhuma evidência de doença holandesa» (BCG 1999, 304). E apontaram para o crescimento contínuo da agricultura e da produção industrial ao longo dos booms petrolíferos. BCG referem também que o crescimento dos serviços (ou seja, bens não transaccionáveis) não excedeu o crescimento dos sectores tradicionais da economia de bens transaccionáveis.

AGRICULTURA

Enquanto alimento básico na Indonésia, qualquer perturbação nos mercados domésticos do arroz ameaça igualmente a estabilidade interna. Para trazer ordem de volta ao mercado do arroz, o governo lançou múltiplas iniciativas: distribuição

² A rupia passou de \$1=Rp 415 para \$1=625, uma queda de 33 por cento no seu valor.

alargada de insumos melhorados para produção de arroz, divulgação bem-sucedida e com uma base alargada de uma nova variedade de arroz de alto rendimento e que reage aos fertilizantes, aumento dos preços de apoio ao arroz para agricultores, investindo em programas melhorados de extensão de arroz, estabelecimento de cooperativas de aldeia para comprar arroz, importação de grandes quantidades de arroz para baixar o preço doméstico, e subvenção do consumo de arroz. O facto de os decisores políticos manterem razoavelmente estáveis os preços domésticos no consumidor era um crédito da sua gestão. Contudo, essa estabilidade teve um preço elevado no orçamento público: «Os subsídios sobre alimentos e fertilizantes importados transformaram-se no principal destino das receitas extraordinárias [do petróleo]» (BCG 1999, 246).

Encorajados por um subsídio forte no preço do fertilizante, equivalente a 80 por cento do custo do fertilizante importado, a taxa de crescimento anual na aplicação de fertilizante na produção alimentar mais do que duplicou de 11,6 por cento em 1969-76 para 24,4 por cento em 1977-81 (BCG 1999, 263). Num curto período (1979 a 1981), a dimensão da colheita de arroz aumentou 22 por cento.

PRODUÇÃO INDUSTRIAL

A Indonésia procurou igualmente aumentar a produção industrial durante os anos do boom. Um aumento nominal de 32 por cento no orçamento do governo (14 por cento em termos reais) em 1981/82 forneceu recursos para um aumento da despesa, não só com salários e alimentação/agricultura, mas também na promoção de políticas industriais que favorecessem a disponibilização de capital subsidiado e protecção à energia e ao comércio para apoiar as empresas públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GERIR A DOENÇA HOLANDESA

Dois conjuntos de políticas prosseguidas pela Indonésia durante as décadas de 1970 e 1980 são consideradas como estando na origem da gestão das potenciais pressões da doença holandesa para booms petrolíferos recorrentes. Através da transferência das taxas de câmbio fixas para as taxas de câmbio geridas flutuantes após 1978 e da sua procura activa de auto-suficiência no arroz, a Indonésia conseguiu evitar os piores efeitos da valorização da taxa de câmbio real no seu sector agrícola. De facto, a promoção generalizada da produtividade do arroz ajudou a garantir uma abordagem sectorial a favor dos pobres e das zonas rurais que promoveu a transformação estrutural e o crescimento económico na Indonésia.

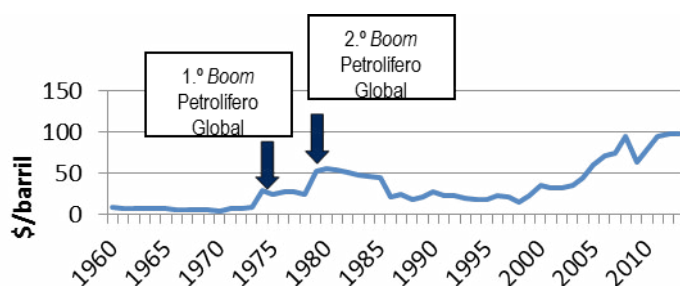
Além disso, a crise de Pertamina da década de 1970 inseriu uma forte medida de conservadorismo fiscal nas decisões sobre políticas, exactamente quando as potenciais tentações do primeiro boom petrolífero se tornaram evidentes. As reservas foram autorizadas a crescer e a despesa pública foi aumentada lentamente. O pagamento da dívida de Pertamina também forneceu uma utilização de gastos anti-inflacionista das rendas do petróleo (BCG 1999, 389). Por outro lado, a despesa pública focou-se na melhoria da produtividade dos sectores tradicionais de bens transaccionáveis, que de outra forma poderiam ter sido prejudicados pela valorização da TCR.

O sucesso teve uma ajuda substancial de vários factores exógenos. Por um lado, o aumento de influência dos tecnocratas indonésios formados no Ocidente trouxe competências de análise económica aos decisores. A implementação bem-sucedida dos tipos de políticas prosseguidas dependeu em grande medida da competência técnica e da capacidade do governo. Por outro lado, juntamente com o petróleo, a bem estabelecida agricultura de exportação indonésia conseguiu beneficiar dos booms de preços de produtos das décadas de 1970 e 1980, que contrabalançaram os impactos negativos da TCR. Finalmente, a subida em flecha dos preços mundiais do arroz também permitiu um grau de protecção aos produtores nacionais de arroz e, uma vez mais, contrabalançou a valorização da taxa de câmbio real.

2.2. NIGÉRIA (1974-1979)

A Nigéria é o maior produtor de petróleo em África (os países africanos fornecem 10-12 por cento do petróleo do mundo) e também é um exportador significativo de gás natural liquefeito (EIA 2013). As exportações de petróleo da Nigéria começaram em 1958, antes da independência, e rapidamente se tornaram numa fonte importante de divisas e receita pública. O crescimento económico na Nigéria foi grande no início da década de 1960, cerca de 5 por cento ao ano, sobretudo nos sectores do petróleo, serviços públicos, produção industrial e no sector social. Contudo, no final da década de 1960, o crescimento do sector agrícola – nas décadas de 1950 e 1960, a Nigéria era um país exportador de, entre outros, cacau, sementes de palma, borracha e amendoim – estava a começar a desacelerar. A produção industrial no início da década de 1960, maioritariamente constituída pelo processamento de bens agrícolas para exportação, começou a mudar para a substituição de importações de bens intermédios com baixo valor acrescentado interno e elevado teor de importação, incentivado pela protecção ao comércio sob a forma de tarifas e restrições quantitativas (BCG 1999, 31). O investimento estrangeiro privado aumentou rapidamente até 1967, mas depois diminuiu à medida que aumentavam as preocupações com a instabilidade política. Reservas elevadas de divisas encorajaram pouca disciplina em relação à despesa pública (BCG 1999, 27).

FIGURA 2: PREÇOS REAIS GLOBAIS DE 2010 DO PETRÓLEO BRUTO



Fonte: «Pink Sheet» do Banco Mundial: Preços de Mercadorias, acedido em Outubro de 2014.

A guerra civil na Nigéria envolveu a separação em 1967 da região oriental do país conhecida como Biafra, numa tentativa de ganhar o controlo da economia petrolífera da Nigéria. A guerra acabou em 1970 e foi seguida de um *boom* económico pós-guerra, mesmo antes de os preços do petróleo terem subido de forma espectacular em 1973. Entre 1973 e 1974 («o primeiro *boom* petrolífero global»), o preço nominal internacional do petróleo bruto³ aumentou de \$2,81 para \$10,97 por barril, enquanto entre 1978 e 1979 («o segundo *boom* petrolífero») o preço internacional mais do que duplicou. As tendências do preço real em 2010 estão identificadas na Figura 2.

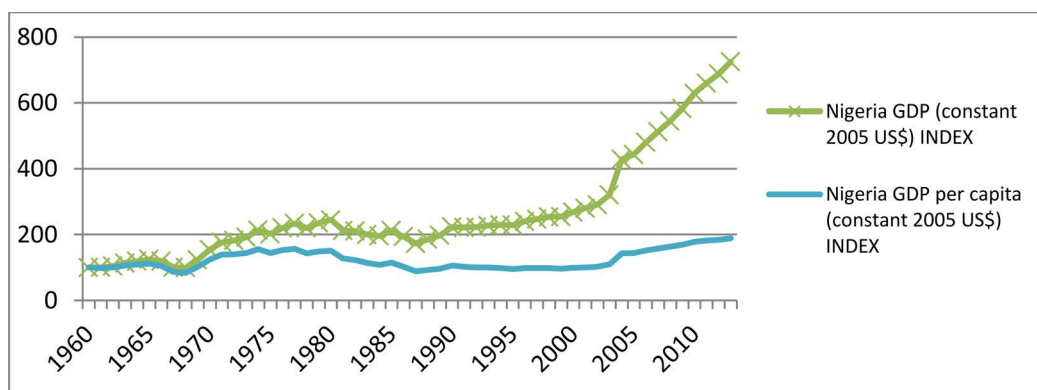
NIGÉRIA E DOENÇA HOLANDESA

Bevan, Collier e Gunning calculam que a Nigéria teve receitas extraordinárias devido a dois booms petrolíferos, 1974-81, equivalentes a «quase o dobro do PIB anual mesmo antes do boom» (1999, 46). Segundo Gelb et al. (1988), a importância do sector mineral aumentou de 1 por cento do PIB em 1960 para quase 30 por cento no final da década de 1970. O petróleo representou mais de 90 por cento das exportações de 1974 até meados da década de 1980. As receitas petrolíferas para o governo federal «aumentaram cinco vezes para constituir mais de 80 por cento da receita total» (BCG 1999, 46). Os aumentos de receita também se deveram ao aumento da produção, ao aumento da propriedade pública no sector, e a um aumento dos impostos e direitos de exploração cobrados às empresas petrolíferas.

³ A partir da base de dados do Banco Mundial de preços de produtos, o preço global do petróleo bruto é uma média dos preços à vista para o petróleo bruto em Brent (Mar do Norte), Dubai (Médio Oriente) e Texas (Estados Unidos).

Perante a inflação média anual de 20 por cento no final das décadas de 1970 e 1980, o governo não fez qualquer ajustamento ao valor nominal da naira para realizar a sua TCER, cuja valorização aumentou da paridade em 1970-72 a 129 em 1974-78, 163 em 1979-81, 194 em 1982-83 e 287 em 1984 (Gelb et al. 1988, 247-248). Em vez disso, o governo procurou conter a onda crescente de importações através do uso alargado de restrições quantitativas. Isto criou rendas significativas para aquelas agências, empresas e indivíduos com acesso a moeda estrangeira e/ou importações à taxa de câmbio oficial e encargos significativos sobre a competitividade para todos os outros (Gelb et al. 1988, 228)⁴.

FIGURA 3: ÍNDICES DO PIB DA NIGÉRIA E PIB PER CAPITA



Nota: Índice de valores constantes de 2005 em US\$, com 1960 como ano base

Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundiais do Banco Mundial, acedido em Outubro de 2014

O crescimento económico não petrolífero na Nigéria não sofreu um impacto favorável das receitas extraordinárias do petróleo. O crescimento do PIB do sector não mineiro foi de cerca de 5 por cento ao ano durante o período do boom de 1972-81 e na realidade contraiu em quase 6 por cento ao ano em 1982-84. Tanto o PIB real como o PIB real per capita diminuíram durante a década de 1980. O PIB real per capita só começou a crescer em meados da década de 2000 (Figura 3). Gelb et al. sugerem que o fraco desempenho do crescimento no início da década de 1980 foi causado por diversos factores: 1) a quota elevada de investimento público nas infra-estruturas físicas e sociais, combinada com a incapacidade de esse investimento estimular mais crescimento; 2) a fraca qualidade do investimento; 3) os efeitos disruptivos dos cortes no investimento após o segundo boom petrolífero; 4) e as ineficiências causadas pelas distorções do mercado de divisas, sentidas sobretudo no sector manufactureiro (Gelb et al. 1988, 249-251). Uma série de índices do PIB agrícola real mostram uma quebra que começou pouco antes do primeiro boom petrolífero (1971/72) e só recuperou a partir de 1990 (BCG 1999, 112).

TRABALHO

Os mercados do trabalho na Nigéria foram directamente afectados pelos booms petrolíferos. Antes destes, a agricultura empregava aproximadamente 70 por cento da força de trabalho (Gelb et al. 1988, 227). Em 1983, esse número tinha caído para metade, embora voltasse a subir para aproximadamente acima de 40 por cento no final da década de 1980 (OIT)⁵.

Durante a década de 1970, o governo interveio no mercado do trabalho de diversas formas. Aumentou drasticamente o recrutamento para o sector público, triplicando os números de funcionários públicos entre 1973 e 1981 (BCG 1999, 65). Tal como já referido, os salários do sector público foram duplicados em 1974/75. E em 1978 foi introduzido um salário mínimo nacional a um nível acima do salário de mercado para o trabalho não qualificado.

⁴ Como exemplo da extensão a que as distorções cambiais e comerciais afectam a agricultura, o Benim, que partilha quase 800 quilómetros de fronteira com a Nigéria, importa quantidades substanciais de arroz destinado à exportação (sobretudo informal) transfronteiriça para a Nigéria, sobretudo quando os esforços da Nigéria para proteger a produção doméstica são intensificados através de taxas de importação e restrições quantitativas. Um relatório recente sobre este fenómeno que dura há décadas está disponível em Oryza.com (2014).

⁵ Oyejide (1986, 9) afirma que 59 por cento da força de trabalho ainda estava envolvida na agricultura em 1982.

Os investigadores referiram fossos substanciais entre os salários rurais e urbanos no início da década de 1970 (chegando aos 80 por cento); o fosso acabou por desaparecer na década de 1980 (Gelb et al. 1988, 255-256), o que encorajou êxodos rurais-urbanos significativos. BCG sugerem que o trabalho rural foi atraído para longe da produção de alimentos, apesar do aumento dos preços dos alimentos, pela promessa de maiores oportunidades devido à expansão do emprego no sector público (BCG 1999, 386). O fraco desempenho da Nigéria na produção alimentar é atribuído em parte ao êxodo dos trabalhadores para fora da agricultura em direcção ao sector da construção, em rápido crescimento (Gelb et al. 1988, 253).

Na década de 1980, o boom económico desmoronou-se, com impactos negativos no emprego urbano. A «profunda recessão [da Nigéria in 1980-87] gerou despedimentos, regresso da migração para as zonas rurais, desemprego e enormes reduções nos salários reais» (BCG 1999, 125). Os despedimentos (ou ‘reduções de postos de trabalho’ na Nigéria) foram sentidos sobretudo no sector privado, pois o sector público continuou a recrutar trabalhadores, em parte para conter os efeitos da contracção do sector privado. Contudo, os despedimentos não conduziram a uma perda completa dos modos de vida, em média, devido ao movimento migratório inverso de muitos trabalhadores urbanos despedidos que regressaram à agricultura. No entanto, as taxas de desemprego eram mais altas entre os trabalhadores mais jovens e com mais educação que preferiram não procurar trabalho de novo na agricultura.

AGRICULTURA

A Nigéria negligenciou a exportação agrícola após a independência, preferindo oferecer incentivos que favoreciam a ‘indigenização’ da indústria nigeriana. «Durante toda a década de 1970, as políticas governamentais que afectavam a agricultura foram contraditórias... [embora] houvesse coerência no sentido de que a estratégia para melhorar a produção dependia sobretudo do sector público» (Gelb et al. 1988, 245). As despesas públicas foram em grande medida direccionadas para a agricultura mecanizada de grande escala, realizadas em grandes propriedades agrícolas para-estatais, sobretudo no sul. Gelb et al. sugerem que a paisagem política da Nigéria na altura não deixava que nenhum eleitorado advogasse em nome de programas para melhorar a produtividade da agricultura familiar. «Na altura, quando o PIB estava a crescer a mais de 7 por cento ao ano, os recursos afastaram-se da agricultura», levando a uma quebra de 2 por cento na produção alimentar e a um declínio de 17 por cento na agricultura de exportação em meados da década de 1970 (Oyejide 1986, 9).

No final da década de 1970, este declínio na competitividade conduziu a uma quebra nas exportações agrícolas e nas importações de alimentos substanciais. A percentagem da agricultura nas exportações caiu de 89 por cento em 1960 para 2,4 por cento em 1982 (Oyejide 1986, 36-37). Em grande medida, as importações de alimentos são difíceis de ‘ver’, porque as restrições quantitativas às importações deram origem a um comércio informal significativo não registado nas estatísticas oficiais. Mesmo assim, BCG argumentam que até ao final da década de 1970 os decisores políticos eram cada vez mais sensíveis à questão das importações de alimentos e da necessidade de corrigir a falta de competitividade na agricultura através da promoção da independência ou auto-suficiência (BCG 1999, 171-172). Contudo, a abordagem política à agricultura preferida pelo governo – apoio às grandes explorações agrícolas para-estatais para promover a agricultura ‘moderna’ – era ineficaz a aumentar a produção alimentar na Nigéria.

PRODUÇÃO INDUSTRIAL

Em comparação com a agricultura, o sector manufactureiro da Nigéria foi muito menos afectado adversamente pela doença holandesa. «Em contraste com a política agrícola, a política industrial era exuberante» (BCG 1999, 174). Como a industrialização era vista pelo governo como um resultado de desenvolvimento mais desejável, este sector recebeu significativamente mais apoio através de políticas comerciais, de taxas de câmbio e de investimento sectorial. No entanto, mesmo esta distorção nos incentivos não conseguiu dar o empurrão inicial ao sector manufactureiro da Nigéria. O crescimento da produção industrial nunca arrancou durante o período do boom como esperado.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GERIR A VOLATILIDADE DOS RECURSOS NATURAIS

O governo da Nigéria estava motivado por um forte sentido de soberania nacional e uma crença em que a industrialização, e não a agricultura de exportação, era a chave para a modernização da Nigéria (Gelb et al. 1988, 258). Pretendia-se que a industrialização fosse alcançada através de iniciativas estratégicas de substituição das importações. Por isso, a desvalorização da naira não foi considerada como uma opção viável para gerir a valorização da TCR, por exemplo.

POLÍTICAS FISCAIS

BCG referem a série de escolhas que a Nigéria enfrentava na altura, o que é aplicável a todos os países que se encontram em cenários semelhantes: reter toda a receita ou partilhá-la (ou uma parte dela) com o sector privado, gastar ou poupar, que bens usar para poupar (e presumivelmente como e em que gastar essas receitas não poupadas). Citando a análise de Gelb et al. (1988), a porção gasta pelo governo nigeriano no consumo e no investimento «antecipou mais do que a totalidade das receitas petrolíferas extraordinárias» (BCG 1999, 47).

Sob pressão para distribuir os benefícios das receitas petrolíferas extraordinárias por toda a nação pobre, o governo da Nigéria optou por gastar. Em 1975, as despesas públicas correntes e capitais excederam a receita total, criando balanços fiscais negativos de quase 14 por cento do PIB em 1983 (Gelb et al. 1988, 240). Os salários do sector público duplicaram, em média, com taxas de aumento ainda mais altas dadas aos funcionários públicos das classes mais baixas. A despesa noutros sectores de bens não transaccionáveis, como o desenvolvimento de infra-estruturas de transporte e comunicações em áreas predominantemente urbanas, e aumentos nos orçamentos da educação, de 3,9 a 18,2 por cento dos orçamentos ao longo do período 1973/74 a 1975/76, contribuíram ainda mais para a inflação doméstica. Também foram feitos investimentos públicos em sectores manufactureiros, enquanto o investimento na agricultura se arrastava (Gelb et al. 1988, 244-245). Uma vez lançada, esta despesa elevada era difícil de cortar após os booms, e os défices fiscais prolongaram-se para a década de 1980, correspondendo em média a 12,3 por cento do PIB não mineiro de 1981-84 e criando mais pressões inflacionárias (Gelb et al. 1988, 242).

Após o segundo boom petrolífero, a Nigéria aumentou o endividamento (financiado em grande parte através de empréstimos do Banco Central) e reduziu significativamente as reservas internacionais para manter os aumentos da despesa. Isto levou a crises de confiança dos mercados de capitais internacionais em relação à fiabilidade de obtenção de crédito por parte da Nigéria, o que por seu turno conduziu ao início de discussões com o FMI e o Banco Mundial sobre estabilização prolongada e ajustamento estrutural, respectivamente. A contracção económica da Nigéria após a desaceleração do segundo boom petrolífero foi a mais grave dos seis países estudados por Gelb et al.

POLÍTICAS PARA PROMOVER A DIVERSIFICAÇÃO

Embora a Nigéria procurasse promover a diversificação para a produção industrial não petrolífera, os seus esforços não se materializaram durante as décadas de 1970/80. Bevan, Collier e Gunning, escrevendo com a perspectiva do final da década de 1990, resumem o legado de doença holandesa da Nigéria da seguinte forma:

«As poupanças provenientes das receitas extraordinárias não conseguiram transformar eficientemente o boom num aumento permanente da receita. Uma razão para isso foi que a tentativa de aumentar o nível doméstico de investimento rapidamente (por oposição a acumular bens externos) baixou a eficiência do investimento. Além disso, muito do que apareceu como investimento nas contas nacionais representava de facto subornos. E houve uma mudança genuína em direcção a projectos de capital intensivo, de que a indústria do aço é um bom exemplo. Finalmente, deve referir-se que as estatísticas das contas nacionais não destacam o que pode ter sido o mais importante legado do boom: o efeito do investimento público maciço na educação, em especial na educação primária.» (BCG 1999, 186-187).

2.3. ANGOLA (2002-2008)

Antes da independência, Angola era conhecida como uma potência de produção agrícola. Era o quarto maior produtor mundial de café e também um produtor significativo de borracha, tabaco, sisal e bananas para exportação. Angola era basicamente auto-suficiente em termos de produtos alimentares e também gozava de uma indústria pesqueira próspera (African Business Magazine 2012). Um sector manufactureiro grande e diversificado empregava 200.000 pessoas, fabricando produtos de consumo como cerveja, açúcar, farinha de trigo, óleo de cozinha e refrigerantes, bem como têxteis, sabão, tinta, plásticos e colas (Macau Trade and Investment Promotion Institute 2014).

O petróleo foi explorado comercialmente pela primeira vez em 1956 pelos portugueses. A independência em 1975 foi seguida por mais de 25 anos de guerra civil e em 2002 foi assinado um acordo de paz. Durante este tempo, a agricultura e muita da indústria de recursos não naturais desmoronaram-se, embora a exploração de petróleo tenha continuado no enclave costeiro. Após o acordo de paz, a produção de petróleo bruto aumentou rapidamente, de 750.000-1.000.000 de barris por dia antes de 2002 a mais de 2 milhões de barris por dia em 2008 (Consultancy Africa Intelligence 2011). Hoje em dia, Angola é o segundo maior produtor de petróleo de África, depois da Nigéria.

Em conjunto com o colapso da agricultura e a destruição da maior parte das infra-estruturas internas do país, o petróleo tornou-se de longe a componente mais importante do PIB do país, das exportações e da receita pública. Por exemplo, as receitas derivadas dos recursos não renováveis correspondiam a 84 por cento da receita pública total no período 1996-2003 (Kyle 2010). Em 2013, o petróleo correspondia a mais de 96 por cento das exportações. Os diamantes eram a maior categoria seguinte, com 1,7 por cento, correspondendo o gás e o petróleo refinado a 1,3 por cento, e sendo «outras exportações» (que incluíam qualquer produção agrícola e industrial) praticamente inexistentes, com apenas 0,4 por cento (Banco Mundial 2014). Esta estrutura de exportações torna Angola hoje em dia no «país de África com menos diversificação de exportações» (Banco Mundial 2013).

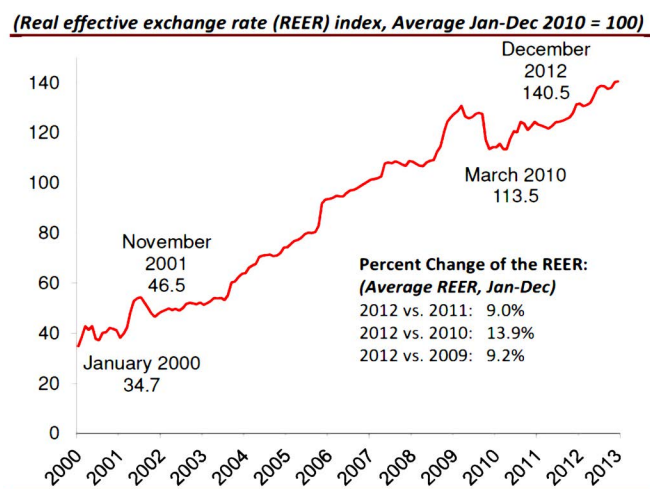
ANGOLA E A DOENÇA HOLANDESA

Depois de repetidas situações de crescimento e contracção e de períodos de hiperinflação durante a guerra, a situação macroeconómica de Angola foi regularizada no período pós-guerra e a inflação passou a estar controlada. A taxa de câmbio nominal, que tinha desvalorizado durante o período da guerra, permaneceu relativamente estável ao longo de 2007 e depois valorizou ligeiramente (Kyle 2010). O governo interveio regularmente para manter a taxa nominal do kwanza razoavelmente estável, em torno dos 75 kwanzas por um dólar.

Contudo, uma vez que a inflação angolana é muito superior à inflação norte-americana, a sua TCR valorizou significativamente a partir de 2000, subindo rapidamente a partir de 2003 (Figura 4). Isto é exactamente o que se esperaria dada a predominância das exportações petrolíferas e um regime cambial gerido⁶. A taxa de inflação média em 2013 foi calculada em quase 9 por cento, comparada com pouco menos de 3 por cento nos parceiros comerciais de Angola. Não ocorreu compensação da desvalorização nominal da moeda para contrabalançar o aumento do diferencial do nível de preços (Banco Mundial 2014). A TCR angolana está actualmente sobrevalorizada entre 10 e 25 por cento (FMI 2014a), com uma valorização real média de 12 por cento por ano observada na última década. Dadas estas tendências, Kyle (2010) calcula que, entre 2001 e 2008, as margens de lucro dos produtores expostos ao comércio diminuíram em 72 por cento em média, o que é impressionante dados os constrangimentos do ambiente de negócios que a economia não petrolífera já enfrenta.

⁶ O Banco Nacional de Angola geriu o kwanza para o manter na faixa dos 90 aos 97,4 em relação ao dólar, embora em 2012 tenha adoptado uma política de maior flexibilidade que pretende estabilizar as «taxas de juro de referência» (Banco Mundial 2014, 12). A economia angolana foi altamente dolarizada no passado, dependendo do dólar norte-americano para mais de 50 por cento dos créditos (Banco Mundial 2013, 17). Uma nova Lei Cambial obriga as empresas petrolíferas em Angola a pagar aos fornecedores domésticos em moeda nacional através de contas bancárias locais (Banco Mundial 2014, 14) e o rácio de dolarização está a diminuir.

FIGURA 4: VALORIZAÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL EM ANGOLA



Fonte: «Pink Sheet» do Banco Mundial: Preços de Mercadorias, acedido em Outubro de 2014.

Os impactos por sector são apresentados em detalhe a seguir.

AGRICULTURA

O Banco Mundial afirmou que «a valorização [real] do kwanza angolano está a diminuir significativamente a competitividade da economia não petrolífera um kwanza mais forte tem tido um impacto negativo nos produtores industriais angolanos e, especialmente nos agricultores, que também estão a enfrentar um declínio no custo dos alimentos importados» (Banco Mundial 2013, vii-viii).

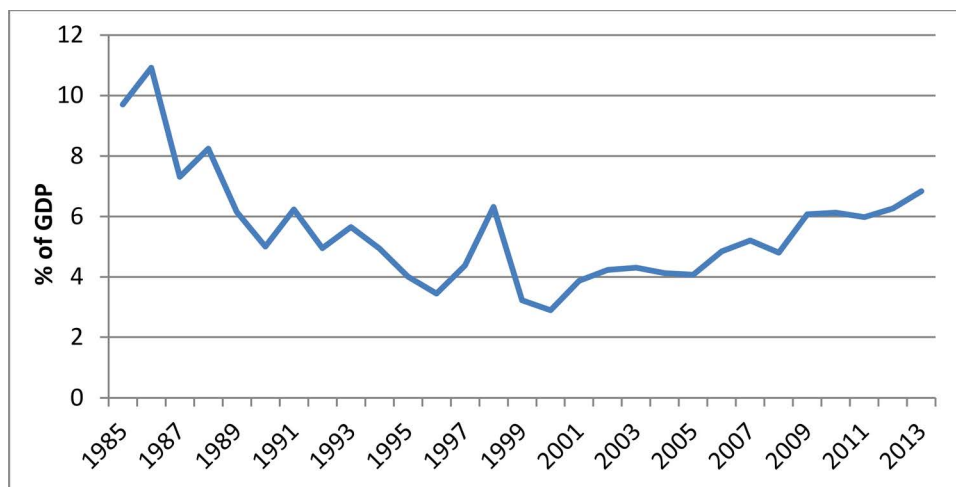
Hoje em dia, a agricultura emprega cerca de dois terços dos angolanos e tem uma produtividade extremamente baixa (Banco Mundial 2013). A agricultura comercial e as exportações virtualmente pararam durante a guerra. Embora tenha ocorrido alguma recuperação da produção agrícola desde a década de 1990 no pico do conflito, com taxas de crescimento relativamente robustas observadas mais recentemente (por exemplo, o sector cresceu 7,3 por cento em 2012), esta recuperação ocorreu a partir de uma base baixa e, de acordo com o Banco Mundial, está «abaixo do potencial» (Banco Mundial 2014, 19). Kyle (2010) alega que, embora a produção agrícola seja maior hoje em dia do que era durante o pico do conflito armado na década de 1990, «ela não cresceu acentuadamente, se é que cresceu, desde a chegada da paz em 2001/2002» (Kyle 2010, 3).

O sector enfrenta muitos desafios, entre os quais, claramente, a taxa de câmbio sobrevalorizada. Contudo, Angola não enfrenta só uma ameaça à agricultura pela doença holandesa, os seus esforços para reiniciar a agricultura num ambiente de funcionamento já adverso não estão a produzir resultados fortes. Dada a extrema dependência de Angola em relação aos alimentos importados em 90 por cento da procura total (Maussion 2014), a sua consequente vulnerabilidade perante os choques de preços mundiais dos alimentos, e a dependência de dois terços dos angolanos da agricultura para as suas vidas, melhorar o desempenho agrícola vai ser fundamental para melhorar as condições gerais de vida da maioria dos angolanos.

PRODUÇÃO INDUSTRIAL

A dimensão do sector manufactureiro angolano é pequena, embora a sua percentagem total do PIB tenha crescido nos últimos anos. Caindo de 11 para 3 por cento de 1985 a 2000, a percentagem aumentou recentemente para cerca de 7 por cento do PIB em 2013 (Figura 5).

FIGURA 5: PRODUÇÃO INDUSTRIAL ANGOLANA EM PERCENTAGEM DO PIB



Fonte: Base de Dados do Banco Mundial.

O Banco Mundial observou em Angola que «as questões estruturais importantes restringem o desenvolvimento do sector manufactureiro. A questão mais marcante destas todas é a valorização da taxa de câmbio efectiva real» (Banco Mundial 2013, 3). Muitas empresas foram nacionalizadas após a independência e depois privatizadas na década de 1990. Houve algum investimento estrangeiro. Por exemplo, uma empresa sul-africana de embalagens abriu uma fábrica em 2011 e planeia construir mais duas fábricas no futuro, enquanto o IFC aprovou empréstimos em 2012 para uma fábrica de cimento e uma empresa de fabrico de sabão (African Business Magazine 2012).

TRABALHO

Há muito pouca informação e ainda menos dados concretos disponíveis sobre os mercados do trabalho em Angola. Contudo, observa-se um efeito claro da doença holandesa no trabalho, estando este a deslocar-se para o sector petrolífero, de tal forma que «o sector petrolífero e as indústrias conexas ... empregam a mão-de-obra com mais educação e experiência no país. Isto causa danos maiores na competitividade das indústrias não petrolíferas, que devem lidar com um ambiente de escassez e um capital de investimento caro e custos laborais elevados para trabalhadores qualificados» (Banco Mundial 2013, 5). Greves de professores e profissionais de saúde por melhores pagamentos e condições em 2014 demonstram uma procura reprimida por aumentos salariais, pelo menos no sector público. É verdade que o mercado do trabalho apresenta um constrangimento de crescimento, com uma predominância de baixas qualificações e falta de produtividade, o que não é surpreendente dado o legado da guerra. O governo pôs em funcionamento algumas medidas para resolver este problema, incluindo planos para a construção de 35 institutos técnicos com apoio financeiro chinês. No entanto, os currículos precisam de ser actualizados e é necessário formar mais professores (African Business Magazine 2012).

PREÇOS RELATIVOS DE BENS TRANSACCIONÁVEIS E NÃO TRANSACCIONÁVEIS

Há evidências de aumentos nos preços dos bens não transaccionáveis em Angola, com uma «explosão dos valores imobiliários em Luanda nos últimos anos» (Banco Mundial 2013, 5). O crescimento nos sectores da construção, imobiliário e comércio interno (todos sectores não transaccionáveis) superou consistentemente o crescimento na agricultura e na produção industrial (Banco Mundial 2013).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GERIR O BOOM

Como é que Angola geriu o seu boom de recursos naturais, tanto em termos de gestão da entrada de receitas das exportações petrolíferas, como da promoção da diversificação nos sectores das indústrias não extractivas?

GERIR AS RECEITAS DO PETRÓLEO

Nos últimos anos, o governo de Angola iniciou uma série de reformas destinadas a gerir as receitas do petróleo de forma sustentável e mais transparente e atenuar as flutuações macroeconómicas. Foram lançados dois fundos para gerir os fundos petrolíferos. O primeiro, chamado Fundo Petróleo por Infra-Estruturas, foi estabelecido em 2011 com uma agenda de desenvolvimento focada nos investimentos em água e electricidade. O segundo, um Fundo Soberano, foi criado em 2012 para agir como fundo de estabilização, embora não seja claro de onde é que o fundo veio ou quanto financiamento do outro fundo foi transferido para este (Economist Intelligence Unit (EIU) 2014). A publicação recente de uma auditoria do segundo fundo é um passo positivo em termos de transparência (EIU 2014). Contudo, é necessário mais trabalho para definir normas fiscais precisas para o fundo, ou seja, normas que estipulem em que condições os fundos podem ser transferidos para o orçamento de Estado. O FMI está a trabalhar com Angola para desenvolver um Quadro soberano de Gestão de Bens e Responsabilidades para definir a dimensão e as características do fundo em coerência com objectivos macroeconómicos (FMIa 2014).

AUMENTAR A DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA

O governo de Angola também reconheceu nos últimos anos o perigo de uma elevada dependência do petróleo e a necessidade de criar empregos, a indústria petrolífera emprega menos de 1 por cento da força de trabalho (Banco Africano de Desenvolvimento 2013). O fraco ambiente de negócios de Angola também é reconhecido. O país ficou em 179.º lugar em 189 economias em 2014 no Índice de Facilidade de Fazer Negócios do Banco Mundial, atrás da média da África Subsariana. Outros indicadores, como o Índice de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial, mostram basicamente o mesmo resultado. Foram introduzidas algumas medidas para melhorar o ambiente geral de negócios. Outras medidas incluem um programa abrangente de investimento público destinado especificamente a melhorar as ligações de transporte.

De forma mais controversa, Angola optou recentemente por aumentar a protecção aos mercados domésticos. Foram introduzidas várias taxas de importação sobre bens que o país acredita poderem ser produzidos localmente, incluindo muitos artigos para o lar, materiais de construção e alimentos. Os impostos sobre os ovos importados, por exemplo, aumentaram de 5 para 30 por cento. O governo também aplica agora impostos ‘penalizadores’ sobre artigos como por exemplo o tabaco. A cerveja tem agora uma taxa de importação de 50 por cento. O governo também impôs uma proibição total às importações de cimento em Março de 2014, para promover a compra nas fábricas de cimento locais, que estavam a ser enfraquecidas por importações chinesas mais baratas (EIU 2014).

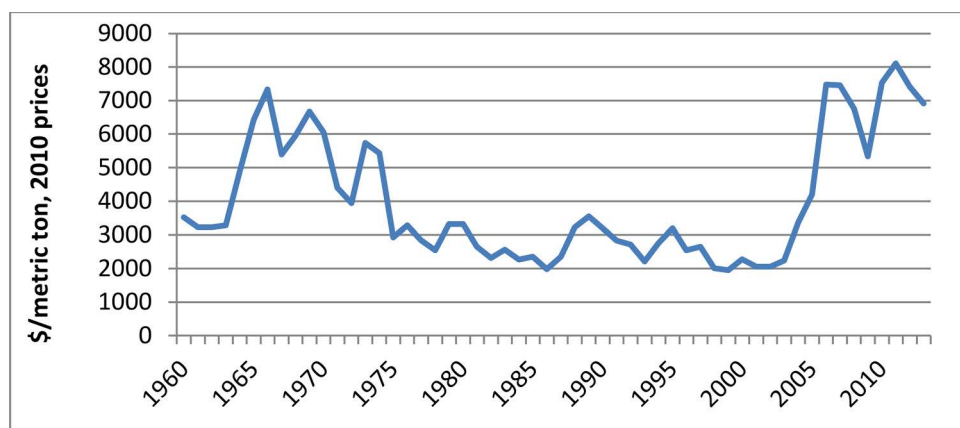
O objectivo dos aumentos nas taxas de importação consiste em reduzir as importações de Angola e promover a indústria local, para diversificar a economia e criar empregos locais. Além disso, Angola espera posicionar-se para se tornar membro da Zona de Comércio Livre da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (EIU 2014). Embora o FMI tenha avisado que estas taxas de importação devem ser aplicadas por um período limitado e progressivamente retiradas «antes que se tornem ineficientes» (FMI 2014b), o governo vê-as como uma protecção necessária para a agricultura local, o agroprocessamento e a produção industrial. Algum impacto pode já ser visível. Por exemplo, um fabricante local de garrafas, a Vidrul, está a planear aumentar significativamente a capacidade local, esperando beneficiar de um aumento nas taxas de importação sobre bebidas e garrafas de 2 a cerca de 60 por cento (EIU 2014).

Outras iniciativas governamentais recentes incluem um programa estatal para estimular a indústria têxtil e a indústria do algodão para que a abasteça. Uma nova plantação de 74.000 hectares, parcialmente financiada pela Coreia do Sul, está planeada para a região do Kwanza Sul, em tempos o coração da indústria algodoeira angolana. O Ministério da Agricultura tem como meta a produção anual de 100.000 toneladas de algodão, esperando-se que 40 por cento venha de pequenos produtores e o restante de plantações comerciais. Ao mesmo tempo, estão a ser feitos investimentos para modernizar as fábricas têxteis. No final de 2014, Angola deve ter três fábricas têxteis renovadas, com mais duas novas instalações planeadas para 2015. O Banco do Japão para a Cooperação Internacional disponibilizou uma linha de crédito de US\$1.000 milhões a Angola para pagar as obras de renovação, cujo trabalho está a ser liderado pela empresa japonesa Marubeni Corporation. Além disso, está a ser importado equipamento de fição e tecelagem do Japão, da Coreia do Sul e da China para funcionar nas novas unidades, segundo relatam os meios de comunicação locais.

2.4. CHILE (2007-2010)

O desafio do Chile não tem a ver com a descoberta recente e exploração da riqueza dos recursos naturais, mas sim com a volatilidade do mercado mundial de matérias-primas que a acompanha: entre 2000 e 2011, o valor real do cobre aumentou mais de quatro vezes (Figura 6)⁷.

FIGURA 6: PREÇOS MUNDIAIS REAIS DO COBRE



Nota: London Metal Exchange, Grau A

Fonte: «Pink Sheet» do Banco Mundial: Preços de Mercadorias

O cobre foi extraído e explorado comercialmente no Chile desde que empresas norte-americanas abriram minas no início do século XX. Na história do Chile, o sector mineiro foi primeiro nacionalizado e depois (parcialmente) privatizado de novo. Actualmente, o Chile fornece cerca de um terço do cobre mundial, de longe o maior fornecedor nacional⁸.

A quota do cobre no cabaz de exportações chileno tem diminuído nos últimos cinquenta anos. Até à década de 1970, o cobre desempenhou um papel enorme no cabaz de exportações, alcançando os 70 por cento, mas este valor caiu para 35 por cento em 2002. Desde então, aumentou para 50-60 por cento, quase inteiramente devido a um aumento em massa dos preços mundiais do cobre (Meller e Simpasa 2011). Hoje em dia, o Chile produz um terço do cobre mundial. As exportações de cobre representam mais de 50 por cento das exportações totais do Chile (FMI 2014) e 20 por cento do PIB do país (Economist 2013). O Chile é também o segundo maior produtor mundial de ouro e um grande produtor de lítio (KPMG 2014).

⁷ Os preços mundiais reais do cobre aumentaram quatro vezes na década de 2000, como se pode ver na Figura 6.

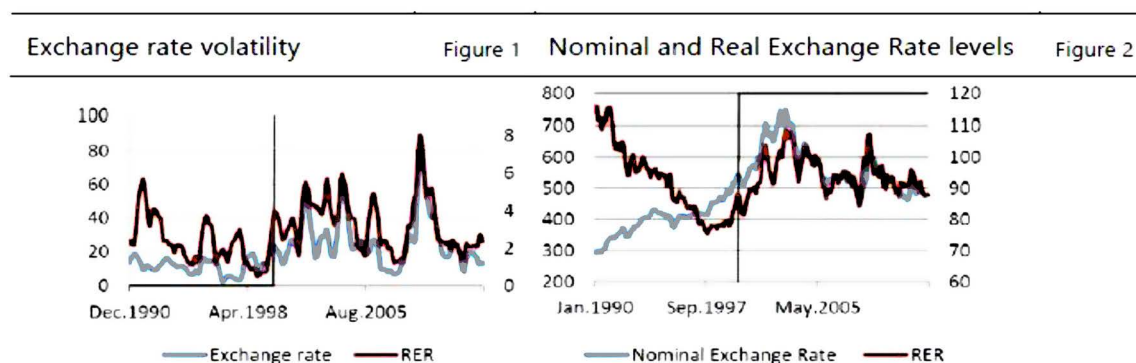
⁸ O serviço noticioso da Reuters reportou recentemente que «o boom de cobre do Chile começa a diminuir à medida que aumentam as dores de cabeça de produção». São referidos cada vez maiores obstáculos regulatórios para lançar novos locais de produção (Cambero e O'Brien 2014).

Apesar desta dependência da riqueza dos recursos naturais, o Chile tem sido capaz de evitar os potenciais impactos da doença holandesa e dos efeitos de outras ‘maldições dos recursos’. O PIB per capita tem crescido fortemente, mas, mais importante ainda, as taxas de pobreza têm caído significativamente mais depressa do que a média regional (McMahon 2010). O Chile tem instituições relativamente fortes, níveis elevados de capital humano e um ambiente macroeconómico estável. Tudo isto ajuda a evitar a maldição dos recursos naturais.

O impacto reduzido das flutuações de preços do cobre no ciclo de negócios também se deve a políticas de estratégia macroeconómica (De Gregorio e Labbe 2011). Sobretudo desde a introdução em 2000 de normas fiscais que determinam como é que as receitas dos recursos naturais são poupadas e gastas, o governo tem sido capaz de isolar com sucesso a economia alargada das flutuações no preço mundial do cobre, atenuando assim a volatilidade das receitas de exportação do cobre na economia chilena.

Durante a década de 1990, o Chile seguiu diferentes versões da abordagem de desvalorização deslizante para estabelecer a taxa de câmbio, através das quais a taxa de câmbio nominal era definida com base nalguma função de inflação dos meses anteriores. Durante este tempo, a TCR mostrou uma valorização significativa. Isto teve um efeito negativo nalgumas exportações no sector manufactureiro, mas ganhos gerais de produtividade tanto na agricultura como, em particular, na produção industrial terem mais do que compensado, com as «exportações gerais de produtos manufacturados a lidarem relativamente bem com a valorização da TCR» (Guerguil e Kaufman 1998). No final da década de 1990 foi introduzido um sistema de taxa de câmbio nominal totalmente flutuante. Desde então, a TCR não tem mostrado uma tendência real para a valorização (ou para a depreciação) (Figura 7) (Claro e Soto 2013). Dados mais recentes sugerem uma ligeira tendência para subir (Figura 8).

FIGURA 7: TAXAS DE CÂMBIO NOMINAL E REAL, PESO CHILENO, 1990-2006

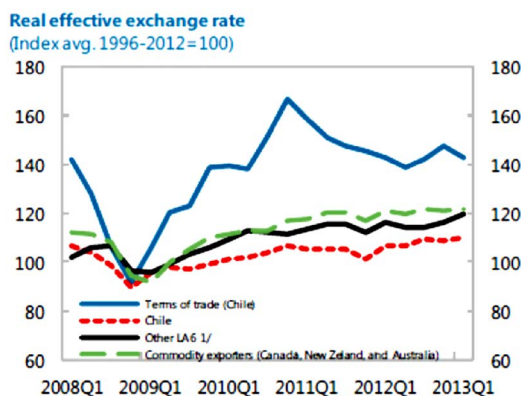


Nominal and real exchange rate volatility measured as the rolling standard deviation within a year, based on monthly data. The nominal exchange rate is measured as pesos per dollar, and that an increase in the Real Exchange Rate index is a depreciation.

Sources: Central Bank of Chile and authors' estimates

Fonte: Claro e Soto (2013).

FIGURA 8: TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL, PESO CHILENO, 1996-2012



Fonte: FMI (2013).

Em 2013, o FMI concluiu que, embora a TCR estivesse «do lado forte», ela «não estava claramente sobrevalorizada» (FMI 2013b). Durante este tempo, tanto a agricultura como a produção industrial se expandiram consideravelmente, mostrando um crescimento extraordinário em termos de resultados e produtividade. Meller e Simpasa (2011) consideram que o crescimento nas exportações de produtos manufacturados aumentou fortemente desde o início do boom de preços das mercadorias de meados da década de 2000, o oposto do que se esperaria se a doença holandesa estivesse presente.

O CHILE E A DOENÇA HOLANDESA

Por estas razões, o Chile é frequentemente citado como um exemplo de um país que ‘deu certo’ quando se tratou de gerir receitas de recursos naturais de forma prudente e evitando consequências negativas para a competitividade dos sectores industriais não extractivos da economia.

No período de 2000-05, as receitas públicas da exploração mineira foram em média de \$2,1 mil milhões por ano. Devido ao aumento dos preços das mercadorias e a níveis de produção estáveis, este valor aumentou para \$11,5 mil milhões por ano entre 2005 e 2011 (Economist 2013). Em termos relativos, as taxas sobre o sector mineiro passaram de 1,4 por cento do PIB em 2005 para 3,8 por cento apenas dois anos mais tarde, em 2007, caindo depois a pique para 0,8 por cento em 2009, de acordo com vários relatórios dos serviços do FMI Artigo IV. Este enorme aumento, impulsionado em grande parte pelo aumento da procura por parte da China que por seu turno aumentou os preços mundiais, mostra a extrema dependência da economia chilena e das receitas públicas chilenas em relação aos preços do cobre e a volatilidade à qual estão sujeitos.

TRABALHO

A exploração mineira no Chile absorve apenas 1,5 por cento do emprego, tendo descido de 2,6 por cento na década de 1980. Algum emprego indirecto é também criado, mas este é limitado (De Gregorio e Labbe 2011). O sector agrícola do Chile também cria emprego para menos de 5 por cento da força de trabalho, o que sugere que a economia já passou por uma transformação estrutural económica substancial.

Ao analisar o impacto do boom dos preços do cobre em meados da década de 2000 nas diferenças salariais (entre trabalhadores qualificados e não qualificados), o FMI constatou que o trabalho em sectores de bens transaccionáveis era em média mais qualificado do que o trabalho noutras partes da economia. Os salários dos trabalhadores qualificados aumentaram mais depressa do que os dos trabalhadores não qualificados desde o início do choque dos termos de comércio (FMI 2010). A combinação de uma concentração mais elevada de mão-de-obra qualificada num sector em expansão e o aumento dos níveis salariais neste sector significa que o choque dos termos de comércio piorou o fosso entre salários.

Os direitos laborais também constituíram uma parte fundamental da política laboral pública e houve uma grande ênfase na formação e no aumento da produtividade (KPMG 2014). O Chile é considerado um dos países em desenvolvimento mais bem-sucedidos em termos de implementação eficaz de um programa de investimento em recursos humanos (Perone 2014). De acordo com a revista *The Economist* (2013), alguns salários do sector mineiro na indústria mineira chilena são mais elevados do que nos Estados Unidos⁹. Os trabalhadores chilenos também são organizados e rápidos a entrarem em greve. Uma escassez de mão-de-obra qualificada no sector mineiro do Chile levou a aumentos nos níveis salariais, pois os sindicatos ameaçaram com greves (KPMG 2014).

AGRICULTURA E PRODUÇÃO INDUSTRIAL

A agricultura, incluindo a agricultura de exportação, tem sido uma parte importante da modernização económica do Chile. Por outro lado, a produção industrial de produtos relacionados com as indústrias não extractivas tem constituído uma pequena parte da economia global.

⁹ O exemplo dado é o dos motoristas de camiões das minas, que consta que ganham mais \$U.S. 10.000 no Chile quando comparados com o equivalente nos Estados Unidos.

Sob o efeito da doença holandesa, esperaríamos ver um impacto negativo de uma TCR valorizada na competitividade destes outros sectores de bens transaccionáveis da economia. Contudo, este impacto foi «ligeiro», de acordo com o banqueiro do Banco Central Chileno Sebastián Claro. Ele atribui isto em parte ao facto de que os preços das principais exportações do Chile aparte o cobre – horticultura, marisco, bebidas, etc. – também beneficiaram dos *booms* de preços globais de mercadorias durante o mesmo período e na década de 2000 (Claro 2013). O aumento dos preços mundiais das exportações agrícolas chilenas criou assim um contrapeso para o aumento dos preços das exportações extractivas.

Além disso, o impacto da doença holandesa no Chile e as consequentes ameaças à competitividade foram também contrabalançadas por melhorias significativas na produtividade dos sectores industrial e agrícola (Claro 2013). Isto é especialmente verdade na agricultura, onde a produtividade laboral média aumentou três vezes mais depressa do que a agregada. A tendência da indústria foi semelhante para a produtividade agregada, enquanto a indústria mineira experimentou uma quebra significativa na produtividade laboral média. No Chile, até mesmo o sector dos serviços (comércio, serviços financeiros, construção, telecomunicações) viu a sua produtividade laboral média aumentar significativamente mais depressa do que a agregada, pois o investimento estrangeiro directo estimulou a produtividade (e mesmo o crescimento das exportações) nestes campos.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GERIR A VOLATILIDADE DOS RECURSOS NATURAIS

Tal como vimos, a valorização da TCR esteve presente no Chile na década de 1990, mas não parece ter tido efeitos particularmente negativos nos sectores tradicionais de bens transaccionáveis da economia. Tanto a produção industrial como a agricultura alcançaram fortes melhorias na produtividade que lhes permitiram manter-se competitivas. Mais recentemente, desde 2000, não foram observadas evidências de doença holandesa. O Chile parece ter sido bem-sucedido a evitar uma valorização significativa da TCR, apesar do boom dos preços do cobre. Durante este tempo, as exportações de outros produtos para além do cobre também aumentaram.

POLÍTICA FISCAL CONDUCENTE A UM AMBIENTE MACROECONÓMICO ESTÁVEL

As normas e instituições fiscais estabelecidas pelo Chile permitiram que o país mantivesse a estabilidade macroeconómica apesar da volatilidade dos preços do cobre. Como consequência disso, o impacto dos preços flutuantes do cobre reduziu com o tempo. Antes da década de 2000, «a economia chilena entrou geralmente em recessão quando o preço do cobre caiu a pique» (De Gregorio e Labbe 2011, 4). Desde então, o Chile tem mantido o crescimento económico durante épocas em que os preços do cobre estão baixos.

Um dos impactos das normas fiscais é que os excedentes não entram imediatamente na economia nacional, mas são poupados para épocas mais difíceis. Isto amortece o ‘efeito de despesa’ associado à doença holandesa e assim modera a importância da pressão de subida dos preços dos bens não transaccionáveis, daí a valorização da TCR.

Desde 2001, o Chile estruturou a sua política fiscal em torno da «norma do equilíbrio estrutural» (Marcel 2013; Perone 2014). O objectivo é isolar receitas – e a economia – de factores cíclicos. De facto, é uma forma de garantir disciplina, para que o governo seja ‘forçado’ a poupar quando os tempos são bons (por exemplo, quando os preços ou resultados são mais elevados do que a tendência) para permitir gastar (isto é, estimular a economia) quando os tempos são duros.

A receita estrutural é determinada por dois painéis independentes de especialistas e reflecte o que é que a receita teria sido se a economia tivesse funcionado com resultados potenciais e não reais, e o que é que as receitas do cobre teriam sido a médio prazo, opondo o preço mundial do cobre ao preço real. Com estas regras, o governo pode gerir um défice maior do que o objectivo se o resultado estiver abaixo do equilíbrio de médio prazo, se houver uma recessão, ou se o preço do cobre estiver abaixo do equilíbrio de médio prazo (Perone 2014). O uso de painéis de especialistas independentes pretende garantir transparência e ausência de interferência política.

O veículo para poupar excedentes é um fundo de estabilização fiscal, conhecido formalmente como Fundo de Estabilização do Cobre e substituído pelo Fundo de Estabilização Económica e Social estabelecido em 2007¹⁰, que investe em instrumentos financeiros internacionais, evitando assim a pressão sobre o peso chileno. O fundo tem normas de acumulação e levantamento baseadas em parte no preço de referência do cobre determinado anualmente pelas autoridades. Na prática, o preço de referência do cobre é baseado aproximadamente numa média móvel de 10 anos. Quando o preço do cobre excede o preço de referência entre \$0,04 e \$0,06 por libra¹¹, 50 por cento da receita da empresa estatal do cobre são depositados no fundo. Se o preço do cobre estiver acima deste nível, 100 por cento das receitas são depositados no fundo. Os levantamentos do fundo, que se regem por normas simétricas às normas de depósito, têm sido geralmente usados para subsidiar preços domésticos de gasolina (Perone 2014, 163-164).

Devido aos elevados preços do cobre, o Chile acumulou 19,5 por cento do PIB no seu fundo de estabilização em 2008 e estava a gerir um excedente fiscal de mais de 8 por cento. É pouco provável que o governo tivesse sido capaz de resistir a pedidos para gastar o excedente sem a norma fiscal. Em vez disso, a norma permitiu fundos que sustentaram um dos maiores estímulos fiscais do mundo (relativamente ao tamanho da economia) durante a recessão global do fim da década de 2000 (De Gregorio e Labbe 2010).

PROMOVER A DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA

Há bastante tempo que o Chile está comprometido com a diversificação da sua economia. Apoiados pela Fundación Chile, uma parceria público-privada estabelecida em 1976, a operar hoje em dia com o apoio do governo chileno e a gigante multinacional mineira BHP Billiton, e a Corfo, uma agência estatal de desenvolvimento (Economist 2010), foram introduzidos novos sectores, tecnologias e exportações. Por exemplo, foram promovidas novas frutas e legumes de elevado valor e fora de época, através de um compromisso de investigação agrícola (Economist 2010). Noutro exemplo, o governo do Chile convenceu a General Electric a criar um centro de desenvolvimento de software. Hoje em dia, a Fundación Chile introduz proactivamente inovações tecnológicas e desenvolve empresas em indústrias-alvo, incluindo agro-negócio, recursos marinhos, florestas, ambiente e metrologia química, capital humano e tecnologias de informação e comunicação. Entre os seus sucessos está um novo método para embalar carne de vaca que permite que os rancheiros exportem a carne mais facilmente, e a introdução de framboesas, mirtilos, ostras e salmão nos mercados internacionais (Banco Mundial 2014).

3. OPÇÕES POLÍTICAS PARA TER EM CONTA

As quatro experiências apresentadas nesta análise mostraram como é que diferentes países – com diferentes pontos de partida, economias políticas, bases económicas, capacidades institucionais, atitudes sobre exportação versus substituição por importações, abordagens à gestão da taxa de câmbio, políticas do sector laboral, políticas agrícolas, políticas industriais, políticas comerciais e prioridades fiscais – viveram os booms de recursos naturais de formas diferentes.

A análise também destaca o facto de os governos terem opções políticas a ter em conta quando confrontados com booms de recursos naturais e as receitas extraordinárias que estes produzem¹²:

- Seja para poupar algum ou todos os ganhos com as receitas extraordinárias numa conta em moeda estrangeira gerida pelo Banco Central;
- Seja para manter essas poupanças como reservas de divisas ou converter algumas ou todas em moeda local e, caso isso aconteça, a que taxa;

¹⁰ Ver <http://www.hacienda.cl/english/sovereign-wealth-funds.html>.

¹¹ Em jeito de comparação, o preço mundial do cobre em Setembro de 2014 era \$6.872 por tonelada métrica, ou \$3,12 por libra. A norma fiscal é, por isso, equivalente a uma variação 1,3-1,9%.

¹² Esta análise ignora a questão do tratamento fiscal do sector extractivo, que determina a magnitude e possivelmente a regularidade das transferências de receitas extraordinárias. Ver Calder (2014) para ter um manual sobre essas opções.

- Seja para gastar uma parte da receita e, se assim for, quanto, quando e com que prioridades¹³. Idealmente, a despesa deve estar focada em investimentos que vão aumentar a produtividade a longo prazo (como os realizados pela Indonésia no seu sector do arroz¹⁴), em vez de despesa que muito provavelmente vai alimentar o consumo doméstico imediato e assim pôr ainda mais pressão nos preços domésticos (como por exemplo os aumentos salariais no sector público concedidos na Nigéria);
- Caso se opte por gastar, como garantir «investimentos inteligentes» que não intervêm nos mercados mas fornecem as «condições equitativas» horizontais necessárias para os produtores e empresas terem acesso a mão-de-obra qualificada, tecnologia e insumos, e mercados;
- Como e através de que instituições envolver em poupanças e despesas «contraciclo», ou seja, poupanças durante tempos de boom e despesas durante tempos difíceis. Isto pode envolver fundos (referidos como «fundos de mercadorias» ou «fundos soberanos» ou outros nomes) que se regem por normas fiscais que definem quando é que é adequado gastar os excedentes (como por exemplo a norma usada pelo Chile) e implica garantir que as despesas são feitas de forma transparente e inseridas no orçamento;
- Seja para distribuir alguma porção das receitas extraordinárias aos cidadãos numa base de igualdade per capita através do que é chamado de «distribuição de um montante fixo»;^{15 16},
- Seja quando são encorajadas despesas em bens transaccionáveis para minimizar o aumento da pressão da procura sobre os bens não transaccionáveis, através de liberalização comercial ou controlos mais descontraídos de capital sobre saídas de fluxos.

A escolha do regime cambial, isto é, se se mantém um regime fixo, flutuante ou gerido flutuante, também molda o impacto do aumento das receitas dos recursos naturais na economia local. Isto é habitualmente um dado adquirido, não uma decisão política variável. Gerir a taxa de câmbio, contudo, é uma decisão política, por exemplo, se se liga a taxa de câmbio à inflação (e se sim, a que índice de preços) ou a um cabaz de preços de exportação. Ebrahim-zadeh (2003) sugere que os países podem desejar considerar intervenções no mercado cambial para gerirem as pressões para valorizar o valor nominal da moeda, vendendo moeda nacional para tentar moderar a pressão de subida do seu valor.

Para moderar os efeitos da doença holandesa, isto é, os impactos na valorização da taxa de câmbio, Biggs (2012) recomenda alguma combinação de um fundo de poupança, acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central e redução das entradas de capital líquido ou incentivo às saídas de capital. Refere igualmente a possibilidade de «protecção selectiva» de sectores ameaçados, embora reconheça os muitos riscos associados a essa opção. Biggs também aponta para a necessidade de acelerar os investimentos domésticos produtivos, promover o aumento do consumo pelos cidadãos e gerir os aspectos de volatilidade das receitas derivadas dos recursos naturais.

Perone (2014, 163-166) resume as opções políticas em termos de «duas abordagens complementares». A primeira consiste em adoptar um mecanismo institucional e acompanhar normas fiscais transparentes que permitam que o governo atenuar o consumo das receitas derivadas de recursos naturais ao longo do tempo (isto é, um fundo soberano, tal como usado com sucesso no Chile). A segunda abordagem é investir, em coerência com a estratégia de desenvolvimento do país, em bens públicos para ajudar a melhorar a competitividade dos sectores de bens não transaccionáveis que não estão em expansão, por exemplo, infra-estruturas humanas e físicas, e um ambiente de negócios melhorado.

¹³ Brahmhatt et al. (2010) apresentam a «abordagem do rendimento permanente» que calcula o valor actual líquido esperado (VAL) de todas as receitas líquidas futuras esperadas e depois a anuidade real, recebida para sempre, que o mesmo VAL produziria. A norma diria para gastar apenas o valor da anuidade, poupando o resto no estrangeiro para o futuro

¹⁴ O aumento das despesas públicas da Nigéria em infra-estruturas físicas e educação primária foram investimentos feitos neste sentido também, embora BCG (1999) aleguem que eles não foram eficazes.

¹⁵ Como exemplo, o estado norte-americano do Alasca estabeleceu o Fundo Permanente do Alasca em 1976 quando o seu oleoduto estava quase a acabar de ser construído. Pelo menos 25 por cento das receitas das vendas do petróleo devem ser colocadas neste fundo. As receitas principais só podem ser usadas em investimentos que produzem rendimento, não podem ser gastas. Os ganhos com esses investimentos são distribuídos através de cheques de dividendos aos residentes qualificados do Alasca. Para mais informações, ver <http://www.apfc.org/home/Content/aboutFund/aboutPermFund.cfm>.

¹⁶ Alternativamente, o Banco Mundial em Moçambique (2014) discute a possibilidade de uma partilha de receitas mais alargada com os governos locais, sugerindo formas de construir capacidade local para absorver esses fundos e gastá-los de forma produtiva.

As decisões governamentais relativas às opções acima citadas vai determinar, até certo ponto, a sua vulnerabilidade à doença holandesa e o impacto desta nas diferentes circunscrições na economia nacional. Estas não são decisões fáceis e envolvem soluções de compromisso ao longo do tempo (quanto gastar com as actuais gerações vs. quanto poupar para as gerações futuras) e entre diferentes intervenientes (importadores vs. exportadores, consumidores rurais vs. urbanos, consumidores vs. produtores, etc.).

Com o benefício da retrospectiva, as experiências de gestão do boom de recursos naturais da Indonésia e do Chile parecem ter sido mais bem-sucedidas do que as de Angola e Nigéria. Algum deste sucesso deveu-se à pura sorte de um *boom* afectar todos os preços das mercadorias e não apenas o discreto arranque de um número discreto de fluxos de exportação (os produtores de arroz da Indonésia foram tão «protegidos» pelo aumento acentuado nos preços globais do arroz como foram apoiados pelas intervenções do governo, enquanto o boom de Moçambique é exclusivo do lançamento de Moçambique nos mercados energéticos e da exploração mineira e não de um boom global de mercadorias). Uma parte disto deveu-se a uma maior capacidade institucional das instituições públicas tanto na Indonésia como no Chile. E uma parte disto foi devido a histórias divergentes e economias políticas que conduziram a prioridades mais alargadas e focadas no longo prazo por parte dos decisores políticos públicos.

Em comparação com a Indonésia e o Chile, Moçambique ainda é um país muito mais pobre, com uma capacidade governamental muito mais fraca e uma economia que ainda está nas fases muito iniciais da sua transformação económica estrutural. É pouco provável que seja bem-sucedido a «escolher os melhores». Moçambique vai beneficiar muito da expressão transparente dos objectivos e prioridades governamentais para deixar os actores externos e internos saberem como é que pretende andar para a frente, do estabelecimento de normas transparentes de política fiscal e monetária para mitigar a gravidade e a volatilidade da doença holandesa, e permitir a poupança. Moçambique deve igualmente, em coerência com a sua Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) recentemente adoptada, reforçar medidas existentes para permitir que sectores potencialmente afectados aumentem a sua competitividade, como por exemplo melhorias gerais nas infra-estruturas, no ambiente de negócios, na produtividade agrícola, e a elaboração de investimentos em competências relevantes e educação da actual e futura força de trabalho.

4. CONCLUSÃO: ESTABELECE UM PAINEL DE CONTROLO DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS

Os potenciais impactos de um boom de recursos naturais em Moçambique nos mercados de trabalho e nos sectores da agricultura, turismo e produção industrial foram explorados pelo programa SPEED noutros estudos. Uma constatação interessante desse trabalho é que a possibilidade de uma valorização da moeda e as ameaças à competitividade que isto iria impor foram relativamente negligenciadas pelo sector privado em Moçambique até à data, apesar de isto ter potencialmente efeitos muito significativos na rentabilidade e mesmo na viabilidade de algumas empresas e sectores.

Embora os decisores de política económica de Moçambique estejam sem dúvida já familiarizados com os riscos associados aos booms de recursos naturais, o público em geral e o sector privado precisam de mais informação. Para apoiar a transparência referida no final da secção anterior, é recomendado acompanhar os possíveis impactos do boom de recursos naturais na economia moçambicana e usá-los para informar o público em geral e o sector privado.

Nesse sentido, podia ser criado um «painel de controlo de políticas», semelhante a um painel de controlo de um automóvel cujos manómetros dizem ao condutor se o carro está a aquecer em excesso ou se precisa de abastecer de combustível. Este painel de controlo de políticas seguiria as tendências nas variáveis aqui enumeradas. As normas de decisão seriam anexadas a estas variáveis (por exemplo, «quando a inflação sobe acima de X por cento, vamos fazer Y»). Algumas destas, claro, já são reportadas regularmente pelo Banco de Moçambique ou pelo Instituto Nacional de Estatística, mas o acompanhamento de outras pode implicar novos esforços de recolha de dados.

- Taxas de câmbio nominais, com todos os principais parceiros comerciais;
- Reservas de divisas;
- Dívida pública, tanto interna como externa;

- Taxas de inflação por grosso e nos preços ao consumidor, em Moçambique e nas economias que são parceiros comerciais significativos e cujas moedas sejam importantes para a balança comercial de Moçambique, por exemplo, o dólar norte-americano, o euro e o rand, com os quais se calculam as taxas de câmbio reais e efectivas reais.
- Preços de um número limitado de bens e serviços não transaccionáveis de referência, como por exemplo o preço das rendas de casa em Maputo e várias outras áreas urbanas principais no país, o preço de quartos de hotel de 4 estrelas em Maputo e várias outras áreas urbanas principais no país, os custos de transporte entre as várias cidades principais, serviços de construção, etc.;
- Percentagens do Produto Interno Bruto para que contribuem a agricultura, a exploração mineira, a manufactura de minério e metais, a manufactura de indústrias não extractivas e os serviços.
- Percentagens de exportações para as quais contribuem a agricultura, a exploração mineira, a manufactura de minério e metais, a manufactura de indústrias não extractivas e os serviços.
- Percentagens da agricultura, da exploração mineira, da manufactura de minério e metais, da manufactura de indústrias não extractivas e dos serviços no emprego total.
- Volumes totais de exportações de bens transaccionáveis chave fora das indústrias extractivas, por exemplo, tabaco, açúcar, pluma de algodão, madeira, bananas, camarão, caju (cru e processado), lagostins, artigos de vestuário, etc.
- Importações totais de alimentos básicos, como por exemplo milho, arroz ou óleo vegetal; alimentos processados; materiais de construção (cimento, produtos metálicos processados); e outras importações discricionárias.
- Tendências na despesa pública, agregadas e desdobradas por sectores-alvo, como por exemplo infra-estruturas, desenvolvimento de capital humano (educação, formação, saúde), bem como variáveis discricionárias como os salários do sector público.
- Salários dos sectores público e privado, por nível de competência e ocupação para um número seleccionado de ocupações de referência (por exemplo, salários ao nível de entrada e médio para professores, médicos, outros funcionários públicos (sector público), bem como trabalhadores qualificados da construção, operadores de máquinas, contabilistas, directores de recursos humanos (sector privado)).

A divulgação regular pelo Banco Central ou Ministério das Finanças através de uma publicação dedicada ao acompanhamento explícito dos indicadores relacionados com a doença holandesa daria importantes sinais aos cidadãos e à economia de que o governo está consciente e está a trabalhar para mitigar os potenciais efeitos negativos e serviria para sensibilizar através da comunicação social para estas possíveis tendências.

REFERÊNCIAS

- African Business Magazine. 2012. «Angola's Economic Contradiction». 21 de Junho.
- Arndt, H. W. 1978. «Survey of Recent Developments». Bulletin of Indonesian Economic Studies, 14, 3: 1-23.
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2013. Angola Country Note, African Economic Outlook.
- Banco de Moçambique. 2013. «Exploitation of Natural Resources Already Impacting on the Economy». Palestra do Governador do Banco de Moçambique nas V Jornadas Científicas do Banco de Moçambique, 11 de Outubro. http://www.bancomoc.mz/Noticias_en.aspx?id=591.
- Banco Mundial. 2014. «Sharing Natural Resource Revenues with Affected Communities: Policy Options for Mozambique». Maputo: Banco Mundial em Moçambique, Agosto.
- Banco Mundial. 2014. «Fundación Chile Incubator: Chile Case Study.» Washington, DC.
- Banco Mundial. 2013. «Angola Economic Update». N.º 1. Junho.
- Benjamin, Nancy C., Shantayanan Devarajan, e Robert J. Weiner. 1989. «The 'Dutch' Disease in a Developing Country: Oil Reserves in Cameroon». Journal of Development Economics 30: 71-92.
- Bevan, David, Paul Collier, e Jan W. Gunning. 1999. The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Nigeria and Indonesia. Oxford University Press.
- Barder, Owen. 2006. «A Policymakers' Guide to Dutch Disease». Documento de Trabalho n.º 91. Washington, DC: Center for Global Development, Julho.
- Biggs, Tyler. 2012. «Mozambique's Coming Natural Resource Boom: Expectations, Vulnerabilities, and Policies for Successful Management». Maputo: Confederação das Associações Económicas de Moçambique e USAID/SPEED.
- Biggs, Tyler. 2011. «Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique». SPEED/ Reports/2011/010. Preparado pelo Programa SPEED da USAID. Maputo: DAI e Nathan Associates, Dezembro.
- Bucuane, Aurélio e Peter Mulder. 2007. «Exploring Natural Resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse?». Maputo: Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas.
- Brahmabhatt, Milan, Otaviano Canuto, e Edaterina Vostroknutova. 2010. «Dealing with Dutch Disease». Economic Premise, 16, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, DC: Banco Mundial, Junho.
- Calder, Jack. 2014. Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook. Washington, DC: FMI.
- Cambero, Fabian e Rosalba O'Brien. 2014. «Chile copper boom begins to fade as production headaches mount». Reuters, reportado no Daily Mail Online, 17 de Outubro.
- Claro, Sebastián. 2013. «Remarks», Simpósio sobre a Doença Holandesa, The School of Public Policy, University of Calgary, 7 de Março.
- Collier, Paul. 2007. «Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience». Preparado para o Consórcio Africano de Investigação Económica. Universidade de Oxford, Janeiro.
- Collier, Paul. 2006. «Angola: Options for Prosperity». Oxford University, Maio.
- Consultancy Africa Intelligence. 2011. «Analyzing Angola's economy: Recent past, present and future». 2 de Março. Acedido a 4 de Outubro de 2014.
- Corden, W. Max. 2011. «The Dutch Disease in Australia: Policy Options for a Three-Speed Economy». Documento de trabalho n.º 2011/14. Australian National University, Novembro.

- _____ e J. P. Neary. 1982. «Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy». Artigo n.º 195 apresentado em seminário. Estocolmo: Institute for International Economic Studies.
- Dartey-Baah, Kwasi, Kwesi Amponsah-Tawiah, e David Aratuo. 2011. «Emerging ‘Dutch disease’ in emerging oil economy: Ghana’s perspective». *Society and Business Review* 7, 2: 185-199.
- Davis, Graham A. 1995. «Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies». *World Development* 23, 10: 1765-1779.
- De Gregorio, José e Felipe Labbe. 2011. «Copper, the Real Exchange Rate, and Macroeconomic Fluctuations in Chile». Documentos de Trabalho do Banco Central do Chile n.º 640. Santiago: Banco Central do Chile, Agosto.
- Ebrahim-zadeh, Christine. 2003. «Back to Basics». *Finance & Development*, 40, 1 (Março). Disponível em <http://www.FMI.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebra.htm>.
- Economist Intelligence Unit. 2014. «Angola: Country Report». Londres.
- Economist, The. 2010. «It’s only natural». 9 de Setembro.
- Economist, The. 1977. «The Dutch disease». *The Economist* (26 de Novembro): 82-83.
- Falck, Hans. 2000. «Dutch Disease in Mozambique?» Country Economic Report. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency.
- FMI. 2014a. «Angola: Selected Issues Paper». Relatório Nacional do FMI n.º 14/275. Washington, DC: FMI, Setembro.
- FMI. 2014b. «Making the Most of Opportunities». Discurso de Naoyuki Shinohara, Vice-Director do FMI, Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola, 16 de Setembro.
- Fundo Monetário Internacional. 2013. «Republic of Mozambique, Staff Report for the Article IV Consultation». Relatório Nacional do FMI n.º 13/200. Washington, Julho.
- Fundo Monetário Internacional. 2010. «Indonesia: Selected Issues». Relatório Nacional do FMI n.º 10/285. Washington, DC: FMI, Setembro.
- Fundo Monetário Internacional. 2005. «Chile: Article IV Consultation Staff Report». Relatório Nacional do FMI n.º 05/315. Washington, DC: FMI, Setembro.
- Frankel, Jeffrey A. 2010. «The Natural Resource Curse: A Survey». NBER Documento de Trabalho n.º 15836. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Março.
- Gelb, Alan e associados, com Henry Bienen. 1988. «Nigeria: From Windfall Gains to Welfare Losses?» Capítulo 13, pp. 227-261, in *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Nova Iorque: Oxford University Press.
- Guerguil, Martine e Martin Kaufman. 1998. «Competitiveness and the Evolution of the Real Exchange Rate in Chile». Documento de Trabalho do FMI WP/98/58. Washington, DC: FMI, Abril.
- Gylfason, Thorvaldur. 2001. «Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment, and Cures». Para o volume da Conferência STATOIL-ECON, The Paradox of Plenty. 22 de Março.
- Harberger, Arnold C. 2009. «Reflections on Oil, Dutch Disease, and Investment Decisions». Preparado para a USAID. Los Angeles, CA: Universidade da Califórnia em Los Angeles, Agosto.
- Harberger, Arnold C. 1983. «Dutch Disease – How Much Sickness, How Much Boon?» *Resources and Energy*, 5: 1-20.

- Hill, Catharine B. 1991. «Managing Commodity Booms in Botswana». *World Development*, 19, 9 (Setembro): 1185-1196.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs, e Joseph Stiglitz, eds. 2007. *Escaping the Resource Curse*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Ismail, Kareem. 2010. «The Structural Manifestation of the ‘Dutch Disease’: The Case of Oil Exporting Countries». WP/10/103. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional, Abril.
- Jalbert, Susanne E. e Edda Collier. 2014. «Gender Integration Report». Preparado pelo Programa SPEED da USAID. Maputo: DAI e Nathan Associates, Junho.
- KPMG Global Mining Institute. 2014. «Chile Country Mining Guide». KPMG Internacional.
- Kyle, Steven. 2010. «Angola’s Macroeconomy and Agricultural Growth». Documento de Trabalho WP 2010-04. Ithaca, NY: Cornell University, Department of Applied Economics and Management, Janeiro.
- Larsen, Erling R. 2004. «Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up With and Forged Ahead of Its Neighbors.» Documento de Discussão n.º 377. Oslo: Statistics Norway, Research Department, Maio.
- Lewis, Peter M. 2007. *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Lundgren, Charlotte J., Alun H. Thomas, e Robert C. York. 2013. *Boom, Bust, or Prosperity? Managing Sub-Saharan Africa’s Natural Resource Wealth*. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.
- Maehle, Nils. 2012. «Boosting Employment: Lessons from Natural Resource Abundant Countries». Washington, DC: FMI.
- Macau Trade and Investment Promotion Institute. «Angola». Acedido a 4 de Outubro de 2014. http://www.ipim.gov.mo/en/ccpsc/02_angola.htm.
- Magud, Nicolás e Sebastián Sosa. 2010. «When and Why Worry About Real Exchange Rate Appreciation? The Missing link between Dutch Disease and Growth». Documento de Trabalho do FMI WP/10/271. Washington, DC: FMI, Dezembro.
- Marcel, Mario. 2013. «The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons». Documento de Discussão n.º IDB-DP-289. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Junho.
- Maussion, Estelle. 2014. «Oil-rich Angola Seeks ‘Dutch Disease’ Cure». *Africa Review*, 10 de Março.
- McKinley, Terry e Katerina Kyrili, eds. 2008. «The Resource Curse». Londres: Center for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres.
- McMahon, Fred. 2010. «The Resource Curse and Dutch Disease: Global Evidence, Global Solutions». Apresentado em Bogotá, Colômbia. Vancouver, Canadá: The Fraser Institute, Novembro.
- Meller, Patricio e Anthony M. Simpasa. 2011. «Role of Copper in the Chilean & Zambian Economies: Main Economic and Policy Issues». Documento de Trabalho n.º 43. Nova Deli: Global Development Network, Junho.
- Mogotsi, I. 2002. «Botswana’s diamonds boom: was there a Dutch disease?». *South African Journal of Economics* 70(1): 128-155.
- Organização Internacional do Trabalho. Sem data. *Key Indicators of the Labor Market*. <http://kilm.ilo.org>.
- Oryza.com. 2014. «Benin Benefits from Nigeria’s Anti-import Policy for Rice». 25 de Março. <http://www.oryza.com/news/rice-news/benin-benefits-nigeria%E2%80%99s-anti-import-policy-rice>.

- Oyejide, T. Ademola. 1986. «The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in Nigeria». Relatório de Investigação n.º 55. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Pegg, Scott. 2010. «Is there a Dutch disease in Botswana?». *Resources Policy*, 35: 14-19.
- Perone, Perry. 2014. «Fostering Competitiveness: How to Avoid Dutch Disease». Capítulo 12, pp. 157-170, in Doris C. Ross, ed., *Mozambique Rising*. Washington, DC: FMI.
- Sachs, Jeffrey D. 2007. «How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth.» Capítulo 7, pp. 173- 193. In Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, e Joseph E. Stiglitz, eds., *Escaping the Resource Curse*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier e Arvind Subramanian. 2003. «Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria». WP/03/139. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional, Julho.
- Shaffer, Brenda e Taleh Ziyadov, eds. 2012. *Beyond the Resource Curse*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- Timmer, C. Peter. 1994. «Dutch Disease and Agriculture in Indonesia: The Policy Approach». Documento de Discussão sobre Desenvolvimento n.º 490. Cambridge, MA: Harvard University, Harvard Institute for International Development.
- Treviño, Juan Pedro. 2011. «Oil-Price Boom and Real Exchange Rate Appreciation: Is There Dutch Disease in the CEMAC?». Documento de Trabalho do FMI n.º WP/11/268. Washington, DC: FMI.
- U.S. Energy Information Administration. 2014. «Angola». Washington, DC, 17 de Setembro.
- U.S. Energy Information Administration. 2014. «Indonesia». Washington, DC, 5 de Março.
- U.S. Energy Information Administration. 2013. «Nigeria». Washington, DC, 30 de Dezembro.
- Usui, Norio. 1997. «Dutch disease and policy adjustments to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico». *World Development* 23, 4: 151-162.
- Van der Ploeg, Frederick e Anthony J. Venables. 2013. «Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics». *Journal of Development Economics*, 103: 229-243.
- Warr, Peter G. 1980. «Survey of Recent Developments». *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 16, 3: 1-31.
- Webber, Martin. 2013. «Competitiveness in Light of Mozambique's Resource Boom». Relatório de Visita, Versão Preliminar. Maputo: Programa SPEED, Outubro.
- Williamson, John. 1983. *The Exchange Rate System. Policy Analyses in International Economics*, 5. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Ziyadov, Taleh. 2012. «Conclusion: Constant Perils, Policy Responses, and Lessons to Be Learned». Pp. 352-370. In Brenda Shaffer e Taleh Ziyadov, eds., *Beyond the Resource Curse*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- _____. 2014. «Chile: Staff Report for the Article IV Consultation». Relatório Nacional do FMI n.º 14/218. Washington, DC, Julho.
- _____. 2014. «Angola Economic Update 2». Relatório n.º AUS6794. Washington, DC, Junho.
- _____. 2013a. «Chile: Staff Report for the Article IV Consultation». Relatório Nacional do FMI n.º 13/198. Washington, DC: FMI, Julho.
- _____. 2013b. «Chile: Selected Issues». Relatório Nacional do FMI n.º 13/199. Washington, DC: FMI, Julho.
- _____. 2013. «Copper solution». 27 de Abril.

- _____ e Claudio Soto. 2013. «Exchange rate policy and exchange rate interventions: the Chilean experience». Bank for International Settlements, Artigo n.º 73, pp. 81-94. Basileia.
- _____. 2010. «Chile: Selected Issues Paper». Relatório Nacional do FMI n.º 10/299. Washington, DC: FMI, Setembro.
- _____. 1986. «Indonesia's other Dutch Disease: economic effects of the petroleum boom» In J. Peter Neary e Sweder van Wijnbergen, eds., Natural Resources and the Macroeconomy, pp. 288-320. Basil Blackwell.
- _____, Frederick van der Ploeg, Michael Spence, e Anthony J. Venables. 2009. «Managing Resource Revenues in Developing Economies». Universidade de Oxford, Maio.
- _____. 2010. «Special report: Latin America. Commodities alone are not enough to sustain flourishing economies». 9 Setembro.
- _____. 2012. «The Natural Resource Curse: A Survey». Capítulo 1, pp. 17-57, in Brenda Schaffer e Taleh Ziyadov, eds., Beyond the Resource Curse. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.

CAPÍTULO 1.3
**IMPACTO DA FLUTUAÇÃO DA TAXA
DE CÂMBIO NA ECONOMIA DE
MOÇAMBIQUE**

Tyler Biggs
Dezembro 2011

INTRODUÇÃO

A taxa de câmbio é um preço central na economia de Moçambique. É uma variável fundamental para estabelecer o nível de preços no mercado interno. É a principal variável criando equilíbrio no comércio e pagamentos internacionais do país. E, por último, é uma variável importante que facilita a determinação da taxa e do padrão de crescimento económico. Para sublinhar a importância da taxa de câmbios na economia de Moçambique, basta perguntar a qualquer taxista em Maputo qual a última taxa de câmbio do dólar Americano ou do Rand ou Euro e ele di-lo-á imediatamente. Mas pergunte-lhe acerca de outros preços importantes, tal como as últimas taxas de juro bancárias ou a evolução do índice de preços no consumidor e ele, geralmente, não sabe responder. O conhecimento profundo que o taxista tem das taxas de câmbio deriva do facto da moeda estrangeira estar omnipresente no quotidiano em Moçambique. A integração comercial nos mercados globais teve um grande aumento em várias das últimas décadas, particularmente em termos de importações, e a moeda estrangeira é vastamente utilizada a nível interno em transacções comerciais e naquelas efectuadas por consumidores (p. ex., o pagamento de rendas de apartamentos, a compra de bens de consumo ao nível transfronteiriço, as contas a pagar nas empresas), bem como para as poupanças. Esta natureza sempre presente da moeda estrangeira na vida quotidiana amplifica a importância das flutuações da taxa de câmbios na economia e capta o interesse dos legisladores.

O objectivo deste estudo é avaliar o impacto dos choques das taxas de câmbio na economia. A atenção incidirá em cinco canais de transmissão através dos quais as flutuações das taxas de câmbio afectam a actividade económica. O primeiro é por via da determinação dos preços nacionais. As mudanças nas taxas de câmbio provocam mudanças nos preços das importações e exportações. No caso dos preços das importações, estes choques repercutem-se através da cadeia de determinação de preços, quer os preços ao consumidor quer os custos do produtor. No caso dos preços das exportações, os choques das taxas de câmbio afectam as margens do exportador e as vendas internacionais. O segundo canal de transmissão é por via dos fluxos comerciais. As oscilações das taxas de câmbio têm efeitos de transferência de gastos nos volumes comerciais, visto que os produtos e os serviços nacionais tornam-se mais ou menos (dependendo se a taxa de câmbio desvaloriza ou aprecia) dispendiosos em relação aos bens e serviços estrangeiros. Isto, por sua vez, provoca mudanças que se traduzem na maior ou menor procura global em relação aos produtos de um país. Terceiro, as mudanças nas taxas de câmbio afectam os lucros das empresas de várias maneiras. Uma das maneiras é por via das alterações na competitividade, a qual tem impacto nos volumes de exportação e/ou nas vendas de substitutos da importação nos mercados internos. Outra maneira é por via das alterações no preço dos activos e passivos de uma empresa, o que tem impacto no património líquido da empresa. O quarto canal de transmissão é por via das mudanças nas avaliações. Os choques das taxas de câmbio podem ter efeitos na avaliação do valor da moeda nacional para as participações em activos e passivos externos. Estas mudanças de valorização produzem efeitos de riqueza nos consumidores e nas empresas influenciando os gastos e o investimento agregado. Quinto, o impacto cumulativo de todos estes efeitos das mudanças das taxas de câmbio, pode ter consequências importantes para o crescimento económico.

O documento está organizado para seguir a ordem dos cinco canais de transmissão enumerados acima. A Secção 1 revê a história das alterações de câmbios desde 1994, quando o governo mudou para um regime de taxa de câmbio mais liberal. A Secção 2 analisa o impacto dos movimentos das taxas de câmbio nos preços. A Secção 3 examina os efeitos das taxas de câmbio nos fluxos comerciais. A Secção 4 revê o impacto das taxas de câmbio nos ganhos das empresas. A Secção 5 avalia os efeitos das oscilações das taxas de câmbios nas valorizações de activos e passivos. A Secção 6 analisa a ligação entre as taxas de câmbio e o crescimento. Por último, a Secção 7 conclui com as implicações de políticas do estudo.

1. VISÃO GERAL DOS DESENVOLVIMENTOS DA TAXA DE CÂMBIO DO METICAL DESDE 1995

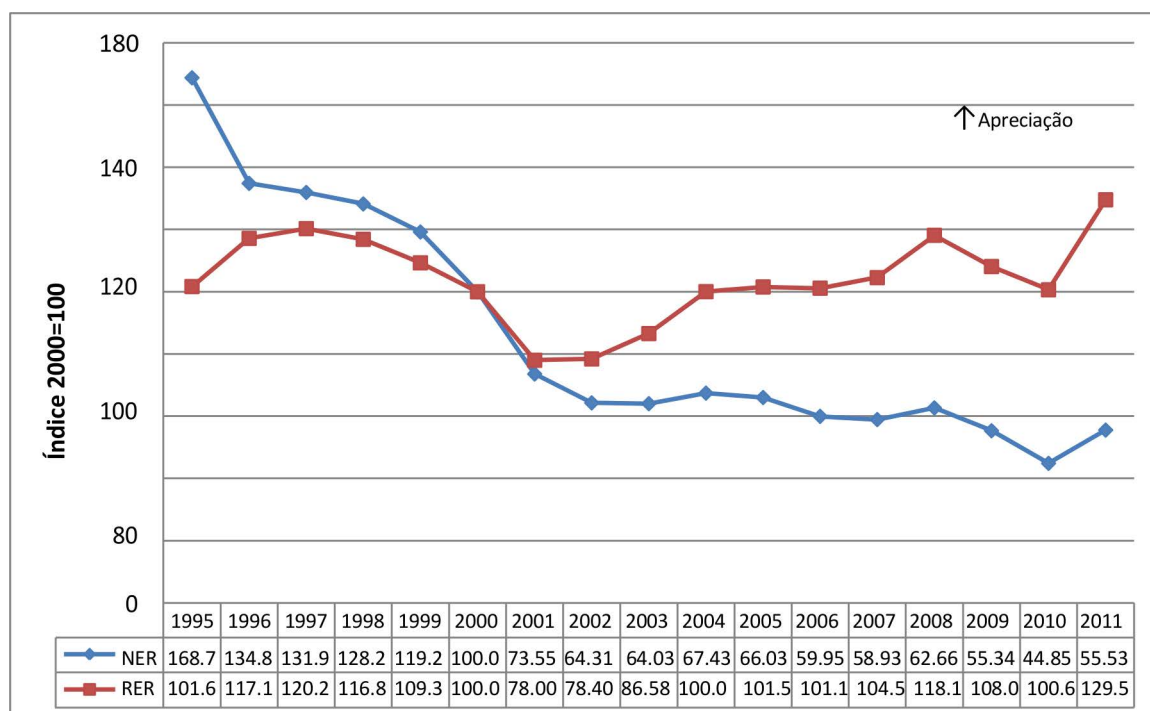
Desde a independência em meados dos anos 70, Moçambique teve uma série de regimes de taxas de câmbio (Pimpão 1996). Até 1986, predominaram as taxas fixas, seguidas pela depreciação e terapia de choque intensa em 1987-88 e, posteriormente, prevaleceu um regime de desvalorização deslizante até ao início dos anos 90, quando as taxas de câmbio foram unificadas e liberalizadas num regime de taxas flutuantes em 1994. Começamos a nossa examinação dos padrões das taxas de câmbios um ano após se ter estabelecido o regime de taxas flutuantes.

1.1. TAXAS BILATERAIS

A figura 1 mostra o histórico da taxa de câmbio bilateral nominal entre o Metical (MT) e o Dólar Americano (\$) e a taxa de câmbio real ajustada à inflação, no período de 1995 - Agosto de 2011. A taxa de câmbio real do \$/MT é, neste caso, ajustada para as diferenças nos preços relativos entre os dois países, usando medidas aplicáveis do Índice de Preços no Consumidor (CPI)., A partir da figura, é evidente que, para a maior parte do período, a taxa de câmbio nominal sofreu uma depreciação, com ligeiros desvios desta tendência a terem início em meados dos anos 2000. A maior parte da depreciação ocorreu nos anos 1995 até 2003 quando houve uma depreciação nominal de mais de 62 pontos percentuais. Posteriormente, houve uma estabilização com apreciações e depreciações insignificantes até 2009-10, altura em que houve uma depreciação significativa de 29 por cento. Muita desta depreciação nominal inverteu-se nos primeiros oito meses de 2011, visto que o metical teve uma apreciação de mais de 23 por cento face ao Dólar Americano.

Conforme mostra a figura 1, existem grandes diferenças nas taxas de câmbio bilaterais nominais e reais, devido aos diferenciais acumulados de inflação entre os dois parceiros comerciais. A inflação foi muito mais elevada em Moçambique do que nos Estados Unidos desde 2000; portanto, a taxa bilateral real \$/MT está posicionada acima da taxa bilateral nominal para todos os anos até 2011. Em termos ajustados à inflação, a taxa \$/MT registou uma depreciação de 1995 a 2000. Posteriormente, houve uma apreciação real significativa de 30 pontos percentuais entre 2000 até Agosto de 2011.

FIGURA 1: RELAÇÃO ESTATÍSTICA ENTRE EXPORTAÇÕES DE RECURSOS NATURAIS E CRESCIMENTO

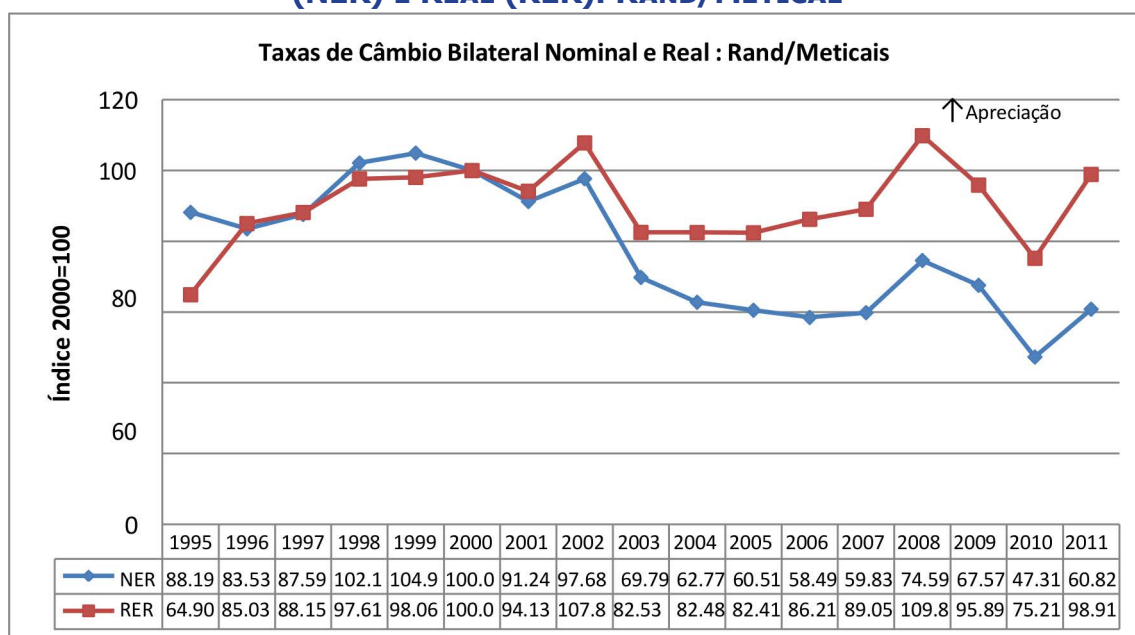


Fonte: FMI.

Muita desta apreciação real ocorreu no período 2000-2008, quando a taxa bilateral real saltou 20 por cento. Daí em diante, seguindo a descida da taxa bilateral nominal, houve uma depreciação real significativa em 2009 e 2010; depois disso, ocorreu uma apreciação real de 28.9 por cento, revertendo esta tendência de baixa de Janeiro a Agosto de 2011. Deste modo, o metical tem registado uma apreciação em termos reais face ao Dólar Americano desde 2004 e, hoje, mantém-se a cerca de 30 pontos percentuais acima do seu nível de 2004.

Estudando agora a taxa de câmbio bilateral nominal do Rand/Metical na figura 2, vemos que, entre 1995 e 2011, o metical registou uma depreciação face ao rand de 41 pontos percentuais durante este período. Muita desta depreciação nominal ocorreu de 2001 a 2010, quando a taxa Rand/MT registou uma depreciação de quase 50 por cento. Esta tendência reverteu-se extraordinariamente em 2011, visto que o metical subiu 28,5 por cento face ao rand até Agosto. Em termos reais, ajustados à inflação, houve uma apreciação substancial de 66 por cento do metical face ao rand, desde 1995 até 2002. Nos anos que se seguiram, houve uma volatilidade significativa – uma depreciação substancial de 23 por cento em 2003, uma apreciação de 33 por cento de 2005 a 2008, uma inversão desta apreciação em 31 por cento em 2009 e 2010 e, finalmente, de novo uma apreciação de 31 por cento até Agosto de 2011 – no entanto, depois de toda esta variabilidade, a taxa bilateral real rand/metical encerrou o período apenas um ponto percentual abaixo do ponto em que se encontrava no início da década.

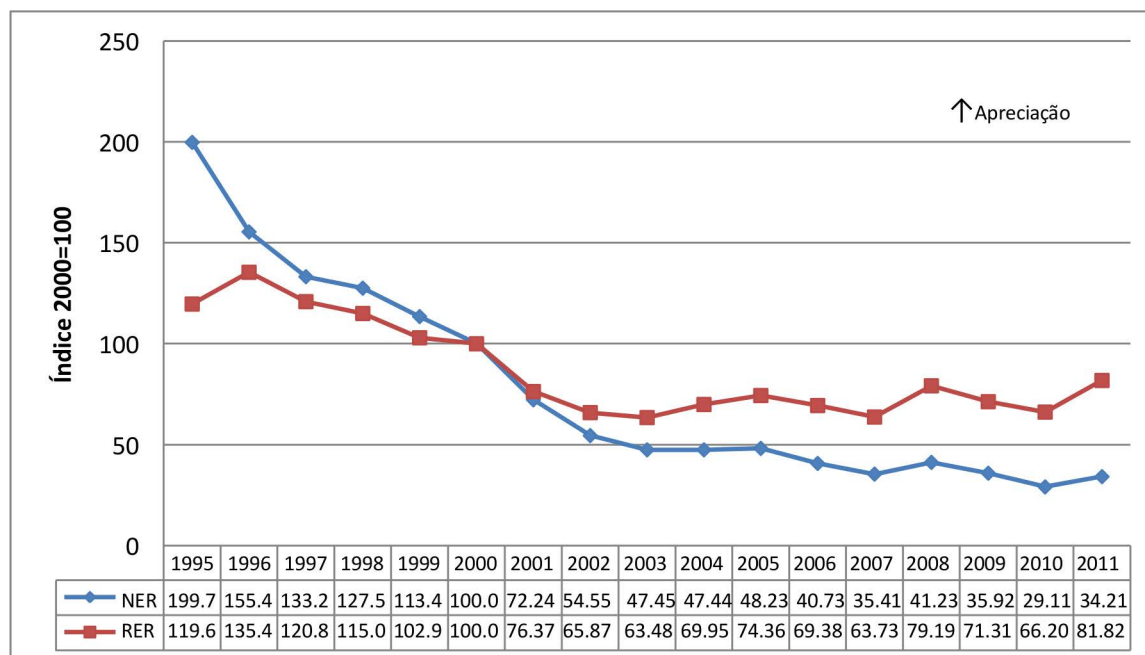
FIGURA 2: TAXAS DE CÂMBIO BILATERAIS NOMINAL (NER) E REAL (RER): RAND/METICAL



Fonte: FMI.

As tendências na taxa de câmbio bilateral nominal, representadas na figura 3, indicam uma considerável depreciação do metical face ao euro em todo o período de 1995 até Agosto de 2011. Só nos anos de 2000 até 2011, a taxa nominal euro/metical registou uma depreciação de 66 pontos percentuais. A maior parte desta depreciação ocorreu no período 2000-07. Desde esse momento, a taxa nominal euro/metical registou uma depreciação de somente cerca de mais 3 por cento. A taxa bilateral real do euro/metical, ajustada à inflação, também indica uma contínua depreciação durante a maior parte do período, no entanto, a taxa de depreciação foi muito menos acentuada devido aos diferenciais das taxas de inflação na UE e em Moçambique. A depreciação real do metical face ao euro desde 2000 foi de cerca de 18 por cento. Houve alguma volatilidade significativa durante a década com uma grande depreciação real de 36 pontos percentuais no período 2000-03, um longo período de apreciação real gradual depois disso de cerca de 25 por cento, e depois uma apreciação substancial nos primeiros oito meses de 2011 de 23 pontos percentuais.

FIGURA 3: TAXAS DE CÂMBIO BILATERAIS NOMINAL E REAL: EURO/METICAL



Fonte: FMI.

1.2. TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA

Os movimentos bilaterais nas taxas de câmbio podem ser indicadores enganadores da mudança global do valor do metical, portanto, na figura 4, apresentamos as taxas de câmbio efectiva nominal e efectiva real para os anos 1995 - Agosto 2011, calculadas utilizando os métodos do FMI (Alessandro and Desruelle 1997)¹. O índice da taxa de câmbio efectiva nominal é uma média das taxas de câmbio bilaterais nominais entre Moçambique e cada um dos seus parceiros comerciais, ponderado pelos respectivos pesos no comércio de cada parceiro e, portanto, representa uma medida muito mais ampla de movimentos no metical em relação aos mercados globais. Nos últimos anos, houve uma expansão dos principais parceiros comerciais de Moçambique, passando dos tradicionais “grandes três” – UE, África do Sul e os EUA – com a inclusão da China e Índia. No entanto, continua a haver um elevado peso do comércio com a UE e a África do Sul – UE (55,7 por cento) e África do Sul (36,3 por cento), enquanto a China (3,2 por cento), Índia (2,6 por cento) e EUA (2,2 por cento) preenchem a parte restante do total. O índice da taxa de câmbio efectiva real ajusta a taxa efectiva nominal aos diferenciais de inflação nos parceiros comerciais, utilizando-se os respectivos Índices de Preços no Consumidor (CPI). Visto que a taxa de câmbio efectiva real é um índice de preços relativo, o cálculo das alterações de preços em Moçambique contra os seus principais parceiros comerciais, é utilizado geralmente como uma medida da competitividade de preços². Além disso, também se pode pensar na taxa de câmbio real como uma relação entre os preços dos bens transaccionáveis e os não-transaccionáveis na economia.

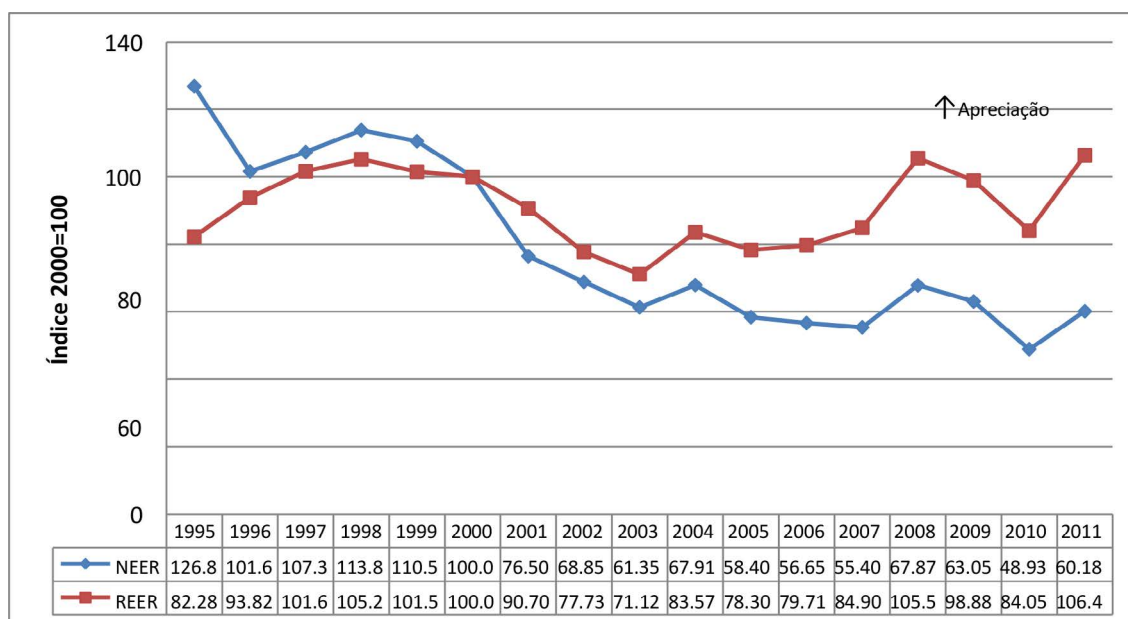
A taxa efectiva nominal que se apresenta na figura 4 indica uma depreciação significativa de mais de 50 por cento no metical face a todos os seus principais parceiros comerciais durante todo o período. Só desde 2000, o metical nominal registou uma depreciação de 40 por cento. Além disso, a taxa efectiva nominal registou uma volatilidade substancial durante o período – uma depreciação de 45 por cento durante 2000-07, uma depreciação de 23 por cento em 2007-08, uma depreciação de 28 por cento em 2008-09 e, finalmente, de novo uma depreciação de 23 por cento em 2010 - Agosto de 2011. A taxa efectiva real apresentou igualmente uma volatilidade considerável, particularmente desde 2000. Concentrando-nos na última década, podemos observar que, depois de uma depreciação real significativa de 30 pontos

¹ Foram utilizados os índices das taxas de câmbio efectivas do FMI, em vez dos índices da taxa efectiva do Banco de Moçambique devido a vários motivos. O primeiro foi que dados do BM anteriores a 2000 não foram disponibilizados ao autor. O segundo, como mostra a figura 5, a tendência do índice das taxas efectivas do Banco de Moçambique segue uma tendência diferente da do índice do FMI, particularmente para os anos anteriores a 2006. Isto não reflecte diferenças nos métodos usados no cálculo dos índices em cada caso, mas sim reflecte algumas diferenças nos países incluídos no cálculo e diferenças nos pesos do comércio usados nos anos anteriores a 2006. Depois de 2006, os índices das duas instituições, como se pode observar na figura 5, seguem uma tendência muito semelhante demonstrado pela correlação de cerca de 0,95 (veja figura 5 abaixo).

² No entanto, devido ao facto de se usar o CPI aplicável para ajustar as diferenças na inflação em cada país e o CPI incluir preços de bens não-transaccionáveis, o índice da taxa de câmbio efectiva real neste caso não é uma medida perfeita da competitividade dos preços dos bens transaccionáveis. Podem-se usar outros deflatores para desenvolver uma medida de competitividade mais adequada, tal como os custos de mão-de-obra unitários, mas não existem dados disponíveis para se calcularem estes deflatores para Moçambique.

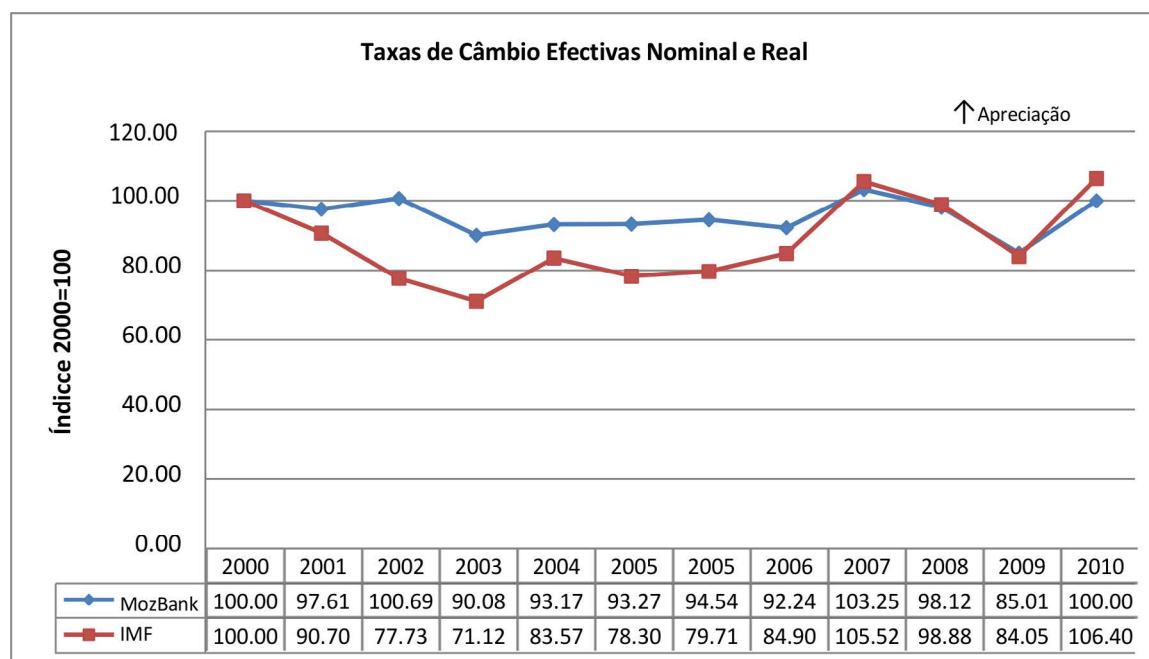
percentuais face aos seus principais parceiros comerciais em 2000-03, o metical teve a tendência de perder competitividade no resto da década, com uma apreciação de até quase 50 por cento até Agosto de 2011, à excepção da depreciação de uns 15 pontos percentuais em 2010. Grande parte desta deterioração na competitividade parece dever-se a taxas de inflação muito mais elevadas em Moçambique em comparação com os seus principais parceiros comerciais. No entanto, considerando a década como um todo, a taxa efectiva real, apesar da volatilidade significativa, acabou apenas com uma ligeira apreciação (6.4 por cento) acima daquela com que começou em 2000.

FIGURA 4: TAXAS DE CÂMBIO EFECTIVAS NOMINAL E REAL (FMI)



Fonte: FMI.

FIGURA 5: TAXAS DE CÂMBIO EFECTIVAS NOMINAL E REAL (BANCO DE MOÇAMBIQUE E FMI)



Fonte: FMI, Banco de Moçambique.

1.3. VOLATILIDADE

Uma característica marcante dos movimentos da taxa de câmbio do metical, destacada nesta análise do período 1995-2011, foi a volatilidade persistente. A Figura 6 e a tabela 1 apresentam uma imagem da volatilidade da taxa de câmbio real em Moçambique, empregando a medida mais vastamente utilizada para calcular a volatilidade da taxa de câmbio – o desvio padrão da primeira diferença dos logaritmos da taxa de câmbio (Clark, Tamira, e Wei 2004). Enquanto que se espera que as taxas de câmbio sejam voláteis, o grau em que elas se tornam uma fonte de incerteza e risco é uma função do facto dessas flutuações poderem ser previstas. Quando os indivíduos podem estimar essa volatilidade e, esta parte prevista de volatilidade pode ser removida e, assim, pode não ter muito impacto nas decisões económicas. A medida do desvio padrão da primeira diferença de logaritmos que usamos tem a propriedade de ser igual a zero se a taxa de câmbio acompanhar uma tendência constante, o que poderá presumivelmente ser antecipado e, portanto, não seria uma fonte de incerteza. Calculamos a alteração na taxa de câmbio durante um mês, usando os dados do fim do mês. O desvio padrão é, então, calculado durante o período de um ano como um indicador de volatilidade a curto-prazo, o qual se representa na figura 6 e se mostra na primeira metade da tabela 1. Também calculamos a volatilidade durante um período de três anos para captar a volatilidade a longo-prazo, que se mostra na segunda metade da tabela 1. Todas as estimativas da volatilidade foram feitas para a taxa de câmbio efectiva real para o período 2000-11.

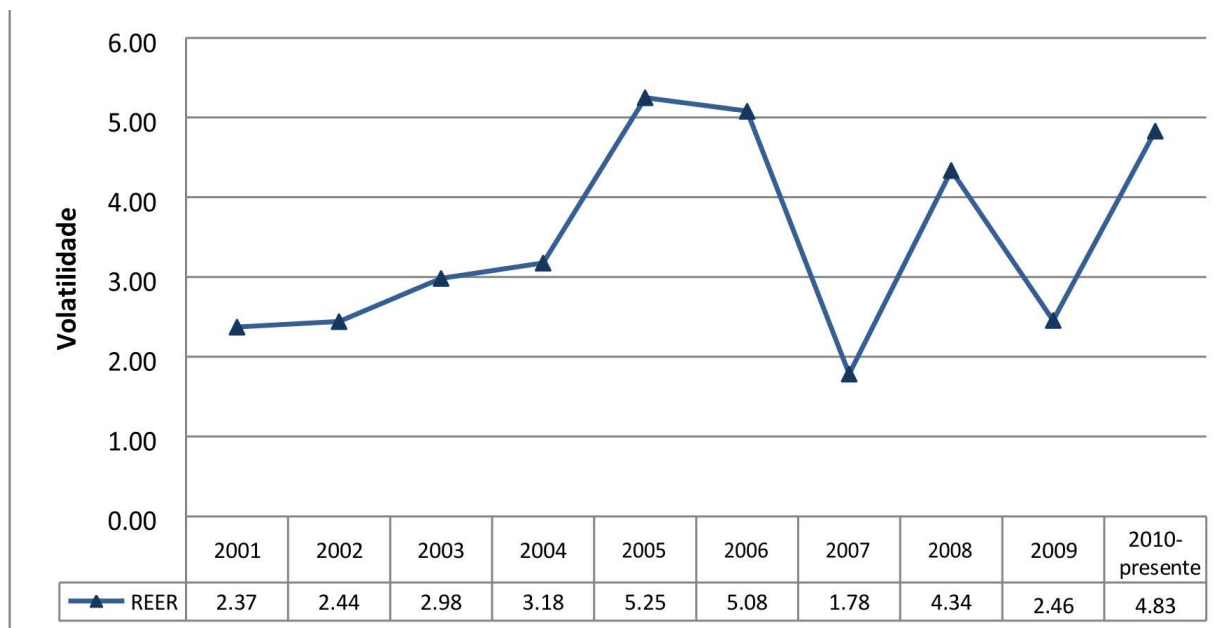
As estimativas na tabela 1 e na figura 6 indicam que a volatilidade média da taxa de câmbio real é elevada em Moçambique. A média do desvio padrão a longo-prazo para todo o período é 3,9. Para além disso, a volatilidade parece ter aumentado ao longo da década – aumentando em 40 por cento, de uma volatilidade média de 2,6 na primeira metade da década para 3,7 na segunda metade. Para colocar estas estimativas em perspectiva, podemos comparar Moçambique com as medidas da volatilidade da taxa de câmbio real para 150 países apresentados em Clark, Tamira, e Wei para o período 1970-2002, calculadas usando a mesma abordagem que se usou neste estudo. A volatilidade média da taxa de câmbio real de Moçambique, nessa comparação, apresenta-se como sendo quase duas vezes mais elevada do que nos países avançados, onde a volatilidade se situou, em média, entre 2 e 2,5 nos anos 1970-2002. É claro que se espera uma volatilidade média inferior da taxa de câmbio nos países avançados, visto que têm uma maior estabilidade nas políticas económicas e ajustam-se mais suavemente aos choques, em virtude das suas economias serem mais diversificadas. Além disso, os mercados de moeda externa em que se transaccionam as moedas dos países avançados são grandes e fluidos, com muitos instrumentos disponíveis para cobrir a volatilidade, ajudando estes mercados a rapidamente executar as suas operações e a reduzir as variações na taxa de câmbio que, potencialmente, poderiam grandes.

Se comparada com a volatilidade da taxa de câmbio noutros países em desenvolvimento, a de Moçambique compara-se mais favoravelmente, embora ainda se encontre um pouco mais elevada. Os países em desenvolvimento como um grupo, tendem a ter cerca de duas vezes mais a volatilidade média dos países avançados. No entanto, o grupo inferior dos países (em termos de volatilidade) na coorte/grupo dos países em desenvolvimento apresentou geralmente volatilidades médias inferiores a 3,0, enquanto que a média do nível mais elevado da coorte tem cerca de 5,0 de volatilidade. Dividindo um pouco mais este grupo de países em desenvolvimento, Moçambique parece enquadrar-se mais naturalmente no grupo de países em desenvolvimento que estão classificados como exportadores primários de produtos não-combustíveis, os quais apresentam os níveis mais elevados de volatilidade média da taxa de câmbio real no mundo. Neste coorte de países em desenvolvimento, a volatilidade média da taxa de câmbio classifica-se aproximadamente a meio. Como regra, estes países são pequenos e estão sujeitos a choques mais frequentes nos seus termos de troca, derivado da volatilidade dos mercados mundiais de mercadorias, as quais possivelmente explicam alguma da alta volatilidade nestes países pequenos.

Pesquisa empírica mostra que variações nos fundamentos macroeconómicos, tais como inflação e a possibilidade de escolha de regimes cambiais, conjuntamente com factores estruturais dos mercados financeiros e cambiais, têm um efeito importante sobre os níveis médios de volatilidade cambial (NEER) (Canales-Kriljenko e Habermeier 2004)³.

³ Os factores estruturais dos mercados financeiros e cambiais, que estão associados a menor volatilidade cambial, são (a) mercados com agentes descentralizados, (b) regulamentos para não residentes sobre o uso de moeda interna, (c) aceitação das obrigações do artigo VIII e (d) limites das posições de moeda externa dos bancos.

FIGURA 6: VOLATILIDADE DA TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL



Fonte: Estimativas do autor com base nos dados do FMI.

TABELA 1: VOLATILIDADE DA TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL

Ano	Taxa de Câmbio Efectiva Real
2001	2.37
2002	2.44
2003	2.98
2004	3.18
2005	5.25
2006	5.08
2007	1.78
2008	4.34
2009	2.46
2010 - presente	4.83
Período	Taxa de Câmbio Efectiva Real
2001-2003	2.55
2004-2006	4.65
2007-2009	3.65
2010 - Presente	4.83

Fonte: Estimativas do autor a partir das Estatísticas Financeiras Internacionais do FMI.

1.4. AVALIAÇÃO DAS DISTORÇÕES NA TAXA DE CÂMBIO

As flutuações que observámos no índice da taxa de câmbio efectiva real dizem-nos algo sobre as tendências da competitividade durante vários períodos de tempo e sobre a volatilidade, mas não nos dão um parâmetro para avaliar se a taxa de câmbio é “correcta” em termos do seu valor real ou poder de compra. Uma moeda é valiosa porque serve para adquirir bens. Portanto, a taxa de câmbio “correcta” (ou o parâmetro para avaliar o valor) entre duas moedas nacionais deve ser aquela que igualiza os seus poderes de compra: isto é, a taxa de câmbio hipotética que igualiza os preços nacionais e externos de um cabaz de bens e serviços transaccionáveis. Qualquer movimento na taxa de câmbio real que se afaste desta taxa de câmbio de “equilíbrio” ou “paridade de poder de compra” pode ser considerado um desalinhamento/distorção do câmbio⁴.

Posto isto, nem todas as distorções na taxa de câmbio efectiva real, decorrentes da paridade do poder de compra, indicam necessariamente uma distorção fundamental. Um exemplo importante deve-se à inovação nos sectores de bens transaccionáveis em países avançados, conhecido como o “efeito Balassa-Samuelson”, o qual eleva as taxas de câmbio reais nos países avançados acima daquelas nos países menos desenvolvidos. A inovação nos países mais ricos resulta numa produtividade maior, a qual reduz os custos de produção e os preços de transaccionáveis e gera salários mais elevados nos sectores de transaccionáveis. Os preços mais reduzidos dos bens transaccionáveis repercutem-se depois noutros países através da competição global. Como existe menos competição e inovação nos bens e serviços não transaccionáveis no mundo, os preços dos transaccionáveis têm a tendência para diminuir a longo prazo relativamente aos dos não transaccionáveis. Para além disso, o aumento de salários nos transaccionáveis devido ao aumento de produtividade, aumentará os salários nos sectores não transaccionáveis visto que as empresas competem pelos mesmos trabalhadores. Países ricos com alto crescimento de produtividade e um grande peso de bens não transaccionáveis (p.ex. habitação) de consumo, terão, assim, em média um CPI mais elevado quando comparado com países mais pobres. Por outras palavras, à medida que os países ficam mais ricos, os preços relativos dos bens não transaccionáveis tendem a aumentar devido ao aumento da produtividade nos transaccionáveis. Este efeito do nível de preços provocará a tendência para uma apreciação da taxa de câmbio efectiva real à medida que aumentam os rendimentos.

Para avaliar se existe uma distorção da taxa de câmbio real de Moçambique e em que medida, construímos um índice variável intertemporal da subvalorização da taxa de câmbio real baseado na paridade do poder de compra definido pelo nível de preços determinados nas Penn World Tables, seguindo o trabalho de Rodrik (2008). O índice é essencialmente uma taxa de câmbio real de paridade do poder de compra, ajustada para o efeito Balassa-Samuelson. Ele capta o preço dos transaccionáveis relativamente aos não transaccionáveis na economia, ajustando-se o efeito dos rendimentos nos preços relativos dos não transaccionáveis. O índice de subvalorização calculado está incluído na figura 7 para o período 1995-2011⁵. Deste modo, quando o índice de subvalorização é maior do que um, indica que o valor da moeda é mais baixo (mais depreciado) do que o indicado pela paridade do poder de compra e que, portanto, está subvalorizado; quando o índice é menor que um, a moeda está sobrevalorizada. A Tabela 2 apresenta médias de 3 anos dos índices da taxa de câmbio e de subvalorização e mostra a percentagem de subvalorização para cada período (um sinal negativo indica sobrevalorização). Pode-se ver, a partir da figura 7, que o metical tem estado sobrevalorizado durante a maior parte do

⁴ Esta é uma maneira simples e directa de estimar a taxa de câmbio real de equilíbrio. No entanto, existem várias outras maneiras de medir o equilíbrio e a distorção. O FMI agora utiliza três noções de taxa de câmbio de equilíbrio – a abordagem do macro equilíbrio, a abordagem da sustentabilidade externa e a abordagem da forma-reduzida da taxa de câmbio real de equilíbrio. Tanto as abordagens do macro equilíbrio como da sustentabilidade externa medem as alterações na taxa de câmbio necessárias para fazer a conta de transações correntes voltar à sua “norma”/equilíbrio, assumindo que as outras variáveis são constantes. A norma da conta de transações correntes no caso de macro equilíbrio é obtida através de regressões de muitas variáveis em países com características semelhantes às do país a ser analisado. A norma na abordagem da sustentabilidade externa é obtida como um nível que estabiliza o nível do endividamento externo. A abordagem da forma reduzida calcula a taxa de equilíbrio através da computação de relações a longo-prazo (co-integrantes).

⁵ A taxa de câmbio real de equilíbrio é calculada através da taxa de câmbio nominal (NER) dividida pelo índice de paridade do poder de compra (PPP), medidas como unidades de moeda nacional por cada Dólar Americano. $\ln(RER) = \ln(NER/PPP)$. Quando a RER é superior a 1, indica que o valor da moeda é inferior (mais depreciado) do que o indicado pela paridade do poder de compra. No entanto, como os bens não transaccionáveis são mais baratos nos países mais pobres, é preciso proceder ao seguinte ajustamento:

$\ln RER = a + b \ln(\text{PIB per capita}) + \text{time dummies} + \text{erro}$. Isto produz uma estimativa da RER ajustada ao efeito Balassa-Samuelson. A diferença entre a RER actual e esta RER de paridade do poder de compra produz uma medida de “subvalorização”. Se o índice for maior do que 1, então a moeda está subvalorizada. Istorção.

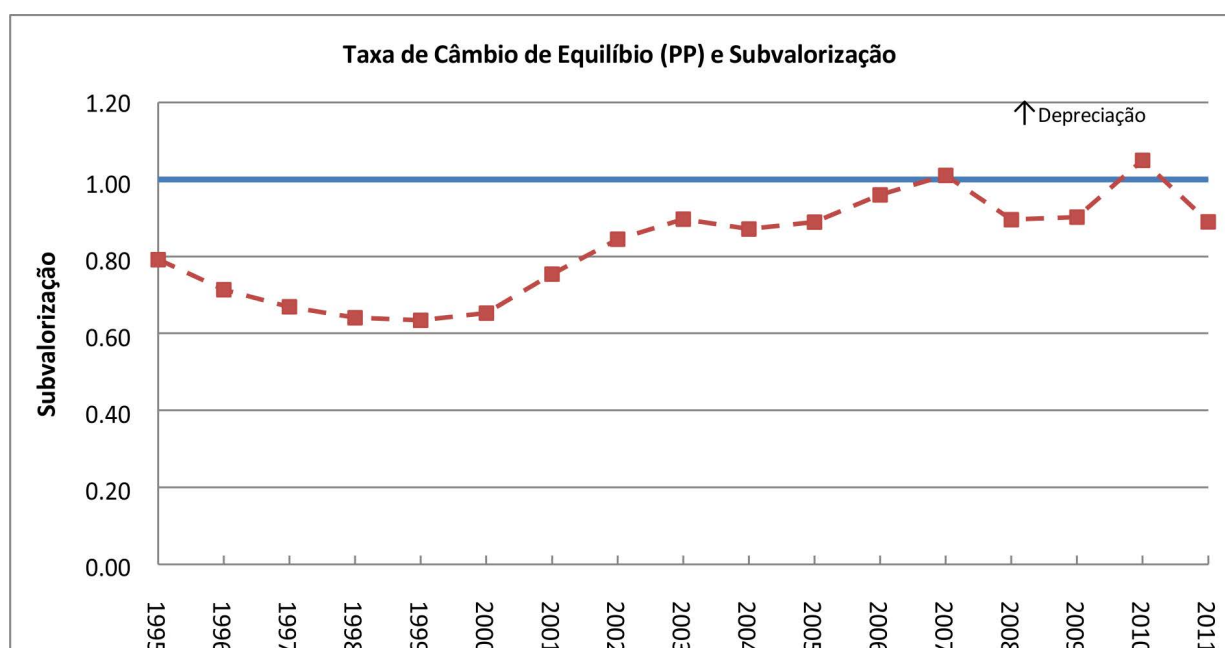
período. No entanto, o grau de sobrevalorização registou um declínio constante. A última coluna da tabela 2 mostra que o grau de sobrevalorização decaiu de uns elevados 36 por cento nos anos 1997-2000 para apenas 3 por cento em 2010-2011. Em 2007, de facto, a taxa de câmbio real de Moçambique atingiu a paridade do poder de compra com o Dólar Americano, visto que o índice de subvalorização foi igual a um nesse ano. Desde então, o metical oscilou dentro de um intervalo de cerca de 10 por cento de sobrevalorização para perto do seu equilíbrio em 2010⁶. Até à data em 2011, o metical voltou a oscilar de novo para sobrevalorização – aumentando o grau de sobrevalorização em cerca de 11 por cento, se calcularmos o índice de subvalorização que utilize a taxa de câmbio média para os oito meses até Agosto de 2011. Alternativamente, se utilizássemos a actual taxa de câmbio de final de Agosto de 2011 para calcular o índice de subvalorização, o grau de sobrevalorização seria de 39 por cento. Considerando a quantidade de volatilidade da taxa de câmbio, apresentada na tabela 1, no entanto, não há razão para crer que este grande aumento na sobrevalorização seja uma tendência permanente.

Os níveis e a volatilidade das taxas de câmbio do metical que observámos no período 1995-2011 podem ter importantes consequências para a economia. Apresentamos nas próximas secções deste estudo uma discussão dos principais canais de transmissão através dos quais os choques das taxas de câmbio influenciam os resultados económicos, juntamente com estimativas de alguns dos principais impactos.

2. FLUTUAÇÕES E PREÇOS DA TAXA DE CÂMBIO

Um dos principais canais de transmissão, através do qual as oscilações da taxa de câmbio afectam a economia é por via da sua influência nos preços. O principal efeito directo ocorre através do impacto nos preços das importações, o qual, por via da cadeia do cálculo de preços, provoca alterações nos preços no consumidor e nos custos no produtor. Estes efeitos de preços, por sua vez, provocam impactos indirectos e uma segunda ronda de impactos, por meio das alterações nos rendimentos reais, nos gastos do consumidor e nos fluxos comerciais, os quais têm consequências acrescidas no sentido geral das mudanças, no índice dos preços no consumidor (CPI). Outro efeito directo de alterações das taxas de câmbio sobre os preços ocorre por via do impacto nos preços das exportações, o que conduz a alterações nas margens de lucro do exportador e nos volumes de comércio.

FIGURA 7: TAXA DE CÂMBIO DE EQUILÍBRIO (PPP) E SUBVALORIZAÇÃO



Fonte: Penn World Tables (1995-2009); *Economywatch.com* (2010-2011).

⁶ É interessante observar que o FMI, no seu Relatório do País de Junho de 2011, chega à mesma conclusão recorrendo ao seu método de três abordagens mais complexas: abordagens de macro-equilíbrio, sustentabilidade externa e forma reduzida da taxa de câmbio real de equilíbrio.

TABELA 2: GRAU DE SUBVALORIZAÇÃO DO METICAL EM 1995-2011

	Média da Taxa de Câmbio Nominal USD/MT	Média da Taxa de Câmbio Real PPP	Índice de Subvalorização (PPP de Equilíbrio = 1)	Subvalorização (%)
1995-1997	10.62	98.22	0.72	-28%
1997-2000	13.29	94.43	0.64	-36%
2001-2003	22.72	128.08	0.83	-17%
2004-2006	23.68	122.16	0.91	-9%
2007-2009	26.84	122.11	0.94	-6%
2010 - Agost 2011	31.25	132.14	0.97	-3%

Fonte: Cálculos do autor. Um sinal negativo na coluna de subvalorização indica sobrevalorização. A taxa de câmbio real PPP é calculada usando os dados do FMI até 2009. Dados das taxas de câmbio e do CPI para 2010 e 2011 foram obtidos de várias fontes no país. Os pesos do comércio (fixos) foram obtidos do Banco de Moçambique.

A variável crucial para se entender a magnitude das relações entre a taxa de câmbio e os preços é “o efeito de passagem da taxa de câmbio” (“exchange rate pass-through”) (ERPT) aos preços nos diferentes estágios da cadeia de formação de preços. A elasticidade dos ERPT do lado das importações mede o grau de transmissão de preços, entre os preços externos, as taxas de câmbio e os preços internos e providência, assim, uma perspectiva valiosa dos principais determinantes dos preços no consumidor. Do lado das exportações, a elasticidade dos ERPT mede o grau de transmissão de preços, entre as alterações da taxa de câmbio e os preços de exportação e pode, deste modo, fornecer informações sobre o modo como as empresas exportadoras ajustam as suas margens de acordo com as estratégias comerciais nos mercados externos.

A investigação sobre os ERPT, no mundo, mostra que o efeito de passagem da taxa de câmbio não é perfeito (CaZori e Schatz 2007; Campa e Goldberg 2005; Frankel Parsley e Wei 2005; ECB 2008). Nos países desenvolvidos, os ERPT para os preços de importação rondam os cerca de 60 a 70 por cento. Os preços de importação, no entanto, são a primeira ligação na cadeia de cálculo de preços que é afectada directamente por alterações na taxa de câmbio. Mais adiante na cadeia de formação de preços, os ERPT para os preços finais ao consumidor tornam-se progressivamente menores nos países desenvolvidos, rondando apenas entre os 13 e os 30 por cento (Campa e Goldberg 2006).

Há vários factores que podem causar estes efeitos de passagem incompleta das flutuações da taxa de câmbio. Primeiro, existe o efeito do comportamento na determinação do preço dos principais parceiros comerciais sobre os preços de importação, o qual pode reduzir a elasticidade dos efeitos de passagem pelo envolvimento em comportamentos de determinação de preços mais elevados no mercado (ou seja, absorvendo nas suas margens mais do que o determinado pelas flutuações da taxa de câmbio). Os exportadores asiáticos fizeram isto a seguir à crise Asiática nos finais dos anos 90 para aumentar os fluxos comerciais. Segundo, alguns dos efeitos incompletos de passagem podem ser provocados por efeitos de limiar. Pode haver limiares/intervalos/limites sobre o comportamento de arbitragem dos participantes no mercado, em que os preços só convergem se os diferenciais de preço se situarem acima de um determinado nível de limiar que torna a arbitragem lucrativa. Efeitos de passagem mais completos são evidentes quando se tem em consideração os limiares de inacção. Terceiro, as reacções dos preços de importação às alterações da taxa de câmbio, podem ser maiores do que as reacções ao preço do consumidor porque (a) há não-transaccionáveis no CPI, (b) os custos de distribuição reduzem o valor do conteúdo externo das importações, e (c) a concorrência imperfeita no canal de distribuição permite que os distribuidores ajustem as suas margens de lucro às alterações das taxas de câmbio, de modo a expandir as suas quotas de mercado.

Um estudo de Cirera and Nhate (2006) fornece uma estimativa dos ERPT para os preços internos em Moçambique. Utilizando dados das Alfândegas para 2000-05, este estudo examina a transmissão de preços numa amostra de 25 produtos importantes em três províncias (Maputo, Beira, Nampula), de modo a abranger Moçambique. O preço no consumidor de um produto importado devia ser igual ao preço FOB ajustado para incluir os custos de frete e seguros (preço CIF), mais impostos e outras taxas aduaneiras, tais como IVA, mais custos de transporte, mais uma margem de venda. Como Moçambique é um país pequeno, com uma capacidade limitada para influenciar o comportamento do cálculo do preço por parte dos exportadores (ou seja, o preço FOB), seria de prever um efeito de passagem elevado para os preços das importações. A Figura 7 mostra as variações no índice de preços das importações de Moçambique e taxas de câmbio nominais nos últimos 15 anos. É evidente que existe uma estreita relação. Confirmamos esta estreita correlação através duma regressão que indica um efeito de passagem da elasticidade dos preços de importação estimado em 0,71⁷. O estudo de Cirera e Nhate concentra-se no passo seguinte na cadeia de determinação de preços, na transmissão dos ERPT dos preços de fronteira CIF das importações para os preços no consumidor. Eles concluíram que a transmissão das variações da taxa de câmbio nos preços no consumidor é muito elevada em Moçambique. Existe uma transmissão/passagem quase completa. Os ERPT para os preços de retalho no consumidor são de mais de 75 por cento. Portanto, os preços no consumidor parecem ser extremamente sensíveis às variações da taxa de câmbio⁸. O estudo de Cirera e Nhate também mostra que esta grande transmissão de preços é simétrica. As apreciações e depreciações da taxa de câmbio são transmitidas de igual modo aos preços no consumidor. Comparando os ERPT, a elasticidade para as apreciações e para as depreciações indica apenas uma diferença marginal – com a elasticidade para as apreciações a ser ligeiramente maior em 1,05 vezes do que a elasticidade para as depreciações.

O facto de existir uma elevada transmissão das alterações da taxa de câmbios nos preços a retalho em Moçambique demonstra que as empresas no canal de definição de preços para as importações têm, geralmente, margens constantes do preço sobre os custos. Porque é que o comportamento das empresas nos países mais desenvolvidos é diferente daquele em Moçambique, resultando num ERPT inferior para os preços no consumidor nos países avançados? A resposta é que a estrutura de mercado em Moçambique é muito diferente daquela que existe na maior parte dos países avançados. A penetração das importações na economia Moçambicana é muito elevada⁹. As importações desempenham um grande papel no PIB – atingindo a média, nalguns anos, de mais de 30 por cento do valor-acrescentado interno e as importações constituem aproximadamente cerca de 25 por cento do total da procura interna. Para algumas classes de produtos, a penetração das importações é muito mais elevada – a penetração nos produtos de fabrico industrial, por exemplo, atinge quase 60 por cento da procura interna. Isto aumenta a capacidade de fixação de preços por parte das empresas estrangeiras (visto não haver nenhum incentivo para defender estas grandes quotas de mercado externo através de um comportamento activo de determinação de preços de mercado) aumentando, deste modo, os ERPT dos preços das importações. Segundo, os mercados locais para estes produtos em Moçambique também não apresentam uma concorrência intensiva. Na maioria dos casos não existem nenhuns substitutos locais, ou existem muito poucos, e existem apenas algumas grandes empresas a concorrer nos segmentos da distribuição e retalho da cadeia de fixação de preços. Por último, as margens de lucro dos preços são transmitidas aos consumidores que têm uma procura bastante inelástica destas importações básicas.

⁷ Os efeitos de passagem da taxa de câmbio nos preços de importação é estimada pela elasticidade das taxas de câmbios de 0,71, de acordo com a seguinte regressão:

Variável	Parâmetro		Desvio		
	DF	Estimado	Erro	tValor	Pr> t
Intercepção	1	2.76409	0.30318	9.12	<.0001
Log (taxcâmb)	1	0.71246	0.10299	6.92	<.0001

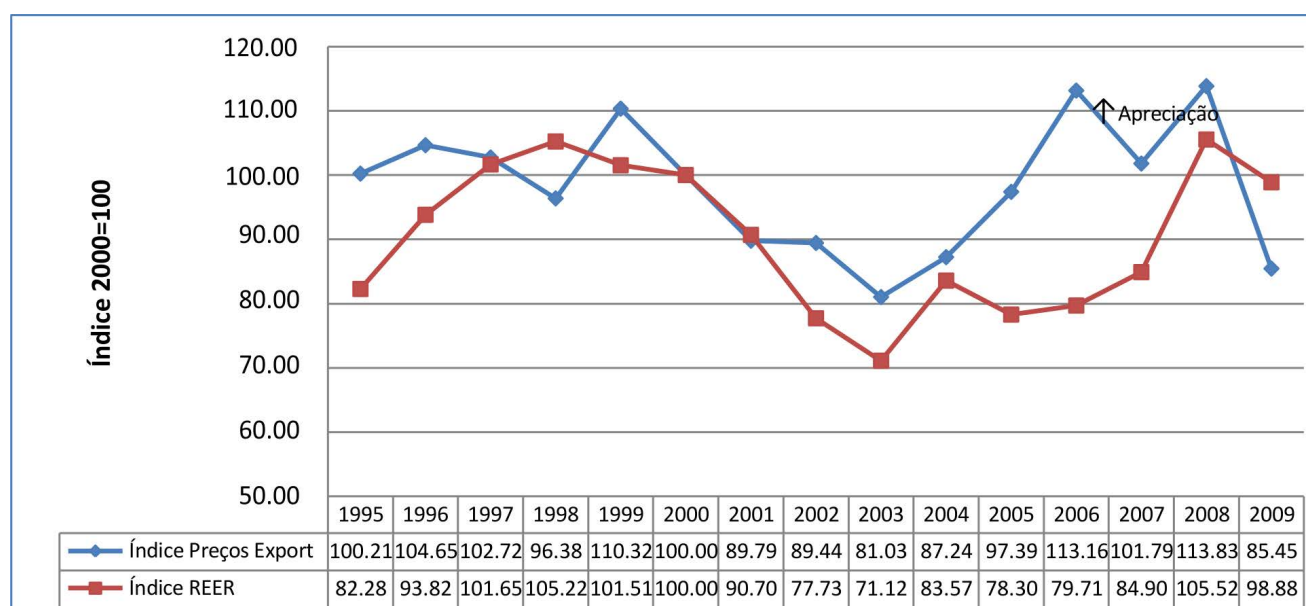
⁸ Vicente (2007), usando uma abordagem de co-integração e um modelo de correcção de erro associado numa pequena amostra de dados mensais de 2001-06, em Moçambique, encontra um efeito de transmissão muito menor. O seu estudo revela que uma depreciação de 1 por cento da taxa de câmbio conduz a um aumento de 0,15 no nível do preço. O seu estudo revela que as alterações nos preços Sul-Africanos e variações não oferta monetária são relativamente mais importantes do que a taxa de câmbio para explicar as variações dos preços internos. Tal como Vicente salienta, no entanto, a diferença dos resultados neste estudo pode, em parte, dever-se à pequena dimensão da amostra e à estratégia de modelo. Omar (2003) informa que, para os preços internos em Moçambique, existe uma elasticidade da transmissão para a taxa de câmbio que está mais em linha com os resultados mais elevados de Cirera e Nhate.

⁹ A penetração das importações é a quota de importações no total da procura interna.

Os ERPT dos preços de exportação em Moçambique projetam-se, geralmente, serem inferiores aos ERPT dos preços de importação. Um indicador prático do grau de transmissão/passagem, neste caso, é o coeficiente de correlação entre as flutuações da taxa de câmbio e as variações no índice de preços de exportação. A Figura 8 mostra uma linha das relações entre a taxa de câmbio efectiva real e o índice de preços de exportação de Moçambique no período 1995-2009¹⁰. Para além disso, corremos uma regressão do índice dos preços de exportação com a taxa de câmbio real para se obter uma estimativa da elasticidade dos preços de exportação em relação a movimentos na taxa de câmbio real. Observa-se uma certa correlação entre os preços e a taxa de câmbio no período apresentado na figura. No entanto, o exercício estatístico mostra uma elasticidade relativamente baixa em 0,32 – a regressão mostra que variações na taxa de câmbio efectiva real justificam apenas 16 por cento da variação nos preços de importação¹¹. Portanto, apenas cerca de um-terço dos choques nas taxas de câmbio é transmitido aos preços de exportação em Moçambique. Embora este seja um ERPT relativamente baixo, a mesma experiência de uma transmissão aos preços de exportação inferior aos preços de importação aplica-se geralmente a outros países, mesmo em economias mais avançadas. Nos países da UE, por exemplo, os ERPT dos preços de importação rondam os cerca de 70 por cento e os ERPT dos preços de exportação são apenas de 43 por cento (ECB 2008).

As razões para esta diferença nas transmissões das taxas de câmbio giram em torno das particularidades da composição das exportações, das pressões competitivas nos mercados externos e no comportamento do exportador na determinação dos preços de mercado. O conjunto de exportações dum país desenvolvido, por exemplo, é constituído na sua maioria por produtos de fabrico industrial onde é mais frequente a possibilidade de afectar o comportamento de determinação dos preços de mercado. Em resposta a aumento das pressões de competição por parte dos mercados emergentes, tal como a China, obrigaram os exportadores da UE a fazer variar mais as suas margens de lucro e menos os preços de exportação em resposta a movimentos na taxa de câmbio (ECB 2008). No caso de Moçambique, o número das exportações é limitado e muito concentrado (Banco Mundial CEM 2011).

FIGURA 8: TAXA DE CÂMBIO REAL EFECTIVA E PREÇOS DE EXPORTAÇÃO



Fonte: FMI.

¹⁰ Não havia dados disponíveis para o índice de preços de exportação para os 2010 e 2011 quando se efectuou este estudo.

¹¹ O Processo REG

|REER 1 0.32285 0.16673 1.94 0.0749

Ajust R-quadrado 0.1641

Apenas 14 produtos registam exportações de mais de \$1 milhão. As exportações dos denominados “mega projectos” (alumínio, electricidade, gás e titânio) são responsáveis por mais de 79 por cento das exportações com 12 produtos primários a perfazerem os restantes 21 por cento¹². No geral, as exportações também apresentam um baixo nível de transformação. Os poucos produtos que podiam ser alvo maior valor acrescentado, tal como a madeira, o algodão, as sementes oleaginosas e o tabaco, são exportados numa fase muito primária de transformação – por exemplo, o algodão é descaroçado em Moçambique, os toros são transformados até certo ponto e o caju sofre alguma transformação. Embora Moçambique seja um exportador de matérias-primas, onde a possibilidade de afectar o comportamento de determinação dos preços de mercado é geralmente menos evidente do que nos produtos de fabrico industrial, o conjunto das suas exportações apresenta várias características que reduzem o grau do efeito das variações da taxa de câmbio nos preços das exportações.

Mais importante é o facto de os preços de exportação dos mega-projectos não serem muito sensíveis à taxa de câmbio. As empresas multinacionais envolvidas neste comércio geralmente negociam contratos fixos a longo prazo e em moeda externa, com base em preços de matérias-primas determinados pelos mercados mundiais. Por exemplo, a maior parte das exportações de electricidade envolvem contratos de longo-prazo que normalmente não permitem grandes flutuações de preços. Nos casos do alumínio, carvão e minerais, os preços de exportação também são sujeitos a contratos de longo-prazo que assumem tipicamente a forma de um preço fixo de mercado com um nível de variação negociado (Bucuane e Mulder 2007). Os preços de todas estas matérias-primas esperam-se que aumentem ao longo do tempo seguindo os desenvolvimentos dos mercados emergentes, mas de uma maneira de certo modo ordenada. Para os restantes produtos das exportações, os ERPT devem ser de certo modo mais altos. No entanto, os relativamente pequenos exportadores de produtos primários Moçambicanos, com capacidade de encaixe e negociação limitada são, por vezes, obrigados a envolverem-se em práticas de determinação dos preços de mercado, de acordo com os inquiridos em entrevistas para este estudo. A penetração das exportações de Moçambique nos grandes mercados é fraca e os exportadores enfrentam uma forte concorrência e contratos rígidos. Os exportadores também têm alguma margem de manobra para se comportarem estrategicamente em alguns destinos de exportação, num plano de preferências comerciais. A UE, por exemplo, oferece impostos preferenciais unilaterais às exportações de Moçambique, o que proporciona uma certa protecção das margens para comportamento estratégico. No seu estudo das transmissões dos impostos preferenciais aos preços de exportação de Moçambique nos mercados da UE, Alfieri e Cirera (2008) mostram a vontade dos exportadores de reduzir as suas margens para defender o acesso a estes mercados. Quando, por qualquer motivo, os exportadores não conseguem obter a documentação adequada para entrar na UE ao abrigo das preferências aduaneiras especiais que lhes estão disponíveis, em vez de rescindir aos contratos, Alfieri e Cirera constatam que os exportadores aderem a níveis de impostos mais elevados, absorvendo as perdas nas suas margens¹³ mas mantendo o acesso a estes mercados.

3. TAXA DE CÂMBIO E FLUXOS COMERCIAIS

Um segundo importante canal de transmissão, através do qual as taxas de câmbio influenciam a actividade económica, é por via de efeitos de transferência/mudança de gastos nos fluxos comerciais. As apreciações das taxas de câmbio, por exemplo, tornam os bens e serviços internos mais dispendiosos em relação aos bens e serviços externos. Isto, por sua vez, conduz a uma mudança na procura agregada, afastando-a dos bens internos e dirigindo-a para os bens externos.

Consequentemente, há um declínio do consumo de bens produzido internamente e um aumento das importações, o que resulta numa deterioração na balança comercial e um declínio na contribuição do comércio externo líquido para o crescimento do PIB.

¹² Os restantes 21 por cento das exportações são compostos por (pela ordem de classificação em valor exportado): tabaco, açúcar, camarão congelado, algodão, madeira, caju, sementes de sésamo, bananas, óleo de coco, chá e milho.

¹³ Este estudo também mostra que as margens de preferência nos mercados da UE não conseguem explicar a maior parte das variações nas margens dos preços de exportação de Moçambique nos mercados da UE, sugerindo, entre outros, que o comportamento de determinação dos preços de mercado, do exportador, é um factor importante na determinação destas margens de preços.

Um elemento crucial neste cenário, no entanto, é o ERPT. O efeito geral de uma variação da taxa de câmbio nos fluxos comerciais depende muito da magnitude dos ERPT dos preços de importação e exportação. Só há uma mudança na procura quando uma variação nominal na taxa de câmbio se torna numa variação concretizada nos preços de importação e exportação na moeda do comprador. Desde que os exportadores de Moçambique se envolvam no comportamento da determinação dos preços, reduzindo as suas margens em resposta a uma apreciação e mantendo os preços de exportação, ou desde que os contratos de mega-projectos sejam de longa duração com cláusulas de ajustamento de preços, haverá uma resposta de certo modo restrita das exportações à apreciação da moeda. Do lado da procura, pelo contrário, é evidente que se verificará uma variação substancial das exportações primárias se existir uma substituição da despesa ou respostas da procura nos mercados externos devido a variações nos preços relacionadas com variações da taxa de câmbio. Quando a substituíbilidade entre produtos e fornecedores é elevada (como é o caso da maioria das principais exportações agrícolas de Moçambique), as alterações nos preços relativos entre produtos de diferentes países de origem resulta, geralmente, numa resposta pronunciada da procura às oscilações da taxa de câmbio.

Para além dos efeitos relacionados com os preços, outros factores existem com um efeito importante na resposta da oferta nos fluxos comerciais relativo a alterações na taxa de câmbio. Estes são custos de comércio “irrecuperáveis”. Estes são custos para se entrar num novo mercado, que não podem ser recuperados no caso de exportador precisar de sair desse mercado numa data posterior. Exemplos destes são as despesas de comercialização e custos iniciais para se estabelecer uma rede de distribuição. Estes custos irrecuperáveis introduzem uma certa lentidão na capacidade de resposta dos fluxos comerciais. Sem eles, os movimentos da taxa de câmbio não apresentariam um problema para os exportadores históricos, ou para os recém-chegados ao mercado, uma vez que poderiam reagir a variações na taxa de câmbio sem nenhuma perda no investimento inicial. Por exemplo, na presença de custos irrecuperáveis, os exportadores históricos podem não reagir imediatamente a uma deterioração nas margens de lucro em resultado de uma apreciação da taxa de câmbio, de modo a proteger o valor dos investimentos irrecuperáveis. E os recém-chegados podem optar por adiar um pouco mais a entrada nos mercados de exportação, de modo a assegurar que a taxa de câmbio se movimenta a seu favor, pois os gastos iniciais poderiam ser desperdiçados. Em Moçambique, os exportadores queixam-se que os custos comerciais irrecuperáveis são elevados. Os custos fixos locais dos exportadores, na forma de investimentos iniciais na aquisição de terra, resolução de questões burocráticas, edificação e funcionamento de infraestruturas, estabelecimento de redes de facilitação do comércio local com transportes, portos, e alfândegas e, assim por diante, são consideráveis. E os custos fixos externos de estabelecer relações comerciais e de estabelecer canais de distribuição acrescem a estes totais. Segundo os exportadores, estes elevados custos comerciais irrecuperáveis introduzem uma grande dose de inércia na resposta das exportações às variações das taxas de câmbio.

Outro factor que pode influenciar a elasticidade das taxas de câmbio nos fluxos comerciais agregados é o conteúdo das importações nas exportações. Quando o valor acrescentado interno é baixo e os factores de produção importados têm um grande papel na produção de produtos destinados à exportação, o impacto, por exemplo, de uma apreciação nos preços das exportações em moeda externa, é diminuído, visto que há uma queda no preço dos factores de produção. Este efeito de redução das importações pode ser importante na determinação da resposta das exportações em Moçambique, visto que o conteúdo das importações de algumas exportações importantes é considerável. Os exportadores observam que a maior partes das empresas de exportação são investidores de base, com falta de apoio dos principais fornecedores em quase todos os sectores - bens de equipamento, produtos intermédios, embalagem, competência técnica, peças sobresselentes e assim sucessivamente. Todos estes factores de produção essenciais têm que ser importados.

Outro potencial factor de mitigação para a resposta do fornecedor gira em torno do poder de negociação dos exportadores. Se os exportadores de Moçambique puderem diminuir a sua exposição à taxa de câmbio, eles podem reduzir a resposta da oferta a quaisquer movimentos adversos na taxa de câmbio. No entanto, tal como referido anteriormente, a capacidade de cobertura da exposição à moeda externa em Moçambique é um tanto limitada, dado o nível de desenvolvimento financeiro existente. As opções que os exportadores têm disponíveis para cobrir os riscos de exposição à moeda externa são reduzidas e elas são as seguintes. Para os exportadores que podem pagar taxas e outros custos, os grandes bancos

em Moçambique oferecem três produtos de cobertura: contratos cambiais de futuro (para importações e exportações), contratos financiados cambiais de futuro, e swaps/trocas cambiais. Até à data os bancos em Moçambique não negociam em opções cambiais por causa do custo (ou prémio) que seria cobrado ao cliente, devido à ausência de um mercado interbancário activo em derivados financeiros¹⁴. Para os pequenos exportadores que não podem ou não poderão pagar os custos de tais produtos, a opção disponível é reduzir a exposição cambial tanto quanto possível, ter diferentes tipos de moeda externa nas suas contas, ou especular no mercado cambial local através dos bancos ou das casas de câmbio.

Por último, o ambiente empresarial é um importante factor na definição da ligação taxa de câmbio - fluxo comercial. A classificação de Moçambique no “Relatório de Como Fazer Negócios (Doing Business)” do Banco Mundial melhorou de algum modo nos últimos anos, mas a sua posição mantém-se próxima do final da lista de países que detém um fraco clima de negócios (Banco Mundial 2011). O seu índice de competitividade global, segundo avaliação do Fórum Económico Mundial, também se mantém em torno dos patamares inferiores da escada da competitividade em comparação com os seus pares (Fórum Económico Mundial 2010). As dificuldades financeiras registam-se como um dos piores elementos neste ambiente de negócios complicado e, segundo o Relatório de Como Fazer Negócios de 2011, esta característica do ambiente de negócios tem, de facto, vindo a deteriorar-se nos últimos anos. As empresas queixam-se nos estudos que, tanto os custos como acesso ao crédito, constituem problemas (Estudo do Clima Empresarial, Banco Mundial, 2009 (World Bank Investment Climate Survey 2009)). Uma série de estudos sobre outros países em desenvolvimento constataram que estes problemas do ambiente de negócios, especialmente as restrições financeiras, reduzem a elasticidade das taxas de câmbio nos fluxos comerciais (veja Colacelli 2010 para uma análise recente de alguns destes estudos).

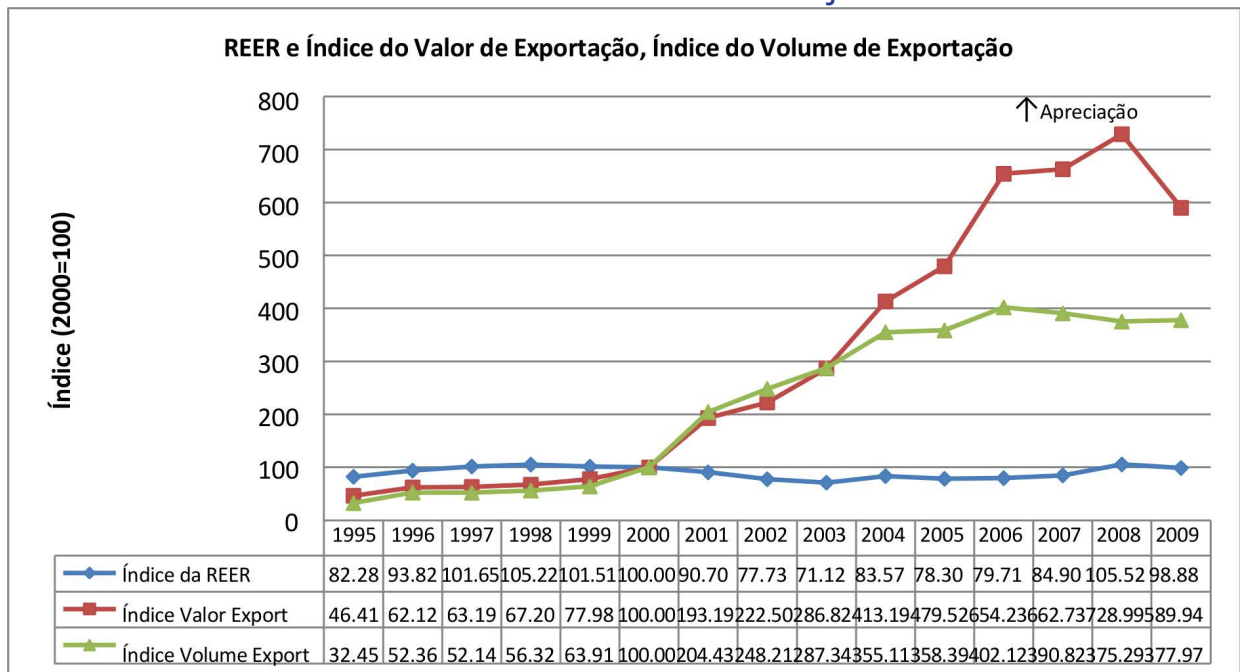
Produziram-se estimativas da elasticidade da taxa de câmbio nos fluxos comerciais para uma série de países desenvolvidos e em desenvolvimento, pelo menos desde os anos 50. Este trabalho esteve no centro de um longo debate acerca de como as exportações são sensíveis às alterações da taxa real de câmbio. As opiniões oscilaram do “pessimismo da elasticidade” nos anos 50 e 60, em particular para os países em desenvolvimento, para uma posição mais favorável relativamente à possibilidade de as variações na taxa real de câmbio melhorarem a balança comercial (Ghei e Pritchett 1999; Reinhart 1994). Muito deste debate foi impulsionado por melhorias nas técnicas de estimação e no poder informático, ao longo dos anos. Um estudo recente de Colacelli (2010) melhora os resultados ao concentrar-se nas taxas de câmbio bilaterais, numa amostra de países mais vasta e num maior número de sectores. Colacelli examina a resposta das exportações às flutuações da taxa real de câmbio numa amostra de 136 países, durante os anos 80 e 90, para 440 sectores. Perante esta amostra significativa e exaustiva, a investigação permite observar a elasticidade da taxa de câmbio tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, bem como em grupos de produtos separados.

O estudo considera que a elasticidade da resposta das exportações às taxas reais de câmbio, para um exportador médio num país desenvolvido, é de 0,67, enquanto a elasticidade nos países em desenvolvimento é de 0,13. Estes resultados são, em geral, coerentes com outras estimativas que se aproximam de 1 para os países desenvolvidos (por exemplo, a elasticidade média para os países da UE é considerada como sendo 0,80, ECB 2010) e bastante inferior a um para os países em desenvolvimento. Colacelli também considera que existem diferenças sectoriais significativas na resposta das exportações. Em geral, considera-se que as exportações de sectores diferenciados de produtos (tais como, os produtos industriais) respondem melhor às oscilações da taxa real de câmbio do que aquelas de produtos homogéneos (tais como as matérias-primas). Isto explicaria algumas das diferenças na elasticidade da resposta à taxa de câmbio entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, visto que a gama de produtos exportados nos países em desenvolvimento concentra-se fortemente, em geral, nos produtos primários. Mas o estudo também considera que as diferenças na elasticidade da resposta entre grupos de produtos, nos países em desenvolvimento, são bastante pequenas; portanto, a composição das exportações não explica tanto como seria de esperar. A conjectura de Colacelli, apoiada pela investigação noutros países, é que esta resposta mais fraca das exportações às flutuações da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento se deve, principalmente, às dificuldades de acesso a crédito.

¹⁴ Um contrato cambial de futuro a prazo é um contrato para cambiar duas moedas numa data futura a uma taxa de câmbio acordada. Estes contratos de futuro são utilizados, entre outros, para cobrir as exposições a riscos cambiais a prazo, sobre contas futuras já previstas ou prováveis quer para se receber quer para pagar em moeda externa. Um contrato financiado cambial de futuro é o mesmo que um contrato cambial de futuro mas é acompanhado de financiamento bancário. Um swap cambial é um contrato ao abrigo do qual as duas contrapartes acordam cambiar duas moedas a uma taxa definida e depois voltar a cambiar aquelas moedas a uma taxa acordada numa data fixa no futuro. Uma opção cambial é a possibilidade de se celebrar um contrato em moeda externa numa ocasião futura.

Considerando os baixos ERPT de Moçambique para os preços das exportações e os obstáculos no ambiente de negócios, podia-se prever que a resposta das exportações às alterações da taxa de câmbio fosse limitada. Para examinar esta questão, apresentamos um gráfico na figura 9 com a taxa de câmbio efectiva real juntamente com os índices das exportações de Moçambique agregadas por volume e por valor, para os anos 1995-2009. Na figura, não se observa uma grande associação entre os movimentos da taxa de câmbio e os índices de exportação devido, em grande parte, ao aumento exponencial no índice do valor de exportações, que aumentou de 100 em 2000 para 728 em 2008, fazendo disparar o eixo das ordenadas do gráfico.

FIGURA 9: TAXA DE CÂMBIO REAL EFECTIVA E ÍNDICE DO VALOR DE EXPORTAÇÃO, ÍNDICE DO VOLUME DE EXPORTAÇÃO



Fonte: FMI.

Observando mais atentamente as elasticidades comerciais neste caso, estimamos uma função de oferta de exportação, recorrendo aos dados anuais sobre os fluxos comerciais no período 1990-2010. A priori, a exportação deve ser determinada pelo poder de compra global e pela competitividade de preços relativos. Assim, estimamos as seguintes equações de oferta de exportação, uma com os volumes de exportação como a variável dependente, e a segunda com os valores unitários de exportação como a variável dependente:

$$X_t = \alpha + \beta_1 GDP_t^w + \beta_2 REER_t + \varepsilon_t$$

$$\frac{X_t^v}{P_t^x} = \alpha + \beta_1 GDP_t^w + \beta_2 REER_t + \varepsilon_t$$

em que X_t é o índice do volume de exportação e $\frac{X_t^v}{P_x^t}$ são os valores unitários de exportação (o numerador é o índice do valor de exportação e o denominador é o índice do preço de exportação); α é um termo constante, GDP_t^w é o poder de compra mundial, aproximado pela média real do PIB ponderado com base no comércio dos principais parceiros comerciais de Moçambique; $REER_t$ é a taxa de câmbio efectiva real, conforme calculada na secção 1, e ε_t é um termo de erro. Todas as variáveis estão em logaritmos. Prevê-se que β_1 seja positivo e β_2 seja negativo na equação prevista para a oferta de exportação.

Visto que estamos a lidar com séries temporais, verificámos os nossos dados para a estacionariedade utilizando os Testes de Raízes Unitárias de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) e constatámos que o logaritmo de todas as variáveis era não-estacionário, especificamente que era I (1). Os resultados da análise bivariada para a equação do volume de exportação indicam que o poder de compra externo e a taxa de câmbio real são ambos significativos e têm os sinais correctos.

A equação tem um R^2 ajustado de 0,96. O efeito do rendimento global é identificado como tendo uma influência pronunciada na oferta de exportação com um coeficiente positivo de 8,62. A capacidade de resposta dos volumes de exportação de bens às variações da taxa de câmbio, é indicada por uma elasticidade de -0,83¹⁵. Assim, uma depreciação (apreciação) sustentada de 10 por cento na taxa de câmbio efectiva real resultará num aumento (decréscimo) de 8 por cento nos volumes de exportação. Uma das lacunas do modelo com uma única equação utilizado acima é o pressuposto da resposta instantânea dos fluxos comerciais às variáveis no sistema. Tipicamente, no entanto, a resposta da exportação a um movimento sustentado de 10 por cento na taxa de câmbio real irá ocorrer com um considerável desfasamento. Para estimar este desfasamento na resposta, no entanto, seriam necessárias mais observações de séries temporais do que aquelas que temos disponíveis.

Sabemos de pesquisas anteriores sobre as elasticidades comerciais, que a nossa estimativa de resposta a curto-prazo às alterações da taxa de câmbio em matéria da oferta de exportação, está provavelmente enviesada, até certo ponto, no sentido descendente, devido ao enviesamento provocado pela agregação, ao enviesamento provocado pela simultaneidade, a desfasamentos temporais e a outros factores (Goldstein e Khan (1985)). Assim, é possível que se possa obter uma maior elasticidade se houver dados adicionais disponíveis para lidar com tais questões de estimação. A nossa estimativa para a elasticidade da oferta da exportação é, de algum modo, inferior à elasticidade usada pelo FMI nos seus cálculos da abordagem ao macro equilíbrio para a valorização de taxas de câmbio em Moçambique (veja Relatório do Corpo Técnico do FMI, Junho 2011). A estimativa do FMI para a elasticidade da oferta de exportação para Moçambique é - 1,17 para o período 2001-04 (veja Tokarick 2010). Esta estimativa, no entanto, não é calculada recorrendo a técnicas econométricas. É calculada a partir de um processo que usa um modelo normalizado de equilíbrio geral do comércio internacional e dados do Projecto de Análise do Comércio Global (The Global Trade Analysis Project) para os anos 2001 e 2004. Face a estas diferentes abordagens da estimação, é difícil comparar as duas estimativas simultaneamente.

Globalmente, no entanto, ambas as estimativas mostram que a resposta, a curto-prazo, dos volumes comerciais às flutuações das taxas de câmbio real é substancial.

A estimativa da equação acima para o valor unitário da exportação não revelou uma elasticidade significativa da oferta de exportação. O efeito do poder de compra externo considerou-se bastante significativo, com um coeficiente de 7,4 mas, embora a elasticidade da resposta às flutuações da taxa de câmbio tivesse o sinal correcto, não era significativa (significativa apenas ao nível dos 85 por cento).

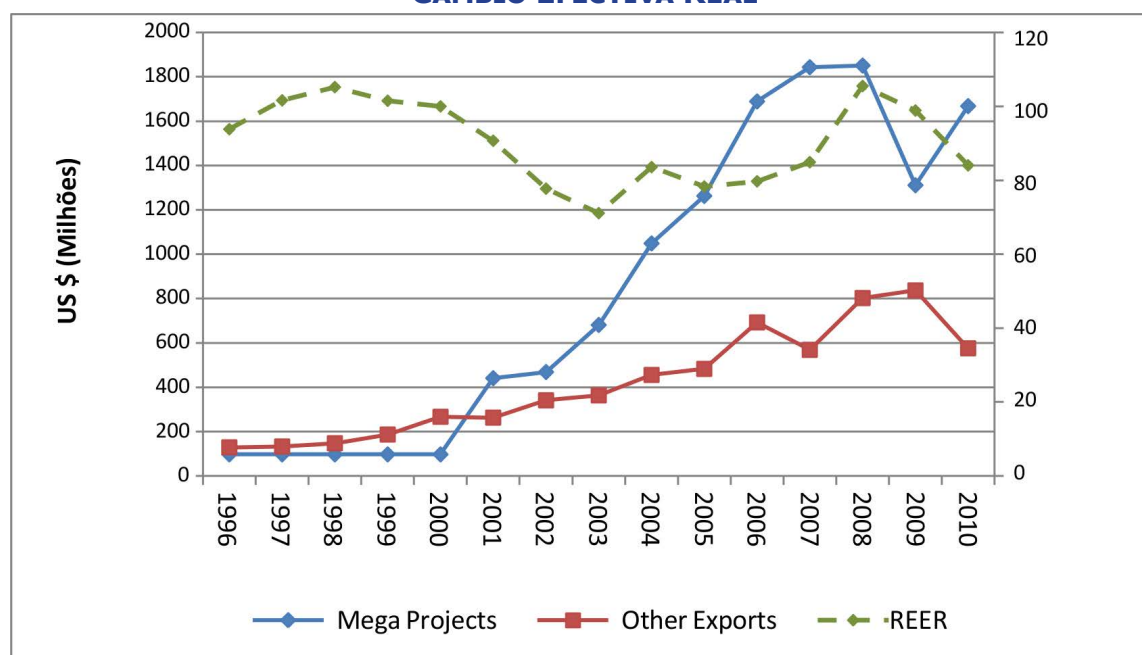
¹⁵ Estimativa de Parâmetros

Variável	Graus de Liberdade	Estimativa Parâmetros	Erro Padrão	t-valor	Pr > t
Intercepção	1	-242.48994	14.0627	-17.24	<.0001
lwtgdp	1	8.61677	0.45703	18.85	<.0001
lreer	1	-0.83373	0.36125	-2.31	0.0338

A Figura 10 apresenta uma parcela de fluxos comerciais desagregados, classificados por exportações de mega e não-megaprojectos, juntamente com a taxa de câmbio efectiva real. Para averiguar se a elasticidade da oferta de exportação pode variar dentro destas duas categorias de exportações, tal como sugerido anteriormente, estimámos equações de oferta de exportação para cada coorte, tal como se especificou para o total das exportações acima. Infelizmente, os dados desagregados só estão disponíveis para os valores das mega e não-mega exportações, pelo que não nos foi possível estimar as equações do volume de exportação para cada categoria, o que parecia poder oferecer uma melhor resposta. Os resultados mostram que, para as mega como para as não- mega exportações, o poder de compra global é muito significativo, mas o efeito das taxas de câmbio nos valores unitários das exportações tem o sinal errado e não é significativo (consulte os resultados no apêndice I). Portanto, não podemos apoiar a conjectura que as mega-exportações são menos sensíveis às flutuações das taxas de câmbio do que as exportações no coorte das não-mega. Parte do problema aqui é sermos obrigados a deflacionar os valores das mega e não-mega exportações com o CPI, em vez de se usar o índice de preços de exportação para cada série, visto não estarem disponíveis os índices de preços de exportação separados para mega e não-mega exportações. Isto introduz um ruído acrescentado nos dados, produzindo resultados de fraca qualidade.

Para compreender melhor as relações entre a taxa de câmbio e o comércio, desagregámos mais os dados das exportações de Moçambique para analisar os produtos específicos dentro do coorte das não-mega. Felizmente, havia suficientes dados de séries temporais disponíveis para as exportações de algodão, para facilitar este exercício. Estimámos as equações da oferta de exportação para o algodão usando os dados do volume de exportação e dos valores de exportação. Os resultados para a especificação dos volumes de exportação mostram que os rendimentos globais e a taxa de câmbio efectiva real explicam cerca de 75 por cento da variância nas exportações de algodão. Além disso, tanto o poder de aquisição externo como a taxa de câmbio real são significativos ao nível dos 95 por cento¹⁶. A elasticidade de resposta dos volumes de exportação do algodão às variações na taxa de câmbio real foi determinada em -1,30, indicando que o impacto das flutuações da taxa de câmbio nos volumes de exportação do algodão é considerável. A especificação do valor de exportação da equação das exportações de algodão, indica que o rendimento global é importante e significativo mas que, embora a resposta às alterações da taxa de câmbio tenha o sinal correcto, não é significativa (significativa apenas ao nível dos 80 por cento). Infelizmente, não tivemos dados suficientes relativamente a outras não-mega exportações, tais como o tabaco e caju, para explorar outras estimativas da elasticidade da exportação.

FIGURA 10: EXPORTAÇÕES DE MEGA PROJECTOS, OUTRAS EXPORTAÇÕES E TAXA DE CÂMBIO EFECTIVA REAL



Fonte: FMI.

¹⁶ Consulte os resultados da regressão no Apêndice I.

Finalmente, examinámos o impacto da taxa de câmbio na procura por importações. A priori, as importações devem ser explicadas pelo rendimento nacional, pela taxa de câmbio e pelas políticas comerciais prevalentes. Estão apenas disponíveis dados para os valores de importação; assim, estimámos a seguinte equação da procura por importações:

$$\frac{M_t^v}{P_t^m} = \alpha + \beta_1 GDP_t^m + \beta_2 REER_t + \varepsilon_t$$

em que $\frac{M_t^v}{P_t^m}$ são os valores unitários das importações (índice do valor de importações dividido pelo índice de preços de importação); α é um termo constante; GDP_t^m é o PIB real interno, $REER_t$ é a taxa de câmbio efectiva real; e ε_t é um termo de erro. Os resultados demonstram que o nível do PIB real interno tem um impacto acentuado na procura por importações – a elasticidade estimada é 0,92 e é significativa ao nível de 99 por cento. O efeito da taxa de câmbio real, no entanto, apresenta-se como tendo o sinal errado e não é significativo¹⁷. Os resultados deste exercício são certamente influenciados pelo facto de não termos tido como medir a política comercial prevalente que pudéssemos utilizar como uma variável de controlo na regressão.

Outro efeito possível da taxa de câmbio nos fluxos comerciais deve-se à volatilidade da taxa de câmbio. Os exportadores avessos ao risco podem ser afectados negativamente pela volatilidade, especialmente na ausência de mecanismos de cobertura/protecção, e isto pode ter consequências para o comércio internacional. No geral, o consenso da maior parte da investigação sobre a matéria da volatilidade da taxa de câmbio e o comércio é que existe, no máximo, um fraco efeito negativo da volatilidade nos fluxos comerciais agregados (Mckenzie 1999; Clark, Tamirisa, e Wei 2004; Darby e MacDonald 2008). Nos casos em que existe volatilidade, o seu maior impacto parece ser na composição do comércio – mesmo quando os fluxos comerciais agregados se mantêm relativamente estáveis, ou entram ligeiramente em declínio, perante uma grande volatilidade da taxa de câmbio, o conjunto das exportação pode alterar-se significativamente.

Raddatz (2011) examinou o impacto da volatilidade da taxa de câmbio na estrutura do comércio em 129 países, recorrendo a dados detalhados de produtos. Ela constatou que a volatilidade da taxa de câmbio é relativamente mais importante para os produtos que não têm uma “cobertura/protecção natural” e que estão, portanto, mais expostos à volatilidade. Uma cobertura/protecção natural contra a volatilidade da taxa de câmbio, fornecida por correlação negativa entre um preço internacional de um produto e a taxa de câmbio nominal interna, mostra produzir influência nos padrões de exportação de um país, mesmo depois de se controlar outros padrões determinantes da composição da exportação, tais como o conteúdo de factores do comércio e os padrões de exportação de países com níveis de rendimento semelhantes. A razão deste resultado é que os produtos e sectores com preços internacionais que estão negativamente correlacionados com a taxa de câmbio interna, têm preços relativamente mais estáveis na moeda local do que têm outros produtos e sectores. Visto que as flutuações nos preços em moeda local têm importância para os incentivos ao comércio e à alocação de recursos, estes bens deviam tornar-se relativamente mais importantes no conjunto de exportações desse país, a seguir a períodos prolongados de volatilidade da taxa de câmbio. Por conseguinte, o facto de Moçambique apresentar uma grande volatilidade da taxa de câmbio podia ter algum impacto na composição das exportações do país. Infelizmente, não tivemos dados detalhados disponíveis para analisar esta questão.

¹⁷ Consulte os resultados da regressão no Apêndice I.

4. TAXA DE CÂMBIO E O LUCRO DAS EMPRESAS

Nesta secção, fazemos um exame microeconómico do impacto da taxa de câmbio, mudando o enfoque para o desempenho da empresa. As alterações na taxa de câmbio podem afectar a rentabilidade das empresas de várias maneiras. Primeiro, as apreciações (depreciações) podem resultar numa perda (ganho) de competitividade com os preços internacionais. O resultado é haver uma tendência de queda (subida) dos volumes de exportação e das receitas de exportação. Qualquer diminuição de rentabilidade resultante, por exemplo, de uma apreciação pode ser compensada até certo ponto por dois factores: (a) comportamento do exportador na determinação dos preços de mercado: o exportador pode tomar a decisão estratégica de absorver parte das variações na taxa de câmbio nas suas margens por unidade de exportação (reduzindo o preço de exportação em moeda nacional) e evitando assim uma queda nos seus volumes de exportação, e (b) uma diminuição nos custos de consumos importados em sequência da apreciação. Segundo, a rentabilidade de empresas não directamente envolvidas em transacções internacionais, tais como empresas activas em operações de substituição de importações, pode ser afectada pelas alterações na taxa de câmbio, através da concorrência nos mercados internos devido a variações nos preços de importação.

Terceiro, as flutuações da taxa de câmbio podem afectar a rentabilidade da empresa através de alterações na valorização dos activos e passivos, no balanço-geral da empresa. A dimensão deste efeito de valorização dependerá da exposição da empresa à moeda externa - ou seja, o valor das participações em carteiras de activos e dos empréstimos em moeda externa. As empresas podem decidir remover parte da sua exposição à moeda externa e reduzir a possibilidade de valorização e outros impactos da taxa de câmbio, através de várias formas de cobertura/protecção.

Em suma, o impacto das flutuações das taxas de câmbio nos lucros das empresas depende (a) da medida em que a empresa está envolvida no comércio internacional, quer em termos de exportações ou importações, (b) o ambiente competitivo em que a empresa opera, e (c) o grau de exposição do balanço da empresa à moeda externa. Nos mercados internacionais, influencia o comportamento de determinação dos preços para o mercado. Nos mercados internos, qualquer impacto positivo de um choque da taxa de câmbio, por exemplo o declínio dos preços de consumos importados devido a uma apreciação, pode ter que ser passada aos consumidores.

No fundo, a ligação entre os lucros das empresas e as variações na taxa de câmbio é, em grande parte, uma questão empírica, visto que é difícil dizer de antemão qual será o resultado final em todos os casos, uma vez que depende das características da empresa e dos seus produtos, bem como da natureza da concorrência. Um estudo empírico com base numa amostra grande de países desenvolvidos e em desenvolvimento, utilizando dados sobre os ganhos na bolsa de valores, constatou que os movimentos das taxas de câmbio não têm muita importância para o valor das indústrias (Griffin e Stulz 2001). Este foi especialmente o caso para a economia dos EUA, onde a taxa de câmbio parece ter um impacto muito baixo sobre os lucros das empresas. Uma investigação mais recente do Banco Central Europeu (2010) encontrou um impacto mais substancial. Examinou choques das taxas de câmbio em seis países industrializados, usando dados sobre os ganhos de empresas cotadas em bolsa e classificando estas empresas pela dimensão das suas vendas internacionais. O BCE revelou que (a) geralmente as variações nas taxas de câmbio produzem um efeito positivo sobre os ganhos dos não-exportadores, mas o impacto é relativamente pequeno, sugerindo que os efeitos dos movimentos das taxas de câmbio em matéria de aquisições de insumos importados, compensam geralmente os efeitos de concorrência para as empresas não-exportadoras, (b) para os exportadores os efeitos de concorrência compensam os efeitos de aquisição, indicando que as apreciações reduzem os ganhos do exportador, (c) as empresas com vendas de exportação acima da média, não são necessariamente afectadas em maior grau pelas alterações nas taxas de câmbio, o que sugere que estas grandes multinacionais conseguem encontrar formas de contornar ou de cobrir a sua exposição às alterações nas taxas de câmbio.

A volatilidade da taxa de câmbio também pode influenciar os ganhos das empresas causando, em alguns casos, oscilações substanciais na rentabilidade. O impacto da volatilidade da taxa de câmbio nos lucros depende da forma como a volatilidade da taxa de câmbio está correlacionada com o preço dos produtos e os custos duma empresa, como vimos anteriormente.

Algumas empresas exportam produtos cujo preço internacional se co-movimenta negativamente com as flutuações nas taxas de câmbio nominais. Consequentemente, os preços dos seus produtos em moeda local são mais estáveis do que os de outras empresas e, portanto, os seus lucros não fluctuam tanto como as variações da taxa de câmbio. Estas empresas, como observámos acima, têm uma “cobertura/protecção natural” contra a volatilidade da taxa de câmbio nominal. Para empresas que estão mais expostas à volatilidade, a oscilação de preços e lucros tem importância, particularmente nos países em desenvolvimento, onde os mercados financeiros são menos desenvolvidos. Nestes países de baixo rendimento, as oscilações nos preços relativos e na rentabilidade podem causar dificuldades nos mercados de capital, uma vez que há capacidade limitada para suportar este tipo de risco elevado. O resultado pode ser sub-investimento nas actividades destas empresas e a reorientação de recursos para produtos e empresas com lucros menos voláteis (Hausmann e Rigobon 2003; Raddatz 2011).

Moçambique não tem dados detalhados de séries temporais sobre os ganhos das empresas em várias indústrias, que permitam analisar-se os impactos microeconómicos dos choques das taxas de câmbio. O que podemos, no entanto, fazer é examinar exemplos em alguns sectores para ter uma ideia da direcção e magnitude dos possíveis efeitos.

4.1. AGRICULTURA

Começando pela agricultura, uma questão importante para os empresários e empresas decidirem investir é o modo como os choques das taxas de câmbio afectam os incentivos aos preços relativos do produtor entre sectores, tais como a agricultura e a indústria. Uma doutrina central da política económica nos países em desenvolvimento tem sido a de “ter os preços correctos”, de modo a que não haja distorções nas decisões de investimento. As políticas comerciais e macroeconómicas em muitos países em desenvolvimento são muitas vezes consideradas como tendo efeitos negativos nos incentivos aos preços relativos do produtor na agricultura face à indústria, impedindo assim o desenvolvimento do sector agrícola (Krueger, Schiff, e Valdés, 1988). A prescrição de política comum para este problema é reduzir estas distorções para melhorar os incentivos de preços agrícolas para os investidores. Um elemento fundamental desta cura é remover qualquer sobrevalorização das taxas de câmbio, visto que a apreciação é considerada como um negativo importante para o investimento em bens agrícolas transaccionáveis¹⁸. Então, o que se pode dizer sobre a importância dos efeitos da taxa de câmbio nos incentivos aos preços relativos em Moçambique?

Jensen, Robinson e Tarp (2002) abordam esta questão usando modelos de equilíbrio geral de 15 países em desenvolvimento, incluindo Moçambique. Eles consideram que as alterações nas taxas de câmbio num sistema de equilíbrio geral revelam-se bastante importantes para os incentivos de preços relativos. Contudo, as taxas de câmbio têm impactos diferenciados nos incentivos de preços relativos na agricultura, dependendo das características específicas do país. As diferenças, quanto ao impacto, dependem fundamentalmente das quotas relativas de mercado entre a agricultura e a indústria de um país, e da elasticidade relativa da procura por importação e da oferta de exportação.

Jensen, Robinson e Tarp (2002) abordam esta questão usando modelos de equilíbrio geral de 15 países em desenvolvimento, incluindo Moçambique. Eles consideram que as alterações nas taxas de câmbio num sistema de equilíbrio geral revelam-se bastante importantes para os incentivos de preços relativos. Contudo, as taxas de câmbio têm impactos diferenciados nos incentivos de preços relativos na agricultura, dependendo das características específicas do país. As diferenças, quanto ao impacto, dependem fundamentalmente das quotas relativas de mercado entre a agricultura e a indústria de um país, e da elasticidade relativa da procura por importação e da oferta de exportação.

Em Moçambique, as quotas de mercado da agricultura primária são baixas e há uma tendência para a importação. O uso de insumos importados na agricultura também é relativamente baixo. As quotas de mercado da indústria, pelo contrário, são elevadas, principalmente quando se incluem os mega-projectos e o uso de insumos importados pela indústria é também elevado.

¹⁸ Jensen et. al. afirmam que a hipótese de comercialidade é muito importante. As investigações anteriores sobre desequilíbrios nos incentivos de preços agrícolas assumiram que os produtos internos agrícolas e bens do mercado mundial são substitutos perfeitos, e que, essencialmente, todos os produtos agrícolas são transaccionáveis. Isso pode conduzir ao exagero do desequilíbrio nos incentivos de preços agrícolas, como veremos em Moçambique, uma vez que a variação na comercialidade da agrícola é crucial para a transmissão das intervenções de políticas para os incentivos de preços domésticos relativos.

Consequentemente, seria de esperar que a apreciação real do metical melhorasse os incentivos de preços relativos na agricultura e que a depreciação real os piorasse. A apreciação real geralmente produz uma diminuição dos termos comerciais para as exportações e a redução dos custos de insumos para os sectores que usam insumos importados. É por isso que, nos países com grandes quotas comerciais agrícolas, o impacto dos efeitos dos termos de troca (muitas vezes combinados com a protecção comercial) dominam os efeitos dos custos de importação, de tal forma que a apreciação da taxa de câmbio geralmente piora os incentivos de preços relativos para o sector onde o comércio é mais intensivo. Em Moçambique, no entanto, devido às baixas quotas comerciais agregadas da agricultura primária, o impacto da apreciação é exactamente o oposto – os efeitos dos custos de insumos importados dominam os efeitos dos termos de troca, conduzindo a melhores incentivos de preços relativos agrícolas (veja a tabela 3).

No entanto, este impacto agregado das taxas de câmbio nos incentivos de preços relativos agrícolas oculta diferenças

TABELA 3: GRAU DE SUBVALORIZAÇÃO DO METICAL EM 1995-2011

Produto	Quotas Comerciais (%)		Insumos Importados (%) *	
	Exportações (a)	Importações (b)	Familiar F	Comercial F
Mandioca	<1	0	15	17
Milho	12	11.5	15	30
Arroz	<1	60	10	20
Trigo	<1	99	(na)	(na)
Algodão	98	0	14	16
Soja	<1	0	11	12
Cajú	65	0	12	22
Tabaco	90	0	(na)	(na)
Horticultura	<15	(na)	(na)	(na)
Prod. industriais	>70	(na)	(na)	60

Fonte: Arlindo e Keyser (2007); Donovan e Tostão (2010); GTZ/Technoserve 2010.

(a) Exportações como percentagem da produção; (b) Importações como percentagem do consumo;

*Custos de insumos importados para todas as fases da produção (produção agrícola, processamento, Montagem/preparação e logística) como uma % do valor final de vendas. Familiar F = quinta familiar e Comercial F = quinta comercial; (na) não disponível.

em resultados relativos a produtos específicos. Os produtos agrícolas diferem significativamente em termos de quotas comerciais e uso de insumos importados e, consequentemente, o impacto de variações da taxa de câmbio nos incentivos de preços ao produtor na agricultura difere de produto para produto. A tabela 3 apresenta estimativas das diferenças nas quotas comerciais e no uso de insumos importados para categorias importantes de produtos agrícolas. As culturas alimentares primárias, que dominam o valor acrescentado no sector, têm quotas comerciais baixas (embora as quotas de exportação variem ligeiramente de um ano para outro, dependendo dos preços) e o uso de insumos importados varia dependendo do facto se a cultura principal for produzida numa exploração agrícola familiar ou comercial - no geral, os custos de insumos importados constituem uma proporção relativamente modesta no orçamento duma exploração familiar, enquanto que numa exploração comercial representam uma parte mais significativa dos custos totais, como seria de prever. Como resultado, o efeito nos termos de troca em resultado duma apreciação tende a ser pequeno, enquanto os efeitos de insumos importados melhoram os incentivos, especialmente para explorações comerciais. Inversamente, a depreciação da taxa de câmbio real exacerba os incentivos de preços relativos.

Por outro lado, as culturas de exportação, tais como o algodão, o tabaco e o caju apresentam-se na tabela 3 como tendo quotas comerciais muito maiores do que as culturas primárias. Consequentemente os choques da taxa de câmbio real deveriam ter um impacto mais substancial nos termos de troca de exportação para estes produtos de base. A apreciação real, no caso destes transacionáveis, piora os incentivos de preços relativos do produtor e a depreciação real melhora-os, visto que os efeitos negativos dos termos de troca de exportação irão dominar os efeitos positivos de insumos importados. Encontrámos apoio para isto na secção 3, no caso das exportações de algodão. A elasticidade de resposta das exportações de algodão às alterações na taxa de câmbio real é tal que uma depreciação sustentada de 10 por cento (apreciação) resultará num aumento estimado de 13 por cento (diminuição) do volume das exportações de algodão. Em Moçambique, estes produtos agrícolas transacionáveis fornecem a maior parte do rendimento em dinheiro aos pequenos agricultores rurais, que constituem o grosso da população. Portanto, qualquer episódio prolongado de apreciação real da taxa de câmbio pode ter consequências adversas para os rendimentos em dinheiro de um vasto segmento da sociedade, incluindo os segmentos mais pobres da população, que fazem parte deste coorte/grupo de pequenos agricultores.

No que diz respeito aos investimentos internos em alimentos básicos de substituição das importações, particularmente em culturas tais como o arroz e trigo com grandes quotas de importação no consumo, a apreciação irá tender a reduzir os incentivos de preço do produtor, pois os efeitos competitivos da queda dos preços de importação destes alimentos básicos compensam quaisquer efeitos positivos de menores custos dos insumos importados. O impacto das oscilações da taxa de câmbio na competitividade destes investimentos é importante, porque influencia a capacidade de Moçambique responder a aumentos dos preços mundiais dos produtos alimentares, o que se está a tornar um problema cada vez mais premente, considerando as grandes necessidades do país em termos de alimentos básicos importados, para alimentar uma população crescente com baixos rendimentos. A substituição de importações terá de desempenhar um papel crescente para responder a estes défices de produtos alimentares, no futuro, e a competitividade da produção local é fundamental para cumprir este objectivo. No caso do milho, o impacto global dos preços de importação em declínio, na sequência de uma apreciação, é de certo modo mais ambíguo, dada a sua menor quota de importação e o uso relativamente considerável de insumos importados especialmente nas explorações comerciais. Além disso, o IVA é cobrado sobre as importações de milho, embora os processadores de grande porte que importam e processam para venda local, recebam um reembolso do IVA (que, na maioria dos casos, não é isento de custos, de acordo com entrevistas com processadores, havendo muitas vezes atrasos no reembolso do IVA)¹⁹. Outros aspectos da política comercial não desempenham também um papel digno de referência no determinar dos impactos das variações na taxa de câmbio nos incentivos de preços, visto que Moçambique tem uma política comercial aberta para os alimentos básicos.

Um ponto adicional importante relativo ao impacto da taxa de câmbio na substituição de importações é que Moçambique, actualmente, tem condições de negócios muito fracas na agricultura (infraestrutura, transporte, serviços de extensão, fornecedores de insumos e assim por diante). Isto coloca a maior parte dos empreendimentos de substituição de importações de alimentos básicos numa posição frágil. Para a maioria, presentemente eles são apenas marginalmente competitivos. A substituição de importações de arroz é um bom exemplo. O arroz é uma cultura alimentar básica, onde o aumento da substituição da sua importação poderia fazer uma grande diferença. O arroz é a terceira maior fonte de calorias de alimentos básicos em Moçambique, a seguir à mandioca e ao milho, e o seu consumo está a crescer a uma taxa de cerca de 18 por cento por ano. Neste momento, cerca de 60 por cento do consumo de arroz é importado e estas importações têm vindo a aumentar progressivamente à medida que o aumento do consumo ultrapassa a lenta produção local. O cultivo doméstico de arroz concentra-se nas províncias mais populosas do centro e norte do país; portanto, estratégias para aumentar a produtividade e melhorar a competitividade da produção não só iriam melhorar a segurança alimentar, mas também contribuir para a redução da pobreza. Noventa e sete por cento da produção de arroz é cultivada em condições de dependência da chuva e uma utilização muito limitada de sementes melhoradas, fertilizantes e produtos

¹⁹ Donovan e Tostão (2010) informam, no entanto, que este reembolso do IVA ajuda a dar uma clara vantagem aos grandes processadores, em relação à farinha de milho dos pequenos processadores, dado que as empresas de pequena escala sem reembolso do IVA têm que comprar o milho a custos mais elevados aos fornecedores locais, o que aumenta substancialmente o preço após a principal campanha de comercialização.

químicos, de modo que os rendimentos encontram-se entre os mais baixos da África Subsaariana. Além disso, perde-se cerca de 15 por cento de arroz após a colheita e os elevados custos de transporte aumentam o preço ao consumidor em 30-40 por cento. Os 3 por cento das explorações que se situam em áreas irrigadas e que utilizam sementes melhoradas funcionam melhor, com rendimentos cerca de três vezes mais altos. Mas, mesmo nestas condições melhoradas e irrigadas, a competitividade da produção interna de arroz tem estado tradicionalmente sob a pressão de importações mais baratas da Ásia.

Em 2006/07, a situação no mercado mundial do arroz mudou, e os preços começaram a subir acentuadamente - o preço dum tonelada de arroz branco, 25 por cento quebrado, do Paquistão (geralmente o arroz importado por Moçambique) saltou de \$230 FOB Paquistão, em 2006, para \$372, em 2010, um aumento de 62 por cento (em 2008 o preço mundial atingiu \$498). Os preços internos do arroz em Moçambique subiram em paralelo a este aumento dos preços mundiais. Isto tem estimulado um crescente interesse da comunidade de doadores e do sector privado em expandir a produção interna de arroz, especialmente nas áreas irrigadas do país e fizeram-se vários grandes investimentos²⁰. A questão central é se a competitividade da produção interna de arroz é suficientemente alta para concorrer com as importações em sequência destas alterações mundiais dos preços de mercado? Em 2006, um estudo da cadeia de abastecimento agrícola mostrou que o preço de uma tonelada de arroz branco asiático, descarregada na Beira, era de \$430 CIF. Convertido à taxa de câmbio de 2006, de \$1 = 25 MT, essa tonelada de arroz importado orçava em 10.825 MT, enquanto uma tonelada de arroz nacional, entregue no mesmo local, custava 9.725 MT, uma margem concorrencial interna de apenas 11 por cento (Arlindo e Keyser 2007). É evidente que uma margem tão pequena não é suficiente para induzir muito investimento interno na substituição de importações. A volatilidade típica da taxa de câmbio de ano para ano em Moçambique, que temos mostrado neste estudo, poderia acabar com quaisquer lucros internos - por exemplo, uma apreciação cambial de 25 a 22 MT por dólar, conduziria a margem do arroz interno para território negativo. É, por isso, que a opinião de especialistas na época, considerou a produção de arroz intensivo “uma perspectiva económica improvável em Moçambique” (Walker et. al. 2006).

Hoje em dia, os investidores esperam poder usar sementes melhoradas, fertilizantes e métodos agronómicos para duplicar a produção nos perímetros irrigados do país, de 3 para 5 ou 6 toneladas por hectare, aumentando assim a rentabilidade. Neste momento, os custos de uma tonelada descarregada (Beira/ Nacala) de arroz branco, 25 por cento quebrado, do Paquistão orçam em \$600, enquanto os custos da entrega de arroz local proveniente desses novos investimentos orçam aproximadamente os \$500 (incluindo transporte e moagem), uma margem concorrencial interna de 20 de por cento. Esta margem de lucro é realizada com base em colheitas de 5 toneladas por hectare, de acordo com os investidores locais. É claro que rendimentos mais elevados destes novos investimentos aumentam as margens competitivas internas. No entanto, considerando as várias incertezas envolvidas em tais empreendimentos, condicionados pela possibilidade de choques climáticos, colheitas flutuantes (as quais dependem, além do clima, da obtenção atempada de insumos de qualidade) e a volatilidade sempre presente da taxa de câmbio do Metical, os retornos, ajustados ao risco, da substituição das importações de arroz continuam a ser bastante fracos, apesar de parecer haver uma melhoria das margens²¹.

²⁰ Doadores chineses e japoneses têm concedido fundos para investimentos. A Olam, uma grande empresa comercial agrícola privada de Singapura, fez um investimento de \$35 milhões na produção de arroz no sistema de irrigação de Tewe, na província da Zambézia, no centro de Moçambique.

²¹ Outro exemplo da fragilidade da substituição de importações e do impacto das oscilações da taxa de câmbio na competitividade, é a criação de aves no país. Actualmente, os frangos congelados importados são mais baratos do que os frangos de Moçambique. As galinhas vivas moçambicanas, com um peso de 1,1 quilos, estão a ser vendidas a um preço entre os 140 e 150 meticais (5,2 a 5,6 dólares americanos). Mas um frango congelado importado do mesmo tamanho custa entre 125 e 130 meticais. Tendo-se os frangos importados apoderando-se do mercado, muitos criadores moçambicanos de aves, com dificuldades em pagarem os seus empréstimos bancários, renunciaram totalmente à criação de aves. Consta que as galinhas moçambicanas foram competitivas nos primeiros meses de 2011 mas deixaram de o ser após uma apreciação de cerca de 23 por cento na taxa de câmbio nominal do metical desde Janeiro de 2011. Neste momento, há um excesso na oferta de frangos importados e tornou-se difícil aos agricultores moçambicanos a obtenção de lucros. Em resposta a este problema, o governo decidiu retirar os 17% do IVA das empresas produtoras de ração de frangos, visto que a alimentação representa 60% dos custos de produção. Esta história foi obtida da edição de 26 de Setembro de 2011 do jornal diário de Maputo “Notícias”.

4.2. TURISMO

O turismo é um sector de serviços de exportação, em que as empresas podem ser afectadas fortemente pelos choques nas taxas de câmbio. O sentido e a magnitude dos efeitos nos incentivos aos preços do investidor no sector do turismo, como na agricultura, dependem das quotas no comércio de exportação e da elasticidade relativa da procura de importação e da oferta de exportação. Para além de dados básicos sobre chegadas de turistas iniciadas em 2004, Moçambique não dispõe de dados de séries temporais sobre o turismo em que se pudesse basear uma análise detalhada dos choques nas taxas de câmbio. O que está disponível é um estudo sobre a cadeia de valor do turismo, realizado pela Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial em 2006. Este estudo fornece uma análise detalhada dos custos da cadeia de valor relativamente a quatro itinerários básicos de visitas turísticas em Moçambique. A análise concentra-se em itinerários escolhidos para representar os variados produtos turísticos, destinos e segmentos de mercado oferecidos de acordo com a experiência do turismo do país. Seleccionaram-se os seguintes itinerários para a análise:

1. Lisboa – Maputo – Vilanculos/ Arquipélago de Bazaruto (Turismo de Lazer do Sul)
2. Londres/Joanesburgo – Maputo – Pemba/Quirimbas (Turismo de Lazer do Norte)
3. Europa – Maputo (Turismo de Negócios/Conferências)
4. Nelspruit – Maputo – Inhambane – Vilanculos – Bilene – Maputo (Turismo de Aventura do Sul)

As diferentes estruturas dos custos da cadeia de valor em cada um destes itinerários resultam em diferenças nas quotas do comércio de exportação, visto haver entidades estrangeiras que se apropriam de grande parte das receitas das viagens - por exemplo, os operadores turísticos estrangeiros ou as companhias aéreas estrangeiras. A Tabela 4 mostra as quotas do comércio de exportação para os quatro itinerários, juntamente com uma estimativa do uso de factores de produção importados, na produção de serviços de turismo no país. É claro que, embora as entidades estrangeiras se apropriem de uma parte significativa do valor acrescentado, em alguns casos, as quotas efectivas do comércio de exportação no sector do turismo são grandes. Além disso, os factores de produção importados desempenham um papel importante na produção de valor acrescentado no sector. Os hotéis e restaurantes, em particular, importam grande parte dos seus alimentos e bebidas, de tal modo que, segundo o IFC, estas importações aumentam os custos até 5 por cento acima dos custos médios das empresas de exportação concorrentes nos países vizinhos, tais como a Tanzânia e o Quênia (IFC 2006). Além disso, as empresas turísticas de Moçambique usam grandes quantidades de gasóleo importado para alimentar geradores, devido aos problemas de energia eléctrica, bem como materiais de construção importados e pessoal técnico estrangeiro.

Assim, provavelmente não é um exagero estimar que os factores de produção importados representam aproximadamente 35 a 40 por cento dos custos. Dado o alto valor acrescentado interno do turismo, seria de esperar que a apreciação real da taxa de câmbio reduzisse os termos de troca para as exportações de serviços turísticos e reduzisse os custos de importação de factores de produção para as instalações turísticas. O efeito líquido seria uma redução dos incentivos relativos dos preços de turismo para os investidores, visto que os efeitos dos termos de troca dominarão os efeitos dos custos de importação.

TABELA 4

Itinerários	Total de Gastos do Turismo (\$)	Receitas Domésticas (MT)	Quota do Comércio de Exportação (%)	Quota de Importação dos Custos
1. LMVB	2.000	29.040	44	>30
2. LJMQ	2.846	75.900	81	>30
3. Bus/Conf	2.690	43.230	49	>30
4. NMIVBM	1.310	42.405	98	>35

Fonte: IFC Tourism Study Mozambique 2006. Taxa de câmbio em 2006 33 MT = 1 USD.

5. FLUTUAÇÕES DA TAXA DE CÂMBIO E ALTERAÇÕES NA VALORIZAÇÃO DE ACTIVOS E PASSIVOS

5.1. CONTABILIZAR OS EFEITOS DA VALORIZAÇÃO

As variações da taxa de câmbio afectam os preços dos activos e passivos de um país, provocando por isso alterações nas carteiras e gerando efeitos de riqueza potencialmente grandes que podem influenciar as decisões dos consumidores e das empresas em matéria de despesa (Committeri 2000). A contabilização destas alterações nas valorizações dos activos e passivos de um país resume-se em níveis do balanço denominados como a posição de investimento internacional líquida (NIIP). A NIIP mostra as reservas dos activos internacionais do país e os passivos externos num determinado momento. A NIIP consiste nas variáveis de reservas derivadas, no final de cada ano, das alterações nas variáveis dos fluxos, nas contas correntes e de capital da balança de pagamentos. Por exemplo, em termos da NIIP, o défice de uma conta corrente corresponde às transacções financeiras líquidas que aumentam (diminuem) uma posição de devedor (credor) externo. Um país é um credor líquido (activos externos > passivos externos) ou um devedor líquido (activos externos < passivos externos) determinando se a NIIP é excedentária ou deficitária. Por outras palavras, poderíamos dizer que, quando a NIIP é excedentária, a posição de riqueza externa líquida do país aumentou durante o ano e, quando está em défice, a posição de riqueza do país diminuiu.

O impacto das alterações da taxa de câmbio na posição de riqueza de um país depende sobretudo da moeda em que são expressos os activos e passivos existentes. Os efeitos da taxa de câmbio podem ser aumentados ou diminuídos à medida que varia a moeda em que esses activos e passivos são expressos. Se os activos e passivos são expressos na mesma moeda e a NIIP está em défice, então a apreciação da taxa de câmbio iria reduzir o défice da NIIP, e aumentar a posição de riqueza do país, porque o impacto nos maiores detentores de passivos externos seria mais importante do que o impacto nos menores detentores de activos externos. Se, por outro lado, os detentores de activos externos forem expressos em moeda externa enquanto os passivos externos forem detidos em moeda local, então isto produz uma reavaliação dos activos externos mais sensível aos movimentos da taxa de câmbio. Uma alteração da taxa de câmbio, neste caso, irá aumentar o défice da NIIP, medido em moeda nacional, e reduzir a posição de riqueza externa do país²². Se os activos e passivos fossem detidos na mesma moeda num país com uma NIIP de zero, então a posição de riqueza externa líquida permaneceria inalterada por um choque das taxas de câmbio. Como os activos internacionais e os passivos externos são expressos em moeda estrangeira em Moçambique, a questão que é importante para os efeitos da avaliação induzida pela taxa de câmbio na NIIP, é o misto de moedas estrangeiras em que estes activos e passivos são detidos e o diferencial das taxas de apreciação e depreciação do metical contra estas moedas.

A Tabela 5 mostra a NIIP de Moçambique desde 2007 até 2010²³. Estes dados indicam que Moçambique é um país devedor com uma posição devedora líquida de 91 por cento do PIB em 2010. Isto reflectiu um aumento acumulado nos passivos líquidos durante o período de quase 40 pontos percentuais desde 2007. O que provocou estas alterações na NIIP?

A posição de investimento internacional é avaliada com base nos preços de mercado existentes para os activos e nas taxas de câmbio no final do período todos os anos. Por conseguinte, as alterações na posição de investimento internacional explicam-se por meio de três factores básicos (a) reavaliações resultantes das alterações nos preços dos activos e nas taxas de câmbio (b) alterações devido a operações financeiras líquidas efectuadas em movimentos na conta corrente e na conta de capital na balança de pagamentos e (c) alterações devido a “outros ajustamentos”. Visto que Moçambique apresenta um grande défice na balança de pagamentos (com um nível médio de 11 por cento do PIB após subvenções) o que requer a realização de operações para financiar este défice, as operações financeiras líquidas na balança de pagamentos tiveram o maior impacto na NIIP durante este período²⁴. As revalorizações resultantes da taxa de câmbio e dos preços

²² Isto é, o valor da posição dos activos externos do país em moeda local, é reduzido pela apreciação, enquanto a sua posição dos passivos externos se mantém a mesma, agravando o défice da NIIP e reduzindo a posição de riqueza externa do país. Esta questão dos activos e passivos serem expressos em moeda externa e interna, no entanto, só surge em geral nos países altamente industrializados com moedas internacionalmente convertíveis.

²³ Não há dados disponíveis sobre a NIIP de Moçambique nas Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI antes de 2007.

²⁴ Este resultado é um pouco diferente daquele que se encontra nos países mais industrializados em que houve uma importância crescente dos efeitos de revalorização. O coeficiente de correlação entre as balanças de transacções correntes acumuladas e as alterações da NIIP nestes países decaíram de 0,6 nos anos 80 para 0,3 nos anos 90 devido, em grande medida, aos efeitos do aumento da globalização nos fluxos financeiros em todo o mundo (Lane e Milesi-Ferretti 2008).

desempenharam um papel significativo mas pequeno. Não temos a informação necessária para fazer um cálculo preciso das reavaliações da NIIP devido às flutuações da taxa de câmbio. No entanto, temos dados necessários para examinar as revalorizações dos preços e da taxa de câmbio para a posição devedora líquida de Moçambique, o que representa uma grande porção dos passivos da NIIP, em que o total da dívida externa (pública e privada) ascendeu a aproximadamente 60 por cento do PIB em cada ano, durante o período 2007-2010. Conforme indica a tabela 5, as revalorizações da dívida externa resultantes dos preços e das taxas de câmbio foram significativas em todos os anos. Em 2007-08, quando houve uma apreciação da taxa de câmbio real, houve substanciais revalorizações em baixa para a dívida externa e, em 2009-10, quando houve uma depreciação da taxa de câmbio, houve importantes revalorizações em alta. Durante todo o período, as revalorizações líquidas resultantes dos preços e das taxas de câmbio implicaram uma revalorização em baixa da dívida externa de -3,3 por cento do PIB ou de cerca de -\$265 ml (veja tabela 5).

**TABELA 5: POSIÇÃO DE INVESTIMENTO INTERNACIONAL LÍQUIDA DE MOÇAMBIQUE
2007-2010 (\$ ML)**

	2007	2008	2009	2010
Balança de Transacções Correntes (após subvenções)	-785	-1179	-1171	-913
Balança de Transacções Correntes/PIB	-9.7	-11.9	-11.9	-9.3
NIIP	- 6399	-7074	-8124	-8892
Total dos Activos da NIIP	3091	3320	4222	4422
Total dos Passivos da NIIP	-9490	- 10394	-12346	13314
NIIP/PIB	79	72	80	91
Δ Taxa de Câmbio Efectiva Real (+ = apreciação)	2.3	17.2	-21.7	-9.9
Efeito das Reavaliações na Dívida Externa/PIB	-3	-8.7	3	5.5

Fonte: Estatísticas da Balança de Pagamentos do FMI; Relatório do FMI Sobre o País (6ª. Revisão) 2010; Banco de Moçambique.

5.2. SUBSTITUIÇÃO DE MOEDA E ACTIVOS

Conforme referimos acima, a moeda em que estão expressas as carteiras de activos em Moçambique influencia o impacto das alterações das taxas de câmbio na NIIP. Talvez até mais importante, influencia também o impacto das alterações das taxas de câmbio nos ERPT e na determinação dos preços internos.

Moçambique é uma economia influenciada de modo significativo por substituição de moeda e activos. Os residentes poupam e pedem emprestado em moeda externa e também usam moedas fortes como meios de pagamento a negócios e consumo. A “dolarização”, como é frequentemente chamada, faz parte do tecido social. Há três perguntas importantes para a nossa discussão sobre os efeitos das taxas de câmbio que giram em torno desta questão da dolarização. Primeiro, até que ponto é que a economia de Moçambique está dolarizada (incluindo outras moedas fortes como o Euro e o Rand) em comparação com outras economias dolarizadas? Segundo, será que a dimensão do efeito da dolarização afecta o grau e a rapidez com que os choques das taxas de câmbio são transmitidos à inflação nacional? Terceiro, se a dolarização afecta os ERPT, quais são as implicações para a política económica?

A substituição de activos, ou a dolarização, pode ser mensurada de diferentes formas, mas a medida mais frequentemente usada consiste em depósitos bancários expressos em moeda externa como uma quota da totalidade dos depósitos. Em termos de dívida e capacidade para contrair empréstimos em moeda do país, a melhor medida é constituída pelos empréstimos em moeda externa no sistema bancário como uma quota da totalidade dos empréstimos. Começando com o rácio dos depósitos bancários em moeda externa em relação aos depósitos totais, Moçambique viu este rácio oscilar em torno duma média de cerca de 40 por cento desde 2005 (Nota Política do Speed 1/2011). Comparando este rácio da média de depósitos com outros países dolarizados na Ásia e América Latina, através de um sistema de classificação

desenvolvido por Reinhart, Rogoff e Savastano (2003), este indica que Moçambique está no limite superior de um grupo de países designados “economias moderadamente dolarizadas”. Muitos dos países dolarizados do limite superior na Ásia e América Latina tiveram rácios de depósitos bancários em moeda externa superiores a 65 por cento e alguns chegaram a atingir os 90 por cento. O rácio médio para os países moderadamente dolarizados é mais ou menos de 30 a 35 por cento; portanto Moçambique está no limite superior deste coorte/grupo. Em termos de dívida, o rácio dos empréstimos em moeda externa no sistema bancário ronda, presentemente, cerca de 35 por cento, o mesmo valor onde se encontrava no início da década. Este rácio, no entanto, decaiu de uma elevada percentagem de mais de 60 por cento em 2005 depois de o Banco de Moçambique ter instituído o Aviso 5/2005 que regulamentou os bancos reservarem uma provisão de 50 por cento sobre os empréstimos em moeda externa para os não-exportadores.

A investigação mostra que grande dolarização influencia o efeito das flutuações das taxas de câmbio na economia. Reinhart et. al. (2003) constataram que os países muito dolarizados têm maiores ERPTs e uma maior volatilidade das taxas de câmbio quando comparados com países com uma dolarização limitada. Adicionalmente, Alvarez-Plata and Garcia-Herrero (2008) confirmaram estes resultados, mostrando que a magnitude dos ERPT nos países mais dolarizados é muito mais elevada, em média, do que a transmissão dos efeitos nas economias moderadamente dolarizadas. Portanto, o facto de Moçambique estar perto da grande dolarização significa que a transmissão dos efeitos terá tendência a intensificar-se. Uma das razões principais para a dolarização ser tão importante para os ERPT é que os preços dos não-transaccionáveis são determinados em moeda externa (p. ex., rendas e vendas de imobiliário) nos países dolarizados; portanto, as alterações das taxas de câmbio, num contexto destes, transmite-se a uma gama mais vasta de bens do que nas economias não-dolarizadas.

Um elevado nível de dolarização e um ERPT elevado nos preços, têm implicações importantes para a política económica. Primeiro, as pequenas economias abertas como Moçambique, com contas correntes convertíveis, terão dificuldade em conduzir uma política monetária independente, porque a elevada dolarização e os elevados ERPT limitam os efeitos reais das desvalorizações nominais. A política monetária pode ter efeitos reais, ao mudar os preços relativos dos transaccionáveis para não-transaccionáveis, por meio da taxa de câmbio real e ao mudar as taxas de juros sobre a moeda nos mercados financeiros. Num contexto económico com elevada dolarização e um ERPT elevado, desvalorizações nominais não terão muito impacto nas taxas de câmbio real, uma vez que o nível de preços se ajustará com rapidez e grande magnitude eliminando os efeitos sobre a taxa real. Deste modo, é muito mais difícil aos responsáveis pela política monetária influenciarem a economia real. Segundo, os responsáveis pela política monetária irão ter um acentuado “medo de flutuação” nas economias dolarizadas com um ERPT elevado. Em vez de permitirem a livre flutuação das taxas de câmbio, estas têm tendência a uma flutuação, nas palavras de Calvo e Reinhart (2002), com um “colete de salvação”. As intervenções no mercado de moeda externa são mais frequentes e as reservas são mantidas a níveis mais elevados, tudo a custos substanciais. Finalmente, ao abrigo de um regime de política monetária com um objectivo de controlo da inflação e uma taxa de câmbio flutuante, que parece ser a actual situação em Moçambique, as economias dolarizadas enfrentam inúmeras desvantagens em atingir as suas metas em termos da inflação devido (a) ao ERPT relativamente elevado sobre os preços e (b) à vulnerabilidade da economia para efeitos do balanço ou revalorização dos activos (ou seja, resultante dos 35 por cento de empréstimos em moeda externa). Estas características podem fazer com que a flexibilidade das taxas de câmbio exigida pelo regime de controlo da inflação se torne perturbadora e onerosa (Alvarez-Plata e Garcia-Herrero (2008).

6. EFEITO DA TAXA DE CÂMBIO NO CRESCIMENTO

O impacto dos movimentos da taxa de câmbio no crescimento económico resulta da influência acumulada de todos os efeitos nos preços, fluxos comerciais, lucros de empresa e revalorizações do activo e passivo discutidas em secções anteriores deste documento. As alterações induzidas na taxa de câmbio em incentivos, geradas por estes efeitos nos preços e nas revalorizações, conduzem a mudanças estruturais na alocação de recursos o que, por sua vez, provoca alterações

no crescimento económico. O principal elemento é o preço relativo entre transaccionáveis e não-transaccionáveis (a taxa de câmbio real) que determina os incentivos no processo de crescimento. Rodrik (2008) mostra que os países atingem um maior crescimento quando conseguem aumentar os incentivos ao investimento em transaccionáveis por meio de uma subvalorização na taxa de câmbio real. Os transaccionáveis mostram ser “especiais”, pelo facto de a produção de transaccionáveis ter efeitos positivos de repercussão na restante economia, quer na forma de aprender-pela-prática quer transferência de tecnologia. No entanto, os transaccionáveis sofrem desproporcionadamente com as fraquezas institucionais e falhas do mercado que fazem com que a dimensão do sector dos transaccionáveis seja demasiado pequena nos países de baixo rendimento e em desenvolvimento. Portanto, oferecer incentivos (para aliviar parcialmente as distorções) para mudar a quota dos transaccionáveis na economia por via da depreciação da taxa de câmbio real pode ter implicações positivas na promoção do crescimento. De facto, é difícil pensar em muitos países em desenvolvimento que tenham sustentado acelerações do crescimento em presença de uma taxa de câmbio subvalorizada (Eichengreen 2008; Hausmann, Pritchett e Rodrik 2004).

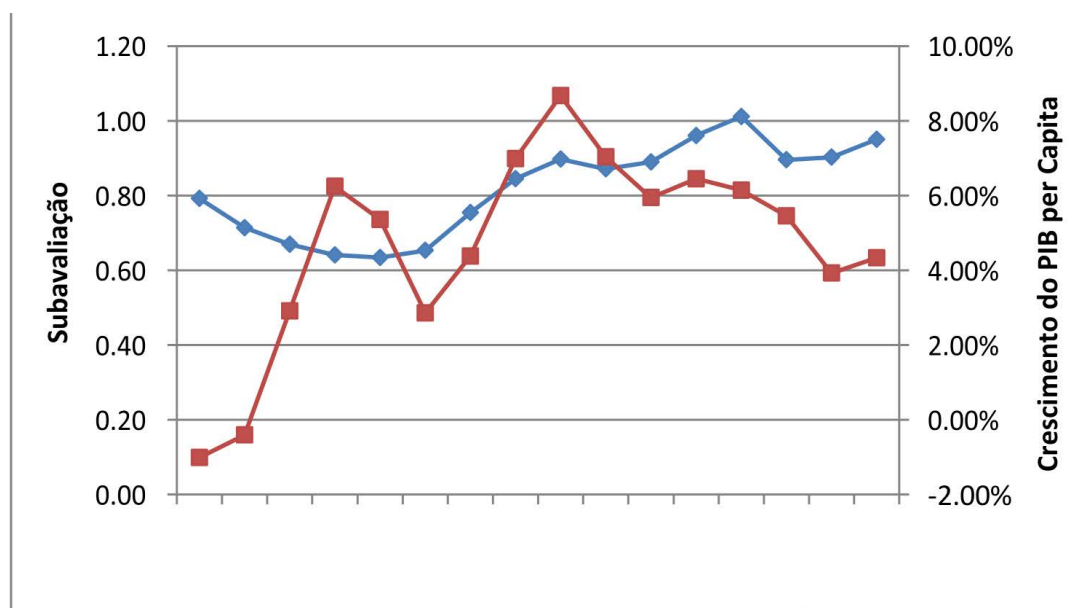
Examinemos esta proposição no contexto do desenvolvimento económico de Moçambique. A Figura 11 mostra uma parcela do índice de subvalorização, calculada como na secção 1, juntamente com variações no crescimento do PIB per capita, ano-a-ano, para o período de 1995 a 2010. Tal como observámos na secção 1, a taxa de câmbio real foi sobreavaliada para a maior parte do período. No entanto, a sobrevalorização, tal como se pode observar na figura 10 (lembrar que abaixo de 1 = sobrevalorização, acima de 1 = subvalorização), foi declinando continuamente desde cerca de 1999 e no final da década encontrava-se próxima do equilíbrio da PPP. Portanto, o enviesamento nos incentivos contra as actividades transaccionáveis tem estado a melhorar há mais de uma década, mas Moçambique ainda não chegou ao ponto em que o preço relativo dos transaccionáveis tenha começado a actuar como o segundo melhor mecanismo para aliviar as distorções que prejudicam os transaccionáveis, o que podia ajudar a fomentar a alteração estrutural desejável. Ao longo do mesmo período, as tendências no crescimento do PIB per capita oscilaram para cima e para baixo em variações plurianuais – em 2000-03 o crescimento aumentou substancialmente, enquanto nos anos 2003-09 o crescimento teve tendência a descer. Face a estas tendências não parece haver uma grande associação entre o índice de subvalorização e o crescimento do PIB per capita, durante este período. O coeficiente de correlação mostra que o índice de subvalorização está positivamente correlacionado com o crescimento per capita, mas o coeficiente não é significativo²⁵. Seguindo o exemplo de Rodrik (2008), também analisámos os dados usando médias de três e cinco anos para reduzir alguns dos ruídos de ano-a-ano e para dar tempo para se executar o ajustamento aos choques da taxa de câmbio real, não se produzindo qualquer alteração nos resultados.

Este resultado não é surpreendente por várias razões. Primeiro, estamos a lidar com um período de tempo relativamente curto em termos de variações observáveis na transformação estrutural suficientemente grandes para promover o crescimento. Segundo, tal como observado acima, a taxa de câmbio real no final da década tinha acabado de atingir um ponto em que tinha eliminado muitos dos efeitos nocivos nas actividades transaccionáveis, no entanto mantém-se uma alta volatilidade. Terceiro, a evidência estatística de estudos de impacto da taxa de câmbio real no crescimento nem sempre foi conclusiva e com uma boa razão. A taxa de câmbio real devia ser pensada como uma condição facilitadora (Eichengreen 2008). O facto de evitar a sobrevalorização excessiva e a volatilidade excessiva permite a um país explorar a sua capacidade de crescimento e desenvolvimento – aproveitar as boas infraestruturas e a uma força laboral experiente e devidamente formada, uma elevada taxa de poupanças e um bom clima empresarial para o investimento estrangeiro. Conforme discutiremos mais detalhadamente na secção final deste estudo, uma taxa de câmbio real devidamente alinhada não terá muito impacto no crescimento sem estes outros factores que promovem o crescimento. Finalmente, podíamos descobrir uma associação mais profunda entre o índice de subvalorização e o crescimento, ao conduzirmos uma análise mais elaborada de séries temporais para esta relação, no entanto isto é difícil porque só temos 15 anos de observações e é difícil realizar uma análise de séries temporais adequada e incluindo todas as variáveis de controlo apropriadas. Não existem dados trimestrais disponíveis para todas as variáveis, o que iria facilitar um exercício destes.

²⁵ Coeficientes de Correlação de Pearson, N = 18 Prob > |r| abaixo H0: Rho=0

	underval	growth
underval	1.00000	0.34449 std. error 0.1615
growth	0.34449 0.1615	1.00000

FIGURA 11: SUBVALORIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO



Fonte: Tabelas de Penn World.

7. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS

A taxa de câmbio real de Moçambique tem estado sobrevalorizada há mais de duas décadas, criando desincentivos para o investimento em bens e serviços transaccionáveis. No entanto, a sobrevalorização durante todo este período tem vindo a diminuir de forma constante, de um pico de 36 por cento, no período de 1995-2000, para um nível próximo do equilíbrio da PPP em 2010. Em 2011, o metical registou uma apreciação substancial face ao dólar americano e voltou a ficar desalinhado. Usando a taxa média de \$/MT para os oito primeiros meses de 2011 para estimar a extensão da sobrevalorização da taxa de câmbio real, observamos que actualmente o metical real está sobrevalorizado em cerca de 11 por cento. Usando a taxa de \$/MT atingida em Agosto deste ano, a taxa de câmbio do metical real está estimada estar sobrevalorizada em mais de 30 por cento.

A volatilidade da taxa de câmbio real de Moçambique é elevada, o que poderia ter efeitos negativos sobre o comércio e o investimento. Usando o desvio padrão da primeira diferença dos logaritmos da taxa de câmbio, para estimar o grau de volatilidade, constatamos que a volatilidade de Moçambique durante o período de 1995-2011 foi, em média, 3,9. Contudo, quando comparado com o nível da volatilidade da taxa de câmbio noutros países em desenvolvimento, a elevada volatilidade média de Moçambique não é anormal para um país em desenvolvimento e que é um exportador de produtos primários. Este coorte/grupo de países em desenvolvimento apresenta a maior volatilidade da taxa de câmbio no mundo, em grande parte devido aos choques tradicionais nos mercados globais de mercadorias.

O estudo salienta cinco canais de transmissão através dos quais as taxas de câmbio influenciam eventos económicos. Examinámos cada um desses mecanismos para ver como os níveis recentes e a volatilidade do metical estão a afectar a economia de Moçambique. O primeiro mecanismo de transmissão é por via dos preços. As flutuações na taxa de câmbio influenciam tanto os preços das importações como os das exportações. No caso dos preços das importações, as alterações das taxas de câmbio transmitem-se (ERPT) primeiro aos preços de importação. Em seguida repercutem-se através da cadeia de formação de preços, até aos preços ao consumidor e aos custos do produtor. O ERPT para os preços de exportação provoca mudanças nas margens de lucro do exportador e nos volumes das vendas. Mostramos que o ERPT para os preços das importações e ao longo da cadeia de formação de preços até aos preços ao consumidor, é muito elevado - estimado como sendo superior a 75 por cento. Por outras palavras, aqui a transmissão é quase total. Isto tem implicações de políticas importantes, que discutiremos mais detalhadamente abaixo. Quanto ao ERPT para os preços das exportações, consideramos que este é baixo - rondando os 30 por cento.

As razões para isto giram em torno das particularidades da composição do cabaz de exportações, das pressões competitivas nos mercados externos e do comportamento de determinação dos preços para o mercado pelo exportador. Como observámos na secção 2, as exportações dos mega-projectos são relativamente insensíveis aos choques da taxa de câmbio do metical e os pequenos (não-mega) exportadores são muitas vezes obrigados a envolver-se no comportamento de determinação do preço para o mercado para proteger a sua posição em mercados altamente competitivos.

O segundo canal de transmissão que examinámos é a ligação entre as alterações da taxa de câmbio e os fluxos comerciais. O ERPT é um elemento crucial nesta associação. O efeito global de uma mudança da taxa de câmbio sobre os fluxos comerciais depende da magnitude do ERPT para os preços das importações e das exportações. Visto que o ERPT para os preços das exportações em Moçambique é apenas de cerca de 30 por cento e que existem restrições significativas no ambiente de negócios em Moçambique, pode-se prever que a resposta comercial às alterações da taxa de câmbio seja um tanto moderada. No entanto, observamos que há uma correlação significativa entre os fluxos de comércio globais e os choques das taxas de câmbio. A elasticidade da oferta de exportação (volumes das exportações) face às alterações da taxa de câmbio real é de - 0,83. Quando se consideram as exportações individualmente, encontra-se também uma associação significativa entre a taxa de câmbio e os volumes comerciais. Por exemplo, estima-se que, no caso das exportações de algodão, uma desvalorização (apreciação) de 10 por cento da taxa de câmbio efectiva real aumenta (diminui) os volumes das exportações em 13 por cento.

Em terceiro lugar, examinámos o impacto microeconómico das flutuações das taxas de câmbio nos lucros das empresas. O efeito das taxas de câmbio sobre os lucros das empresas depende do grau em que a empresa está envolvida no comércio internacional, tanto em termos de exportações ou importações, do ambiente competitivo no qual a empresa opera e do grau de exposição do balanço da empresa às moedas externas. Finalmente, a ligação entre os lucros das empresas e as alterações nas taxas de câmbio é, em grande parte, uma questão empírica, visto que é difícil dizer de antemão qual será o resultado final em todos os casos, uma vez que depende das características da empresa e dos seus produtos, bem como da natureza da concorrência. O estudo concentra-se nas empresas no sector agrícola e de turismo.

Começando com a agricultura, uma questão importante para os empresários e empresas que tomam decisões para investir é o modo como os choques da taxa de câmbio afectam os incentivos relativos dos preços do produtor entre sectores, tais como a agricultura e a indústria. As políticas comerciais e macroeconómicas, em muitos países em desenvolvimento, têm sido muitas vezes distorcidas, produzindo efeitos negativos sobre os incentivos relativos dos preços do produtor na agricultura. A prescrição de políticas para este problema é “ter os preços correctos”, através da redução destas distorções no sentido de melhorar os incentivos de preços agrícolas para os investidores. Um elemento fundamental deste tratamento tem sido remover qualquer sobrevalorização na taxa de câmbio, visto que se considera a apreciação como um efeito negativo importante para os bens agrícolas transaccionáveis. No entanto, as taxas de câmbio têm diferentes impactos nos incentivos relativos dos preços agrícolas, dependendo das características específicas do país. As diferenças no impacto dependem fundamentalmente das quotas comerciais relativas entre a agricultura e indústria num país e da elasticidade relativa da procura por importação e da oferta de exportação.

Em Moçambique, as quotas comerciais da agricultura primária são baixas e há uma tendência para se importar. O uso de insumos importados na agricultura é porém relativamente baixo. As quotas comerciais da indústria, pelo contrário, são altas, principalmente quando se incluem os mega-projectos e o uso de matérias-primas importadas pela indústria é elevado. Assim, seria de prever que a apreciação real do metical melhorasse os (ou tivesse muito pouco impacto nos) incentivos de preços relativos na agricultura, e que a depreciação real os piorasse. A apreciação real geralmente produz uma diminuição dos termos de troca nas exportações e reduz os custos das matérias-primas para os sectores que usam matérias-primas importadas. Portanto, em Moçambique, devido às baixas quotas comerciais agregadas da agricultura primária, os efeitos da apreciação dos custos das matérias-primas importadas dominam os efeitos dos termos de troca, levando a melhores incentivos de preços relativos agrícolas.

No entanto, este impacto agregado das taxas de câmbio nos incentivos relativos de preços agrícolas oculta diferenças nos resultados relativos a produtos específicos. As mercadorias agrícolas individuais diferem significativamente em termos de quotas comerciais e do uso de insumos importados. Consequentemente, os impactos das alterações nas taxas de câmbio nos incentivos de preços ao produtor na agricultura diferem de produto para produto. As culturas alimentares primárias, que dominam o valor acrescentado no sector, têm baixas contribuições comerciais e o uso de insumos importados geralmente é baixo. Por outro lado, as culturas de exportação, tais como o algodão, o tabaco e o caju, têm quotas comerciais muito maiores do que as culturas primárias. Consequentemente, os choques das taxas de câmbio reais têm um impacto mais substancial nos termos de troca de exportação, relativamente a estes produtos. A apreciação real, no caso destes bens transaccionáveis, piora os incentivos relativos de preços ao produtor e a depreciação real melhora-os, visto que os efeitos negativos nos termos de troca de exportação irão dominar os efeitos positivos nos insumos importados. Conseguimos sustentar esta observação no caso do algodão, como se notou acima. Visto que estes produtos agrícolas transaccionáveis fornecem a maior parte do rendimento monetário dos pequenos agricultores rurais, qualquer episódio prolongado de apreciação da taxa de câmbio real pode ter consequências adversas para os meios de sustento de uma grande parte da sociedade, incluindo os segmentos mais pobres da população, que fazem parte deste coorte/grupo de pequenos agricultores.

No que diz respeito aos investimentos internos nos alimentos básicos para substituir importações, particularmente nas culturas tais como o arroz e o trigo com grandes quotas de importação no consumo, a apreciação irá tender a reduzir os incentivos dos preços de produtor, pois os efeitos competitivos de mais baixos preços de importação destes alimentos básicos compensam quaisquer efeitos positivos de menores custos dos insumos importados. O impacto das oscilações da taxa de câmbio na competitividade destes investimentos é importante, porque influencia a capacidade de Moçambique para lidar com os aumentos dos produtos alimentares a nível mundial, o que se está a tornar num problema cada vez mais premente, tendo em consideração a grande necessidade de alimentos básicos importados por parte do país, para alimentar uma crescente população de baixos rendimentos. Concentrando-se na produção interna de arroz, o presente estudo mostra que as margens competitivas dos investimentos na substituição de importações são pequenas; por isso a apreciação da taxa de câmbio é capaz de ter consequências sérias para os retornos do investidor, reduzindo a capacidade da produção interna e a segurança alimentar.

O quarto canal de transmissão pelo qual as alterações nas taxas de câmbio podem afectar a economia é por via dos efeitos das avaliações. As flutuações das taxas de câmbio afectam os preços dos activos e passivos de Moçambique, provocando assim mudanças nas carteiras e produzindo efeitos de riqueza potencialmente grandes, capazes de influenciar as decisões de alocação de despesa dos consumidores e empresas. A contabilização destas mudanças nas valorizações dos activos e passivos de Moçambique resume-se em níveis do balanço chamados de posição de investimento internacional líquida (NIIP). A NIIP mostra as reservas de activos e e passivos externos de um país, num determinado momento. Examinámos a NIIP de Moçambique para os anos 2007-10, para ver o impacto das alterações nas taxas de câmbio na posição dos activos líquido do país.

Moçambique apresenta-se como um país devedor, com uma posição devedora líquida de 91 por cento do PIB em 2010. Isto reflectiu um aumento acumulado de débitos líquidos, ao longo do período, de quase 40 pontos percentuais desde 2007. Há três factores básicos que explicam as mudanças nesta posição de investimento internacional: as revalorizações devido a mudanças nos preços dos activos e nas taxas de câmbio; as mudanças devido a transacções financeiras líquidas determinadas por movimentos na conta de transacções corrente e na conta de capital da balança de pagamentos; e as mudanças devido a “outros ajustamentos”. Tendo em conta que Moçambique tem um grande défice na balança de pagamentos (em média cerca de 11 por cento do PIB, após subvenções/donativos), que precisa de ser financiado por transacções, as transacções financeiras líquidas na balança de pagamentos tiveram o maior impacto na NIIP, durante este período. As revalorizações resultantes das taxas de câmbio e preços, desempenharam um papel significativo, mas menor. As revalorizações dos preços e da taxa de câmbio na posição da dívida externa de Moçambique, a qual representa uma grande parte dos passivos da NIIP (cerca de 60 por cento do PIB, por cada ano, durante o período de 2007-10), foram

significativas em todos os anos. Em 2007-08, quando houve uma apreciação da taxa de câmbio real houve revalorizações descendentes substanciais para a dívida externa de -3 por cento e de -8,7 por cento do PIB. Em 2009-10, quando houve uma depreciação da taxa de câmbio houve revalorizações ascendentes importantes de +3 e +5,5 por cento do PIB. Durante todo o período, as revalorizações devido a preços e taxas de câmbio resultaram numa revalorização descendente da dívida externa de -3,3 por cento do PIB ou de cerca de - \$265 milhões.

O quinto efeito dos movimentos das taxas de câmbio sobre a economia é através do seu impacto no crescimento económico. O efeito nos resultados do crescimento económico provocado pelos efeitos cumulativos das taxas de câmbio nos preços, nos fluxos comerciais, nos ganhos das empresas e nas valorizações de activos e passivos, foi discutido acima. As mudanças induzidas pela taxa de câmbio nos preços e nas valorizações influenciam os incentivos que, por sua vez, conduzem a mudanças estruturais na alocação de recursos que provocam mudanças no crescimento económico. O elemento fundamental nesta cadeia de eventos é o preço relativo entre os bens transaccionáveis e os bens não-transaccionáveis (a taxa de câmbio real), que determina os incentivos no processo de crescimento. Provou-se que os países atingem um maior crescimento quando conseguem aumentar os incentivos para o investimento em bens transaccionáveis, por meio de uma taxa de câmbio real devidamente valorizada. Examinámos a ligação entre o crescimento e a taxa de câmbio em Moçambique, mas não conseguimos encontrar uma associação entre o nosso índice calculado da subvalorização da taxa de câmbio e o crescimento ao longo do período de 1995-2011. O coeficiente de correlação mostra que, o índice de subvalorização, está positivamente correlacionado com o crescimento per capita, mas não é significativo. Como tem sido observado por outros pesquisadores, a evidência estatística nos estudos sobre a ligação entre o crescimento e a taxa de câmbio nem sempre tem sido conclusiva, porque a taxa de câmbio real é uma condição facilitadora, em vez de um impulsionador directo de crescimento. Evitar a sobrevalorização excessiva e a volatilidade excessiva permite a um país explorar a sua capacidade de crescimento e desenvolvimento. Se não houver uma infraestrutura que funcione bem, uma força de trabalho disciplinada, uma elevada taxa de poupança e um bom clima de investimento, uma taxa de câmbio real mesmo devidamente alinhada terá pouco impacto no crescimento.

7.1. IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS

As implicações para políticas destas conclusões são as que se seguem. Os políticos fizeram um bom trabalho em Moçambique na última década, gerindo variáveis macroeconómicas para aproximadamente repor a taxa de câmbio efectiva real no equilíbrio da PPP. Isto melhorou substancialmente os incentivos para os investimentos em actividades transaccionáveis no período de 1995-2010. No entanto até agora, em 2011, a taxa de câmbio real tornou-se novamente desalinhada, de tal modo que os investimentos em transaccionáveis estão a ser prejudicados e os exportadores de produtos agrícolas primários e as actividades de substituição de importações estão em apuros.

Como questão de política, é melhor considerar a taxa de câmbio real como condição facilitadora: mantê-la em níveis competitivos e evitar uma volatilidade excessiva, facilita os esforços para capitalizar as oportunidades de crescimento. Em particular, a taxa de câmbio real pode ser fundamental para impulsionar o crescimento, porque cria incentivos que encorajam a realocação dos recursos para os bens transaccionáveis, que podem produzir ganhos imediatos de produtividade. No entanto, os políticos devem estar conscientes de que a política cambial não pode substituir a ausência de outros motores de crescimento fundamentais – a infraestrutura, uma força de trabalho adequada, um bom ambiente de negócios, e assim sucessivamente. Além disso, a taxa de câmbio real é um preço relativo e, portanto, não está sob o controlo directo das autoridades. Pode, contudo, ser influenciada por políticas. Hassan e Simione (2010), por exemplo, observam no seu estudo da política cambial que as taxas de câmbio nominais em Moçambique são movidas por elementos macroeconómicos (tal como a oferta de dinheiro), que estão claramente sob a influência de políticos.

No entanto, a dolarização relativamente elevada de Moçambique e a elevada transmissão dos efeitos das mudanças da taxa de câmbio nos preços, têm implicações para a política monetária. Em primeiro lugar, os efeitos reais das desvalorizações nominais, através das alterações na taxa de câmbio real, são limitados quando a passagem para preços é alta. Em segundo lugar, existe a tendência para um “medo de flutuação da taxa de câmbio”, o que aumenta as intervenções onerosas no mercado cambial, assim como despesas altas relacionados com a detenção de reservas altas. E, finalmente, regimes monetários que combatam a inflação através de taxas de câmbio flutuantes, que de acordo com o FMI Moçambique pretende implantar, enfrentam desvantagens que impedem a capacidade de atingir os objectivos de inflação. Uma ERPT elevada e os efeitos nos balanços (activos e passivos) podem tornar a flexibilidade da taxa de câmbio necessária ao combate à inflação difícil e onerosa.

A volatilidade cambial é alta em Moçambique, mas não é anormal para um país em desenvolvimento e de baixos rendimentos, que exporta produtos primários. As implicações da alta volatilidade das taxas de câmbio na estabilidade financeira e crescimento dependem da presença ou ausência de mercados de cobertura/protecção relevantes - e da profundidade e nível geral do desenvolvimento do sector financeiro. Moçambique tem vindo a melhorar, nesta área, mas as pesquisas noutros países levam a crer que, quando os mercados financeiros estão subdesenvolvidos, uma taxa de câmbio mais variável está negativamente associada com o crescimento, particularmente, com o crescimento da produtividade. A razão principal é que as empresas e os agregados familiares não têm os instrumentos necessários para gerir esta volatilidade. Assim, é preciso que as autoridades evitem a volatilidade excessiva (percebendo que a volatilidade de Moçambique normalmente será maior do que em outros países), dando prioridade a políticas monetárias e fiscais estáveis e intervindo no mercado cambial conforme as necessidades para evitar picos (volatilidade excessiva) na taxa de câmbio nominal e, portanto, real.

O estudo esclarece que a taxa de câmbio tem efeitos importantes na economia de Moçambique, em termos da determinação dos preços internos, da competitividade das exportações e dos investimentos de substituição das importações e nas valorizações de activos. Estes impactos destacam algumas dificuldades para os políticos. Por um lado, para manter a inflação interna baixa e manter os consumidores urbanos de alimentos básicos felizes, a apreciação da taxa de câmbio traz alguns benefícios desejáveis a curto-prazo. O principal entre estes, é que a elevada transmissão para os preços significa que, as importações de bens de consumo e alimentos básicos serão mais baratos, o que é especialmente importante para os orçamentos dos agregados familiares urbanos. Por outro lado, a sobrevalorização da taxa de câmbio real afecta negativamente as perspectivas de crescimento a longo prazo, reduzindo os incentivos aos investimentos em actividades transaccionáveis, incluindo os investimentos importantes na substituição de importações para a segurança alimentar. Esta tensão entre as necessidades de políticas a curto prazo e as perspectivas de crescimento a longo prazo vai-se acentuar ainda mais no futuro, visto que os fluxos comerciais dos mega-investimentos irão exercer uma pressão ascendente sobre a taxa de câmbio. As autoridades terão que prestar muita atenção a esta reciprocidade das políticas, no futuro, e ter em mente que a experiência de desenvolvimento – salientada pelas economias de alto crescimento da Ásia, mas também pela experiência de desenvolvimento mais em geral – diz-nos que manter a taxa de câmbio real em níveis competitivos pode ser fundamental para as perspectivas de crescimento, particularmente, nos países de baixos rendimentos.



REFERÊNCIAS

- Alvarez-Plata and Garcia-Herrero (2008) “To Dollarize or De-dollarize: Consequences for Monetary Policy,” German Institute for Economic Research (DIW) Discussion Paper # 842.
- Alessandro and Desruelle (1997) “A Primer on the IMF’s Information Notice System,” IMF working Paper No# 87/87. Washington, DC.
- Alfieri and Cirera (2008) “Unilateral Trade Preferences in the EU: An Empirical Assessment for the Case of Mozambique Exports,” Discussion Paper No# 60 E. National Directorate of Studies and Policy Analysis, Ministry of Planning and Development, Republic of Mozambique
- Arlindo and Keyser (2007) “Mozambique Case Study,” World Bank, Washington, DC.
- Bucuane and Mulder (2007) “Exploring Natural Resources in Mozambique, Will it be a Blessing or a Curse?” Conference Paper No# 4, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Mozambique.
- CaZori and Schatz (2007) “Exchange Rate Pass-Through in Emerging Markets,” European Central Bank Working Paper No# 739.
- Calvo and Reinhart (2002) “Fear of Floating,” Quarterly Journal of Economics # 2.
- Campa and Goldberg (2005) “Exchange Rate Pass-Through Into Import Prices” Review of Economics and Statistics, No# 87.
- Campa and Goldberg (2006) “Distribution Margins, Imported Inputs, and the Sensitivity of the CPI to Exchange Rates,” NBER Working Paper # 12121.
- Cirera and Nhate (2006) “An Empirical Estimation of the Degree of Price Transmission from Border To Consumer Prices in Mozambique,” National Directorate of Studies and Policy Analysis, Ministry of Planning and Development, Republic of Mozambique
- Clark, Tamirisa, and Wei (2004) “exchange Rate Volatility and Trade Flows-Some New Evidence,” IMF, Washington, DC.
- Colacelli (2010) “Export Responses to Real Exchange Rate Fluctuations,” Barnard College, Columbia University, NYC, NY.
- Committeri (2000) “Effects of Volatile Asset Prices on Balance of Payments and International Investment Position,” IMF Working Paper WP/00/191, Washington, DC.
- Darby and MacDonald (2008) “US Trade and Exchange Rate Volatility: A Real Sectoral Bilateral Analysis,” Working Papers No 9, Business School - Economics, University of Glasgow.
- Donovan and Tostão (2010) “Staple Food Prices in Mozambique,” Comesa Policy Seminar, Maputo, Mozambique.
- Eichengreen (2008) “The Real Exchange Rate and Economic Growth,” Commission on Growth and Development Working Paper No # 4, World Bank, Washington, DC.
- Frankel Parsley and Wei (2005) “Slow Pass-Through Around the World: A New Import for Developing Countries?” NBER Working Paper No# 11199.
- Ghei and Pritchett (1999) “The Three Pessimisms: Real Exchange Rate and Trade Flows in Developing Countries,” in Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement for Developing Countries, by Montiel and Hinkle, Oxford University Press US.
- Goldstein and Khan (1985), “Income and Price Effects in Foreign Trade,” in Handbook of International Economics, Volume II:1041-1105

- Griffin and Stulz (2001) “International Competition and Exchange Rate Shocks: A Cross-Country Industry Analysis of Stock Returns,” <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/6243.html>
- GTZ/TechnoServe (2010) “Analysis of the Cashew Value Chain in Mozambique,” African Cashew Initiative.
- Hassan and Simone (2010) “Exchange Rate Determination Under Monetary Policy Rules in a Financially Underdeveloped Economy: A Simple Model and Application to Mozambique,” Working Paper 192, School of Economics, University of Cape Town, Rondebosch.
- Hausmann and Rigobon (2003) “An Alternative Interpretation of the ‘Resource Curse’: Theory and Policy Implications” <http://ideas.repec.org/e/pri12.html>
- Hausmann, Pritchett and Rodrik (2004) “Growth Accelerations,” NBER Working Paper No# 10566.
- IMF Staff Report, Republic of Mozambique, IMF Country Report No. # 11/149
- International Finance Corporation (2006) “Tourism Sector in Mozambique: A Value Chain Analysis,” Volume 1, World Bank, Washington, DC.
- Jensen, Robinson and Tarp (2002) “General Equilibrium Measures of Agriculture Bias in Fifteen Countries,” TMD Discussion Papers 105, IFPRI, Washington, DC.
- Krueger, Schiff, and Valdés (1988) “Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies,” The World Bank Economic Review No# 2.
- Lane and Milesi-Ferretti (2008) “International Investment Patterns,” CEPR Discussion Papers No# 4499.
- McKenzie (1999) “The Impact of Exchange Rate Volatility on International Trade Flows,” Journal of Economic Surveys, Vol. 13.
- Mauro, Rasmus and Bunda (2008) “The Changing Role of the Exchange Rate in a Globalized Economy,” European Central Bank Occasional Paper No# 94.
- Pimpao (1996) “Chronology of the Principal Developments of Exchange Rate Policy of Mozambique,” Staff Paper No# 4, Bank of Mozambique.
- Raddatz (2011) “Over the Hedge: Exchange Rate Volatility, Commodity Price Correlations, and the Structure of Trade,” Policy Research Working Paper NO# WPS 5590, World Bank, Washington, DC.
- Reinhart (1994) “Devaluation, Relative Prices, and International Trade: Evidence from Developing Countries,” IMF Working Paper No# 94.
- Reinhart, Rogoff, Savastano (2003) “Addicted to Dollars,” NBER.
- Rodrik (2008) “The Real Exchange Rate and Economic Growth,” Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Ma.
- Speed Project Policy Note (1/2011) “Economic Effects of Regulating the ‘Surrender of Export Earnings,’” Speed Project, USAID, Maputo, Mozambique.
- Tokarick (2010) “A Method for Calculating Export Supply and Import Demand Elasticities,” IMF Working Paper No. WP/10/180.
- Vitek (2009) “An Assessment of External Price Competitiveness for Mozambique,” IMF Working Paper WP/09/165.
- Walker et. al. (2006) “Priority Setting for Public-Sector Agriculture Research in Mozambique with the National Agriculture Survey Data,” Directorate of Training, Documentation and Technology Transfer, Institute of Agricultural Research of Mozambique.

- World Bank (2011) “Doing Business Report” World Bank, Washington DC.
- World Bank (2011) “Reshaping Growth and Creating Jobs Through Trade and Regional Integration,” Country Economic Memorandum, Report No. 59356 Mozambique.
- World Bank Investment (2009) “Sustaining and Broadening Growth,” Climate Survey, Report 51326 Mozambique.

APÉNDICE: RESULTADOS REGRESSIVOS - ELASTICIDADE DO COMÉRCIO

Dependent Variable: Export Volumes	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-242.48994	14.0627	-17.24	<.0001
lwtgdp	1	8.61677	0.45703	18.85	<.0001
Ireer	1	-0.83373	0.36125	-2.31	0.0338
Dependent Variable: Export Value Index/Export Price Index	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-194.42856	10.0957	-19.26	<.0001
lwtgdp	1	7.43934	0.32811	22.67	<.0001
Ireer	1	-0.37645	0.25934	-1.45	0.1648
Dependent Variable: Mega Export Values/CPI	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-252.67634	18.15729	-13.92	<.0001
lwtgdp	1	8.83483	0.5901	14.97	<.0001
Ireer	1	0.07341	0.46643	0.16	0.8768
Dependent Variable: Non-Mega Export Values/CPI	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-245.22867	13.87507	-17.67	<.0001
lwtgdp	1	8.52095	0.45093	18.9	<.0001
Ireer	1	0.30366	0.35643	0.85	0.4061
Dependent Variable: Cotton Export Volumes	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-49.92496	15.84774	-3.15	0.0062
lwtgdp	1	2.24763	0.51365	4.38	0.0005
Ireer	1	-1.2965	0.39313	-3.3	0.0045
Dependent Variable: Cotton Export Values/CPI	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-60.09264	21.62098	-2.78	0.0134
lwtgdp	1	2.51217	0.70076	3.58	0.0025
Ireer	1	-0.73404	0.53635	-1.37	0.19
Dependent Variable: Import Values/Import Price Index	DF	Parameter	Standard	t Value	Pr > t
		Estimate	Error		
Intercept	1	-0.60767	1.63715	-0.37	0.7151
lgdp	1	0.92479	0.05533	16.71	<.0001
Ireer	1	0.08042	0.14706	0.55	0.5916

CAPÍTULO 1.4
DOCUMENTO SÍNTESE:
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS
EM MOÇAMBIQUE – QUAIS OS
PRINCIPAIS DESAFIOS FUTUROS E
COMO PODEM SER GERIDOS?

1. ANTECEDENTES

Moçambique tem potencial para se tornar um exportador mundial de gás e recursos minerais. As projecções recentes indicam que o PIB pode triplicar em termos reais nos próximos 15 anos, com recursos minerais a representarem cerca de 40 a 50 por cento do PIB até então. Não só aumentará a receita total, mas a sua estrutura vai virar-se rapidamente para os sectores extractivos. A questão é se a redistribuição da receita irá favorecer os cidadãos moçambicanos e, em especial, os mais necessitados.

A experiência global mostra que alguns países conseguiram transformar os rápidos influxos de riqueza finita em crescimento e desenvolvimento. O bom desempenho económico e social está geralmente relacionado com as capacidades institucionais de um país. Quanto mais forte for a capacidade institucional, maior é a probabilidade de a receita captada ser transformada em investimento, criação de emprego e diversificação económica e, conseqüentemente, limita o impacto negativo do influxo de receitas a partir de recursos (a maldição dos recursos naturais). Por outro lado, os países com fraca capacidade institucional, muitas vezes registam um fraco desempenho. A fraca capacidade institucional e o rápido acúmulo de receitas finitas estão fortemente associados com o fraco crescimento económico, a persistência da pobreza, a perda de competitividade, em especial nos sectores comercializáveis não extractivos (que encolhem como resultado da rápida valorização da taxa real de câmbio), a inflação acelerada, e o aumento da corrupção. Em outras palavras, a Doença Holandesa e a maldição dos recursos prevalecem e os países acabam com rendimentos individuais estagnados, perspectivas económicas e sociais duvidosas e muitas vezes com instabilidade política.

O futuro de Moçambique deve ser brilhante mas existem desafios pela frente. O primeiro desafio é a apreciação da taxa de câmbio real e seu impacto sobre a competitividade. O segundo é a limitada capacidade institucional de absorção do país. O terceiro é o potencial para o aumento da corrupção. O quarto desafio é a necessidade urgente de maior transparência na governação para melhorar o conhecimento por parte dos cidadãos sobre a mobilização e uso dos recursos, limitar a corrupção e contribuir para a melhoria da priorização e eficiência orçamental.

2. OBJECTIVO

O objectivo desta Nota é discutir sobre esses desafios e propor áreas onde a USAID/SPEED poderia ajudar através de pesquisa e recomendações de políticas. O objectivo da Nota não é de incluir recomendações de política, mas sim definir as bases para as iniciativas a serem desenvolvidas e conduzir uma discussão sobre o apoio da USAID/SPEED ao processo de reforma em Moçambique. Esta discussão leva em conta o trabalho actual do grupo de trabalho das Indústrias Extractivas e outros, com o objectivo de complementar e alavancar o seu trabalho, em vez de duplicá-lo.

3. OS DESAFIOS DO FUTURO

O futuro de Moçambique deve ser brilhante e próspero. O alcance desta premissa vai exigir muito trabalho e políticas certas. Os sectores dos recursos minerais e do gás terão impactos significativos sobre a economia moçambicana e da sociedade. A taxa de câmbio vai apreciar rapidamente em termos reais e a economia perderá competitividade – os produtos comercializáveis dos sectores de recursos não minerais poderiam desaparecer gradualmente, sendo que a agricultura, indústria, turismo sofreriam mais. Estes são os sectores que têm maior potencial de criação de empregos¹ e transformar a economia – estes competem com o resto do mundo, enfrentam a lei de um preço, afectam a criação de emprego e, portanto, determinam o sucesso da economia.

¹ A economia de Moçambique deverá ter mais de 1,5 milhões de jovens (acima de 19 anos de idade) entre 2011 e 2015 que entram no mercado de trabalho, uma média anual de mais de 370 mil.

3.1. GESTÃO DA TAXA DE CÂMBIO E COMPETITIVIDADE

Moçambique deve gerir activamente a sua apreciação da taxa real de câmbio. A apreciação rápida implica uma perda proporcionalmente rápida na competitividade dos bens comercializáveis² (de sectores não minerais). Isso só pode ser superado por ganhos ainda mais rápidos na produtividade doméstica, o que é difícil de alcançar a curto prazo. Os aumentos de produtividade exigem gastos em capital humano, tecnologia, infra-estrutura básica e serviços públicos, um ambiente de negócios melhorado e um estado de direito fortalecido.

TAXA DE CÂMBIO

A opção da política não pode ser a de não fazer nada. A desaceleração da valorização real da taxa de câmbio deve estar no centro da política do Governo de Moçambique a fim de ganhar tempo para transformar e ajustar a economia. Se se deixar que os mercados de câmbio operem livremente num ambiente de uma taxa de câmbio em apreciação, isso condenará os sectores comercializáveis ao desaparecimento. Em particular, isso vai implicar que: (i) os pequenos agricultores não poderão vender os seus excedentes pois as importações serão mais baratas e esses agricultores estarão presos na pobreza; (ii) a industrialização de Moçambique só pode acontecer através de investimentos de capital intensivo; e (iii) as oportunidades de criação de emprego podem diminuir apesar das necessidades de uma população jovem crescente.

A experiência mostra que a melhor opção política é a criação de um fundo soberano. Este fundo deve ser mantido no exterior a fim de reduzir significativamente a oferta de moeda estrangeira na economia, desacelerando assim a apreciação da moeda. Isto não é, do ponto de vista de conceito, diferente das reservas internacionais que os bancos centrais normalmente mantêm e gerem. A diferença mais importante é que as reservas internacionais acumulam custos – a moeda estrangeira é normalmente comprada a taxa de juros doméstica (em Moçambique é de cerca de 14-16% por ano) através de esterilização e esses activos são tipicamente investidos em dívida soberana dos países economicamente fortes e estáveis (EUA, CE, Alemanha, Reino Unido), com retornos de 1-2% ao ano. Em contrapartida, os fundos soberanos mobilizam receitas no exterior directamente das empresas do sector de recursos minerais (desde as taxas de exploração, licenças, imposto sobre o rendimento e outros) e investem os recursos no exterior na dívida pública como reservas internacionais. As receitas não fluem para o país e não acumulam o custo de compra da moeda estrangeira. As dotações orçamentais do fundo são estabelecidas por lei e geralmente financiam um deficit orçamental aprovado pelo Parlamento, de acordo com as regras estabelecidas.

COMPETITIVIDADE

A competitividade não abrange apenas a taxa de câmbio. O ambiente de negócios em Moçambique é complicado e apresenta um obstáculo para o desenvolvimento e sustentabilidade³ do sector privado. A baixa produtividade na agricultura é uma componente significativa da competitividade e precisa de ser abordada. O acesso aos mercados e serviços públicos é difícil e a industrialização é quase que inexistente. O turismo também tem um enorme potencial tal como o tem os sectores da energia, transportes e telecomunicações. As ligações para os sectores extractivos mais dinâmicos também oferecem uma oportunidade significativa.

AMBIENTE DE NEGÓCIOS

O ambiente de negócios em Moçambique é fraco. Moçambique foi classificado na posição 139 entre 183 países pesquisados (inferior a 25 por cento) no relatório Doing Business de 2012⁴. O relatório Doing Business 2013 irá muito certamente mostrar mais uma queda de Moçambique no ranking porque nenhuma iniciativa significativa foi tomada em 12 meses

² Bens produzidos internamente e que competem com os importados e/ou são exportados.

³ O SPEED produziu alguns relatórios de avaliação do ambiente de negócios em Moçambique. Estes relatórios incluem um amplo conjunto de reformas para melhorar o ambiente de negócios. Estes relatórios estão disponíveis na página web do SPEED: www.speed-program.com

⁴ Este relatório pode ser baixado via <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012>

até Maio de 2012; a maioria dos países continuou a implementar reformas fazendo com que os não reformistas caíssem muita mais para trás. O fraco ambiente de negócios afecta principalmente as pequenas e médias empresas que operam em Moçambique.

Alcançou-se algumas melhorias, por exemplo, no registo de uma empresa. O número de dias e os custos para o registo de uma empresa reduziram drasticamente. A assistência do SPEED ao Conselho Municipal de Maputo vai reduzir significativamente o número de dias e os custos para a obtenção de uma licença de construção. Estes são passos importantes, mas são pequenos quando comparados com as reformas globais do ambiente de negócios necessárias para tornar as empresas locais competitivas.

O sucesso na criação de emprego depende do desenvolvimento sustentado do sector privado. Actualmente, o sector privado cria apenas alguns 15-18,000 novos postos de trabalho por ano, enquanto um número estimado de 370 mil jovens ingressam no mercado de trabalho a cada ano. Devido a uma falta de coordenação entre os ministérios e a fraca capacidade institucional, o GM deve priorizar algumas políticas para começar e resolver apenas 4-5 políticas/problemas de cada vez.

Quando inquiridas, as empresas do sector privado identificaram os seguintes três obstáculos mais importantes para o seu desenvolvimento⁵: (i) a criminalidade, (ii) as altas taxas de impostos e processos burocráticos para o pagamento de impostos e longas defasagens para receber o reembolso do IVA, e (iii) a corrupção. O acesso ao crédito e os processos fortemente burocráticos em toda a linha são os próximos dois impedimentos. A apreciação real da taxa de câmbio, conforme discutida acima, também é identificada como um grande obstáculo para o sucesso dos negócios.

O crime está a crescer rapidamente nas áreas urbanas. A população urbana está a crescer mais rapidamente do que a população rural, o que implica que a migração rural-urbana é um facto. Esta migração coloca pressão sobre as oportunidades de emprego e renda nas áreas urbanas e periurbanas. O facto de que as famílias que migram muitas vezes ainda obtêm algum acesso à terra para a produção agrícola dá-lhes uma oportunidade de renda/almofada e reduz a criminalidade.

O sector informal nas áreas urbanas e periurbanas também está a crescer rapidamente. O lado positivo é que está a criar oportunidades de renda para aqueles que não têm acesso a um emprego no sector formal. No entanto, o sector informal pode concorrer de forma desleal com o sector formal.

O país deve ser mais eficaz na transformação do seu ambiente de negócios. Isso deve incluir a modernização e simplificação radical dos processos burocráticos, reduzindo possivelmente as taxas de imposto, simplificar o regime fiscal e ampliar a base tributária, abordar a questão da corrupção no geral, mas em particular relacionada com o desenvolvimento do sector privado, e aumentar o controlo da criminalidade e segurança pública.

AGRICULTURA

A agricultura tem um grande potencial de crescimento. Três quartos da população geram receitas neste sector. A produtividade é baixa. A abordagem da produtividade na agricultura é essencial caso se pretenda reduzir a pobreza. Os ganhos de produtividade implicam a expansão da agricultura comercial em todo o país, a qual exige tecnologia e acesso a mercados e informação.

⁵ Dois estudos foram elaborados com base em pesquisas feitas com o sector privado: o Banco Mundial através do relatório "Avaliação do Clima de Investimento de Moçambique de 2009" identificou os cinco principais obstáculos ao desenvolvimento do sector privado como sendo: a concorrência do sector informal, o acesso ao financiamento, crime, altas taxas de impostos e corrupção. Este documento está disponível através do link:

<http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/ICAMoz.pdf> ; e a KPMG através da sua publicação "Índice do Clima de Negócios de 2010", identificado como os cinco principais obstáculos ao desenvolvimento do sector privado: as importações ilegais, HIV/SIDA, a malária e outras doenças, corrupção e crime organizado e criminalidade. Este relatório está disponível através do link: <http://www.kpmg.co.mz/corporate/Midia/Files/Indice-do-Ambiente-de-Negocios-2010>

É necessário criar uma engenharia inteligente que engloba o papel do Estado e do sector privado para desenvolver a agricultura. Deve existir uma estratégia clara com objectivos, políticas, acções e resultados específico – já foi produzido trabalho analítico significativo com recomendações, mas é necessário determinar as prioridades e os resultados para que a tal estratégia e plano tenham sucesso – e implementados, monitorados e avaliados, e tomadas medidas correctivas quando necessário. Os principais obstáculos incluem a falta de habilidades, um ambiente de negócios complicado, e uma taxa de câmbio em apreciação.

TURISMO

O turismo também tem um grande potencial de gerar empregos directos e indirectos. Os empregos directos ocorrem durante a construção das instalações e operação dessas mesmas. Os empregos indirectos serão criados pelos fornecedores de bens e serviços que a indústria do turismo necessita – desde alimentos até entretenimento, transporte e outros. Esta indústria precisa de acesso aos serviços de transportes terrestres e menos onerosos – os preços dos bilhetes de voo actualmente cobrados em Moçambique são caros e não ajudam a estimular o turismo. Moçambique terá segmentos distintos de clientes turísticos e as oportunidades estarão muitas vezes localizadas em diferentes lugares e terá também diferentes demandas e necessidades.

A acção no sector do turismo deve incluir a melhoria da concessão da terra e do ambiente de negócios, o acesso à infraestrutura e serviços públicos, o reforço das ligações com os fornecedores a fim de ampliar a participação e a criação de empregos em Moçambique, e reduzir drasticamente custo de transporte no país através da liberalização do transporte aéreo.

LIGAÇÕES DO FORNECIMENTO AOS SECTORES EXTRACTIVOS

Os sectores extractivos serão os sectores mais dinâmicos em Moçambique nos próximos anos principalmente devido aos volumes de investimento, que terão lugar. Os investidores nos sectores extractivos irão exigir uma longa lista de bens e serviços para as suas actividades de operação e expansão. As empresas moçambicanas podem e devem ser as geradoras destes bens e serviços, não apenas para agregar mais valor aos recursos do país, mas também para expandir as actividades de criação de emprego. O sucesso destas ligações vai depender do ambiente de negócios e o acesso a habilidades e conhecimentos.

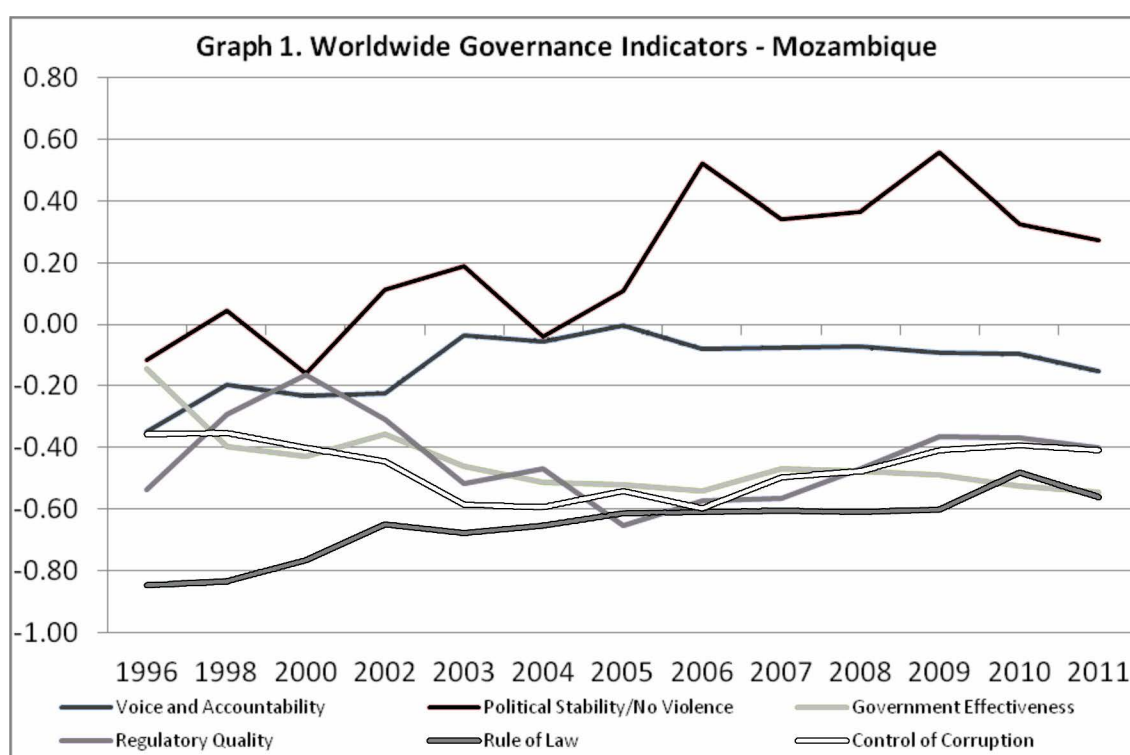
3.2. CAPACIDADE INSTITUCIONAL E ABSORÇÃO

A capacidade institucional é fundamental para um país transformar as suas receitas numa bênção. As instituições fortes, responsáveis e eficientes têm a capacidade não só de definir objectivos, prioridades e resultados, mas também de implementar políticas, investimentos e despesas correntes que vão afectar de forma eficiente o crescimento e o desenvolvimento. As instituições mais fortes também ajudam a definir um quadro de políticas e ambiente favorável para estimular o crescimento económico através do crescimento do sector privado e público, aumentando a eficácia e a transparência da mobilização de receitas e despesas, e reforçando o Estado de Direito e a segurança pública.

As instituições fortes, eficientes e eficazes implicam quatro factores principais. O primeiro está relacionado com o desenvolvimento e qualidade do capital humano. A educação e serviços de educação de qualidade são o veículo para a construção gradual do capital humano, responder às demandas da economia e afectam a mudança económica e social. O segundo factor é a simplificação, modernização e redução de processos burocráticos que irão gerar mais e melhores serviços, permitindo que os funcionários públicos se concentrem na definição de um ambiente de política para o crescimento e desenvolvimento – isso está também, muitas vezes, relacionado com a melhoria da remuneração no serviço público a

fim de assegurar a possibilidade de contratação de alguns dos melhores especialistas. O terceiro factor é a transparência e a prestação de contas na função pública, as quais estão intimamente relacionadas com o desempenho do governo (veja abaixo). A vontade política é o quarto e último factor, mas é tão importante quanto os outros. Sem vontade política, os desafios de Moçambique não serão superados e o país vai acabar como apenas mais um caso de “maldição dos recursos”.

A capacidade institucional é um marcador importante para o sucesso em países abençoados com recursos minerais. Muitas vezes, os países ricos em recursos naturais são inicialmente muito pobres, com enormes demandas insatisfeitas e um senso de urgência para uma resposta rápida. Dizer esses países para não gastarem é uma opção política difícil. A tendência é para que os países tentem gastar tão rápido quanto as receitas forem acumuladas em resposta às demandas prementes. Como resultado da fraca capacidade institucional, a eficiência dos gastos reduz rapidamente, a priorização torna-se frouxa para permitir a realização de mais gastos e a corrupção cresce.



“Os Indicadores Mundiais de Governança⁶”, uma publicação do Banco Mundial, dá uma imagem informativa da governança – ver Gráfico 1 abaixo com indicadores de Moçambique. A publicação mede os seguintes cinco indicadores: voz e responsabilização; estabilidade política/não violência; eficácia do governo; qualidade regulatória; Estado de Direito; e controlo da corrupção. Os indicadores são medidos entre -2,5 (fraco) e +2,5 (forte). O indicador relacionado com a capacidade institucional e eficácia é a “eficiência do governo”. A eficácia do governo capta a qualidade da prestação de serviço público, capacidade institucional e absorção. Este indicador para Moçambique evolui de -0,14 em 1996 para -0,55 em 2011, um agravamento de cerca de 40 por cento. Este indicador mostra que o aumento da despesa orçamental causou de facto a diminuição da capacidade de absorção, tornando o governo menos eficaz. Portanto, a questão em Moçambique não é expandir a despesa orçamental. Qualquer tentativa de aumento da capacidade de absorção e da eficácia do governo deve incluir o desenvolvimento da capacidade institucional, em conjunto com a modernização e simplificação dos sistemas e só então, mais despesas.

⁶ Esta é uma publicação do Banco Mundial e pode ser baixada através do link: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Em seguida, a opção preferida da política deve envolver o desenvolvimento de capacidades e aumento das despesas sob contenção, a fim de evitar a maldição dos recursos através de uma maior capacidade de absorção de impacto negativo. Esta abordagem mista deve ter quatro componentes principais. A primeira componente define um quadro que irá permitir que a função pública contrate alguns dos melhores especialistas para lidarem com as recomendações da reforma, modernização e políticas e assegurarem a devida implementação, monitoria e avaliação e prestação de contas das decisões. A segunda componente é a reforma do sector público que visa modernizar, simplificar os sistemas, melhorar a eficiência e eficácia dos resultados e definir um conjunto de prioridades. A terceira componente inclui investimentos significativos na educação e saúde a fim de prestar mais e melhores serviços, em conjunto com a oferta intensiva e rápida de formação profissional que responda às demandas da economia em termos de habilidades. A última componente implica a concepção de uma estratégia de recrutamento de expatriados para trazerem para Moçambique algumas das melhores habilidades para ajudar o serviço público a melhor responder a estes desafios.

Em paralelo e porque a construção de instituições e de sistema leva tempo, é importante explorar os instrumentos que atendam às necessidades básicas de alguns dos mais pobres. Algumas das receitas captadas devem ser transferidas em dinheiro para grupos definidos de cidadãos em situações deploráveis, tais como os idosos, os deficientes e suas famílias, mulheres grávidas desnutridas e crianças com menos de 5 anos de idade. As transferências de dinheiro podem constituir veículos sofisticados direccionados para grupos específicos de pessoas.

A experiência também mostra que os programas condicionais ou não-condicionais de transferências são viáveis de estabelecer.

3.3 TRANSPARÊNCIA E CORRUPÇÃO

A transparência é fundamental para o sucesso. A transparência melhora a eficiência do processo de tomada de decisão e implementação de políticas. A transparência contribui para o reforço da participação, eficiência e eficácia dos resultados. A transparência melhora a implementação das decisões de políticas, pois o processo de tomada de decisão envolve as demandas e preocupações dos intervenientes. Graus mais elevados de transparência impõem pressão sobre as instituições para prestarem melhor serviço. A transparência aumenta a prestação de contas e a responsabilidade dos agentes (económicos, sociais, privados, governo). A transparência facilita a transformação e aumenta a capacidade de resposta e, em última análise, torna a economia e o ambiente de negócios mais favoráveis ao desenvolvimento do sector privado.

A falta de transparência pode gerar esbanjamento, baixos níveis de eficiência e corrupção. Combinada com uma falta de vontade política, instituições e sistemas fracos, a falta de transparência gera possibilidades de corrupção.

O gráfico 1 acima mostra os indicadores relacionados com a transparência e corrupção. Os indicadores de transparência são “voz e responsabilização” e “qualidade da regulação”, enquanto o indicador para a corrupção é “controlo da corrupção”. O indicador “voz e responsabilização” melhorou um pouco de -0,35 em 1996 para -0,15 em 2011, depois de atingir zero em 2005; em termos reais desde 2005, este indicador tem vindo a decrescer. A “qualidade regulatória” melhorou ligeiramente, de -0,54 para -0,40, entre 1996 e 2011, com alguns anos de melhor desempenho entre os dois. Estes dois indicadores reflectem a transparência limitada e falta de consulta com as partes interessadas, em particular, o sector privado e a sociedade civil.

O indicador “controlo da corrupção” em Moçambique diminuiu de -0,36 em 1996 para -0,41 em 2011. Consequentemente, a corrupção está a enraizar-se mais profundamente e em crescente na economia. A Transparency International através do seu relatório anual “Índice de Percepção da Corrupção-CPI”⁷ classifica Moçambique com altos níveis de corrupção; em 2011 Moçambique foi classificado na posição 120 entre 182 países pesquisados, com uma pontuação de apenas 2 quando comparado com o país de melhor desempenho, a Nova Zelândia, com 9,5.

⁷ A Transparency International CPI está disponível através do link: <http://www.transparency.org/research/cpi/>

O aumento da mobilização de recursos neste tipo de ambiente pode resultar em aumento da corrupção. Numa espiral descendente, a corrupção destrói ainda mais as instituições, a responsabilização e a transparência e ainda corrói o crescimento e o desenvolvimento.

A melhor opção é aumentar a transparência e combater a corrupção. A falta de acção irá minar a confiança na economia e na governação, concentrar a distribuição da renda numa pequena elite que tem acesso ao poder, ao mesmo tempo resultando na queda para a pobreza mais profunda por parte da maioria, e restrição da expansão do sector privado e da criação de emprego, pelo menos no sector formal da economia.

CAPÍTULO 2.1
COMPETITIVIDADE SECTORIAL
A COMPETITIVIDADE À LUZ DO
BOOM DE RECURSOS NATURAIS EM
MOÇAMBIQUE

Martin Weber
Outubro 2013

1. PERSPECTIVAS PARA A COMPETITIVIDADE NO CONTEXTO DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE

Em 2011 e 2012, a CTA e SPEED organizaram duas visitas a Moçambique do conhecido economista Tyler Biggs. Durante estas visitas o Dr. Biggs destacou os riscos económicos relacionados com a “Doença Holandesa” e a “Maldição dos Recursos”, enfrentados por Moçambique. Esses dois fenómenos ligados e amplamente estudados, resultam das mudanças estruturais e da gestão de receitas decorrentes de uma grande expansão liderada pelas exportações de recursos extractivos (ou, ainda, de qualquer influxo significativo e prolongado de receitas, tal como de apoio internacional). O Dr. Biggs sugeriu que certos sectores de produtos comercializáveis (tendo referido designadamente a agricultura e o turismo) em Moçambique estavam em risco de enfrentar pressões negativas, como resultado de uma grande expansão de recursos, que teria um impacto na respectiva sustentabilidade e competitividade.

Esses padrões são determinados por factores tais como a taxa de valorização cambial, aumentos dos salários, especialmente para mão de obra qualificada, e a escassez de competências. São sintomáticas do aumento dos preços locais, e de um movimento de recursos para os sectores económicos - bens não-comercializáveis - cujos preços são determinados localmente nos mercados, e não nos mercados competitivos globais.

As expectativas ou preocupações subsequentes, portanto, incluem:

- Os recursos extractivos irão proporcionar receitas substanciais (que podem ser investidos, poupados ou gastos), sendo que o consumo a partir de investimentos ou do crescimento dos rendimentos deverá encarecer os preços.
- Os custos do trabalho irão aumentar, especialmente em relação aos trabalhadores qualificados ou que residam em locais próximos dos megaprojectos e em outros centros de investimento e de actividades económicas.
- O Metical irá sofrer pressões para se apreciar relativamente a outras moedas, devido aos aumentos do preço dos produtos não-comercializáveis face aos comercializáveis (efeitos de gastos e do movimento de recursos).
- Haverá uma tendência para a mão-de-obra migrar para as cidades (e respectivos corredores), por as áreas rurais não oferecerem emprego nem fontes de riqueza, bem como se as oportunidades de trabalho forem percebidas como melhores, ou apenas potencialmente disponíveis, nas cidades.
- Haverá a tendência para a mão-de-obra migrar para os sectores de produtos não-comercializáveis, o que significa que os sectores de produtos comercializáveis enfrentarão problemas graves de sustentabilidade, caso não consigam melhorar a produtividade.
- As importações ficarão relativamente mais baratas.

Estes resultados não são inevitáveis. O governo pode tomar acções para promover a respectiva melhoria. Por outro lado, existem razões para admitir que tais resultados possam vir ao ocorrer, à semelhança do que aconteceu em muitos outros países.

O debate sobre esta questão deve ser devidamente informado, e discutido de forma transparente. Embora possa considerar-se enganador sugerir que tais questões ainda não foram considerados em Moçambique, deve referir-se que os consultores consideraram que os impactos da Maldição dos Recursos e da Doença Holandesa não estavam a ser amplamente e abertamente discutidos. Por outro lado, notaram igualmente que os potenciais impactos na competitividade não estavam a ser informados através de dados comparáveis devidamente pesquisados, e que muitas partes interessadas assumem (esperam) que as taxas de câmbio não tenha uma valorização drástica e que os custos do trabalho permanecerão baixos por existir uma abundante reserva disponível de mão-de-obra rural não qualificada.

Também importa notar os depoimentos informais relatados ao consultor sobre negócios e investimentos bem sucedidos - provavelmente devido a boas estratégias e adequada gestão operacional, e talvez devido a um comportamento empreendedor sólido à reduzida dimensão dos mercados onde estas empresas operam próximo ao mercados não competitivos. Seria muito informativo compreender as estratégias dessas empresas; podem fornecer bons modelos para a competitividade sectorial, face às pressões induzidas pelos recursos.

1.1. A BASE DA COMPETITIVIDADE EM MOÇAMBIQUE

A avaliação centra-se no crescimento e na competitividade sustentável dos sectores dos produtos não-extractivos comercializáveis na economia moçambicana. Convém, portanto, discutir aquilo que entendemos por competitividade, particularmente no contexto moçambicano.

Os principais pensadores e estrategos têm desenvolvido conceitos fundamentais de competitividade, com destaque para o professor Michael Porter da Harvard Business School. A competitividade tem sido objecto de discussão em Moçambique, e inúmeras análises e consultores têm analisado a competitividade do país.

Central é a diferença entre as vantagens comparativas e competitivas. As vantagens comparativas ajudam a gerar competitividade desde que sejam usadas para construir vantagens competitivas. Os recursos minerais são uma vantagem comparativa - tendo um limitado efeito na economia ou na população a não ser que as receitas geradas pelas suas vendas sejam aplicadas para construir vantagens competitivas - vantagens comparativas mais fortes ou vantagens competitivas sustentáveis.

A tabela a seguir, adaptada de um estudo recente sobre a competitividade urbana¹, descreve os tipos de vantagens comparativas e competitivas:

Os minerais, gás, praias, terras férteis ou mão-de-obra, não constituem factores de competitividade. O valor acrescentado por tais recursos é que induz a competitividade.

Vantagens Comparativas	Vantagens Competitivas
Disponibilidade de terra; custos da terra	Produtividade do trabalho
Terra de cultivo; fertilidade	Eficácia de processos
Tributação	Qualidade de produto, serviço
Custos do trabalho	Base de competências
Matéria prima	Tecnologia
Ambiente empresarial	Investigação e Desenvolvimento (I&D)
Transporte	Base de conhecimentos; competências centrais
Proximidade com os mercados	Diferenciação
Paisagens, praias, etc.	Capital social/Confiança
Economias de escala	Conhecimento do mercado
Vantagens colaborativas	

¹ Adaptado de Chloe, K. e Brian Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century*, Cluster-Based Local Economic Development, Asian Development Bank, Manila 2011. <http://www.adb.org/publications/competitive-cities-21st-century-cluster-based-local-economic-development>.

Os recursos comparativos são importantíssimos para ajudar os países a ganharem posições nos mercados globais; por exemplo, onde as empresas utilizam os recursos comparativos sob a forma de baixos custos laborais ou proximidade com os mercados, como base para a produção de vestuário. Estes recursos comparativos são úteis, e fornecem a base para criar vantagens competitivas. Porém, sem valor acrescentado, através da produtividade, não há melhorias da competitividade. Outros países, muitas vezes, são capazes de competir com as mesmas ou até melhores, vantagens comparativas.

Mede-se a competitividade em grande parte pela produtividade, que por sua vez é medida por um maior valor acrescentado. A competitividade manifesta-se quando as empresas e as cadeias de valor são capazes de vender produtos e serviços a preços mais caros e com maiores lucros (o que pressupõe que o mercado está disposto a pagar e que os concorrentes não têm a facilidade de os imitar com a consequente diminuição dos preços). Uma economia competitiva constrói riqueza para as empresas, os trabalhadores e os agentes económicos - e essa riqueza pode ser usada para aumentar os rendimentos, ou para reinvestir na criação de vantagens ainda mais competitivas (por exemplo, investindo na melhoria do ensino profissional e das competências).

A fim de poder continuar (ou começar a) vender no contexto de taxas de câmbios mais valorizadas os sectores económicos precisam de ser crescentemente mais produtivos, ou oferecer vantagens únicas em termos de qualidade, diferenciação, localização ou de outros factores.

As empresas, as cadeias de valor e os sectores de actividade têm de melhorar continuamente a sua competitividade, pois deverão suplantam os concorrentes que os tentam imitar ou superar a qualidade dos seus produtos, a produtividade ou os serviços associados a bens ou serviços. O mesmo se aplica aos países e às regiões onde, estão integradas estas empresas, cadeias de valor (VC) e sectores.

A produtividade do investimento é um conceito útil relacionado com a competitividade e é, evidentemente, atractiva para o investidor. Algumas empresas, cadeias de valor e economias podem, melhor do que outras, tornar-se produtivas a partir de novos investimentos².

Os países e as regiões querem desenvolver a competitividade das suas economias e empresas (incluindo agrícolas) que constituem a economia, porque:

- Atrai investimentos;
- Permite às empresas pagar melhor aos seus empregados;
- Permite às empresas investir nas competências dos seus empregados;
- Gera rendimento nacional, capaz de pagar serviços sociais, novos investimentos, melhorias na educação e em outros factores desejáveis; e
- É mais fácil defenderem-se da concorrência a partir de uma posição de força.

A diversificação é também um elemento importante da competitividade sustentável de uma economia. Teoricamente é possível para uma empresa, cadeia de valor ou economia, ser altamente competitiva com base num único produto ou sector. Todavia, também é uma posição arriscada. Os riscos incluem abaixamentos de preços, desastres naturais, inovações disruptivas, ou bens ou serviços que se tornam ultrapassados devido a mudanças da procura, provocadas por uma melhoria dos rendimentos. Um exemplo é a cidade de Detroit nos EUA, uma localização que dependia excessivamente de um único sector (a indústria automóvel) e por não ter logrado desenvolver outras vantagens competitivas.

² Isto é medido utilizando um índice chamado "ICOR".

1.2. COMPETITIVIDADE E MELHORIA DO AMBIENTE EMPRESARIAL

Tem sido destacado o fraco ambiente de negócios e de investimento em Moçambique desde há muitos anos. O ambiente actual - os regulamentos e procedimentos, a disponibilidade e a qualidade dos serviços - não consegue assegurar o fornecimento dos serviços desejados pela maioria das empresas e investidores. O actual ambiente de negócios impõe custos desnecessários, ineficiências e riscos às empresas e investidores. As empresas, portanto, são incapazes nem estão dispostas a planear e investir a longo prazo, ou, em alguns casos, a fazerem investimentos que susceptíveis de dar à sua produtividade um nível mundial. É um dado adquirido que qualquer economia, ou burocracia nacional, que encarece os custos ou aumenta os riscos das operações de investimento ou dos negócios impede a competitividade, e pode limitar a criação de empregos, gerando impedimentos à criação e sustentabilidade das empresas.

Na medida em que os actores domésticos estão dispostos a investir mais, e que os investidores internacionais têm a escolha de o fazer em Moçambique ou noutra país, a qualidade do ambiente empresarial é um factor de competitividade para os países.

Os empresários moçambicanos estão preocupados com estas questões. A sua urgência pode, em parte, explicar porque razão as empresas subvalorizam os potenciais impactos económicos sobre a competitividade gerados pelo crescimento repentino da exploração dos recursos naturais.

1.3. UTILIZAR A MÃO-DE-OBRA DE BAIXO CUSTO PARA DESENVOLVER A ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE

Os baixos custos de mão-de-obra podem ser atractivos para a indústria de trabalho intensivo, se o ambiente de negócios, os serviços, a localização e outros elementos oferecerem serviços satisfatórios (e idealmente superiores), bem como baixos custos operacionais, de logística e de transação. Muitos países³ usaram os baixos custos laborais como primeiro passo para a construção da sua competitividade.

O trabalho de baixo custo normalmente significa que há grandes populações de desempregados ou subempregados, recebendo salários baixos. Os vencimentos também podem ser baixos em termos globais, em situações de uma moeda desvalorizada. Este tipo de custos laborais pode constituir uma vantagem comparativa. Mas o trabalho barato (e os baixos níveis de competências que isto geralmente implica) não é uma vantagem competitiva no longo prazo. Privilegiar este tipo de custos laborais, a não ser como forma de entrar no mercado, significa que uma economia e as suas empresas de trabalho intensivo terão interesse em manter os salários baixos e, portanto, não terão incentivos para investir na educação e na qualificação da sua população. Por esta razão, provavelmente, ficarão prisioneiros de baixos níveis de produtividade que, ao médio e longo prazo, constituirão um sério impedimento ao crescimento.

O Economist⁴ cita Bernard de Mandeville⁵: [É] “claro que numa nação livre ... , a riqueza mais segura consiste numa multidão de pobres laboriosos”. Esta perspectiva sugere que os países devem querer manter a sua mão-de-obra barata. É triste mas é normal ver países divulgando os seus baixos custos laborais como uma virtude.

Há necessidade de promover um genuíno debate sobre se, apesar de uma potencial Maldição dos Recursos, Moçambique poderá oferecer trabalho barato como vantagem e, assim, atrair a indústria ligeira, tais como a produção de vestuário ou a produção agrícola que requer trabalho intensivo. Essa produção provavelmente está instalada em locais onde as infra-estruturas, a logística e os serviços estão mais desenvolvidos - ou seja, onde irão atrair muitos dos serviços de apoio aos megaprojetos, designadamente nos locais onde os custos laborais são mais elevados. No entanto, existe uma enorme reserva de mão-de-obra, que poderia satisfazer a produção industrial, especialmente se for incentivada a migração urbana. Contudo, a legislação em Moçambique obriga um salário mínimo de cerca de US\$ 70/mês – em vez de um salário relativamente baixo quando a produtividade também é baixa.

³ O Japão, a Coréia do Sul, Irlanda, Honduras, Costa Rica, Indonésia, Geórgia e Maurícias são apenas alguns exemplos.

⁴ The Economist, Free Exchange, Penury Portrait - The consensus on raising people out of poverty is surprisingly recent

Jul 27th 2013. <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21582233-consensus-raising-people-out-poverty-surprisingly-recent-penury/print>

⁵ Um economista político e filósofo Inglês-Holandês dos séculos 17-18.

Um foco no trabalho de baixo custo, normalmente, implicaria mão-de-obra pouco qualificada e um investimento possivelmente limitado em termos de desenvolvimento de competências. Na economia moçambicana as competências são escassas e o pessoal qualificado tende a exigir salários mais elevados, muitas vezes superiores aos dos países noutras regiões da África Austral. A economia competitiva é aquela que se torna mais complexa e orientada pelos serviços ao longo do tempo e, portanto, aquela que requer mais pessoas com competências de nível elevado. Assim, no tocante à mão-de-obra, Moçambique terá de compreender e planear quer mudanças nos custos laborais bem como no impacto da escassez de trabalhadores qualificados.

2. O FOCO EM TRÊS SECTORES

As discussões e pesquisas realizadas nesta missão inicial, e o programa de trabalho proposto, enfatizam três sectores: a agricultura, a indústria e o turismo - reconhecendo que nestes há muitos sub-sectoros. Tais sectores foram escolhidos porque são actualmente grandes contribuintes para a economia e geradores de meios de subsistência (agricultura), sendo considerados prioridades nacionais (turismo e fabricação), sendo ou podendo ser empregadores em grande escala (e, portanto, estariam expostos às mudanças nos custos laborais). Acresce que são sectores de bens comercializáveis com fortes componentes de exportação e de exposição ao mercado mundial (estando, portanto, potencialmente expostos à valorização da moeda nacional). Cada um deles tem uma forte participação nas vantagens comparativas do país, mas também podem beneficiar das estratégias que desenvolvem a competitividade.

Sugerem-se, os seguintes quatro temas de investigação.

Esta missão tem desenvolvido várias hipóteses sobre como a mão-de-obra (como factor de produção) e os subsectoros em cada um dos três sectores serão afectados pela apreciação das taxas cambiais, o aumento dos preços do trabalho, a escassez da mão-de-obra e outros factores. Os custos de transporte, os custos de insumos de materiais, os custos de energia e outros factores podem mudar, talvez de forma significativa, a economia de Moçambique. A investigação proposta irá analisar e testar estas hipóteses, fornecendo as partes interessadas com perspectivas e conhecimentos para informar os seus debates e a respectiva tomada de decisões.

É importante reconhecer que os possíveis desenvolvimentos e os seus impactos são “linhas gerais”. As empresas individuais com excelentes estratégias, ligações com ou operações nos mercados, têm sempre a oportunidade de ser bem sucedidas. Com efeito, durante as discussões e reuniões realizadas para esta missão, ouvimos vários depoimentos informais sobre empresas bem sucedidas ou que estão a investir em subsectoros que, no entanto, se pensa poderão vir a estar sujeitas a pressões competitivas.

2.1. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: AS PERSPECTIVAS PARA AS CADEIAS DE VALOR DE EXPORTAÇÃO AGRÍCOLA TRADICIONAIS NO CONTEXTO DO BOOM DE RECURSOS EXTRACTIVOS DE MOÇAMBIQUE

HIPÓTESE

As cadeias de valor tradicionais incluem açúcar, algodão, tabaco, coco e caju. Estas culturas/produtos são produtos comercializados globalmente e, portanto, os preços são definidos pelo mercado mundial, razão pela qual Moçambique pouco pode fazer para influenciar os preços. As receitas por unidade, em meticais, serão reduzidas devido à valorização da moeda. No entanto, a apreciação das taxas de câmbio irá reduzir os custos das importações, de modo que se reduzirão também os custos de importação relativos à produção. A procura de mão-de-obra pelas indústrias extractivas, e um sector de serviços cada vez mais robusto, provavelmente irão fazer subir os salários, em particular para os trabalhadores qualificados; o aumento dos custos do trabalho no sector de produtos comerciáveis irá pressionar as margens. Os rendimentos dos pequenos agricultores serão esmagados e o agricultor tenderá a mudar as culturas caso tal seja possível.

Os produtores que abastecem o mercado local tendencialmente cobrarão preços mais elevados porque a procura irá aumentar; isto por sua vez pode aumentar a produção e fazer baixar os preços.

Uma maior taxa de câmbio irá reduzir os custos dos insumos importados. Por outro lado, os custos dos insumos de origem local irão aumentar.

A agricultura familiar de Moçambique tem de melhorar drasticamente a sua produtividade, o acesso ao mercado e a expansão das áreas produtivas. A competitividade agrícola contínua apoiar-se-á fortemente na capacidade do país para melhorar substancialmente a produtividade sectorial.

PERSPECTIVAS FUNDAMENTAIS E DADOS A SEREM INVESTIGADOS.

- Examinar as estruturas para a fixação dos preços e as medidas de redução de riscos das cadeias de valor (Considerar a substancial flutuação de preços dos produtos agrícolas). Como é que estes enfrentam as pressões?
- Quais são as opções disponíveis para aumentar a produtividade? Como é que as empresas se preparam para atingir tal melhoria?
- As vantagens de preços ou de lucros podem ser obtidas através de melhorias de qualidade (uma forma de produtividade). O que seria necessário para conseguir isso? Qual seria o potencial impacto das melhorias de qualidade/preço nas estruturas de custos?
- Comparar as estruturas de custos dos subsectores com as de outros países.
- Existe flexibilidade em caso afirmativo quanta - no sistema devido a acordos de preços de transferência? Será que tal poderá proporcionar capacidade para aliviar pressões sobre os preços de abastecimento?
- Como é que outros países produtores ultrapassaram e reagiram face a tais pressões? Qual é o contrafactual - que pressões / investimentos / evoluções teriam sido esperadas na indústria, na ausência de tais pressões?

Nota sobre o aumento da produtividade através da comercialização da agricultura: os moçambicanos entrevistados estão cientes da necessidade de aumentar a produtividade na agricultura e na agroindústria a montante, e “comercialização” parece ser a “palavra mágica”. No entanto, é necessária a sua definição. No contexto moçambicano, “comercialização” refere-se a sistemas do campo-para-o-mercado, que incluem economias de escala, a exposição e a transmissão de incentivos, pressões comerciais, e acesso ao mercado através de intermediários a jusante. A maior comercialização da agricultura é vista como um mecanismo para incrementar a produtividade e, conseqüentemente, para melhorar a competitividade das cadeias de valor agrícolas bem como os rendimentos agrícolas. Uma agricultura moçambicana competitiva terá de responder às pressões provenientes da grande expansão de exploração dos recursos extrativos, aumentando substancialmente a produtividade ao nível do produtor e de toda a cadeia de valor.

A análise detalhada da potencial melhoria da produtividade agrícola pode ultrapassar o âmbito da análise a cargo do programa SPEED. Contudo, vale a pena enfatizar que será importante compreender vários factores para avaliar a evolução da competitividade do sector agrícola em Moçambique. Os exemplos incluem: a produtividade, a valor acrescentado, a lucratividade da cadeia de valor e dos respectivos actores, os preços cobrados e a qualidade. A maior produtividade exigirá ligações fortes e autosustentáveis entre produtores e compradores, que facilitem a transmissão de incentivos, informação e insumos. Como é que estas serão afectadas pelas taxas de câmbio e pelos custos do trabalho?

2.2. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - ALCANÇAR UMA PRIORIDADE NACIONAL FACE AO BOOM DE RECURSOS EXTRACTIVOS EM MOÇAMBIQUE

HIPÓTESE

O desenvolvimento do turismo é uma prioridade nacional e, portanto, requer atenção específica. Moçambique possui vantagens comparativas (recursos naturais) que podem servir de base para o país desenvolver este destino como uma indústria de turismo (de lazer, aventura, cultura, animais selvagens, etc.). Todavia, será necessário um grande investimento para assegurar o seu desenvolvimento.

A indústria do turismo moçambicana requer muitos bens importados, tanto para investimentos como para as operações correntes. Moçambique, provavelmente, terá alguma dificuldade em substituir essas importações com produtos produzidos localmente. Uma grande parte das actividades do turismo é paga em moeda estrangeira, como parte de pacotes previamente negociados, e isso pode diminuir as vantagens dos custos das importações, numa situação de valorização da moeda nacional.

Como indústria de mão-de-obra intensiva, o turismo terá de enfrentar não apenas o aumento geral dos custos laborais, mas também o aumento dos custos de mão-de-obra qualificada. A menos que Moçambique possa constituir-se como parte do mercado que não depende dos preços praticados (presumivelmente o turismo de qualidade), ou, talvez, como complemento de percursos regionais⁶, esta franja do mercado turístico ficará inacessível no curto e médio prazo.

PERSPECTIVAS FUNDAMENTAIS E DADOS A SEREM INVESTIGADOS

- Descrever os principais segmentos de turismo com pertinência para Moçambique. Como é que cada um deles será afectado pelas taxas de câmbio e pelos custos laborais? Quais os componentes de custos que irão mudar?
- Identificar, em particular, a componente de trabalho das várias empresas de turismo, e a forma como as mudanças no mercado de trabalho terão impacto na acessibilidade e rentabilidade do turismo.
- Qual será o impacto nos custos dos bens importados localmente? Como é que isso irá alterar a atractividade da indústria do turismo para Moçambique? Qual será o impacto na possibilidade de os produtores moçambicanos aumentarem a sua oferta de insumos para a indústria?
- Examinar a experiência de outros países afectados por grandes expansões de recursos naturais. Como foram afectados? Quais as estratégias que têm sido bem sucedidas?

Há uma crescente procura por serviços de turismo relacionados com negócios - por exemplo, de transporte, hotéis, restaurantes, entretenimento e compras - pelos colaboradores das empresas ligadas aos investimentos e às operações nos sectores extractivos. Este mercado também irá gerar procura por turismo de lazer de fácil acesso. Há uma oportunidade de complementar a oferta turística - ou seja, de utilizar o turismo de lazer para os turistas de negócios, como solução para o desenvolvimento de instalações e serviços requeridos pelo turismo de lazer regional e internacional de elevado padrão.

Com rendimentos crescentes, os moçambicanos também estarão interessados nas oportunidades do turismo nacional. As infra-estruturas turísticas nacionais satisfazem também alguns elementos do mercado regional e internacional.

Nesta análise, será importante reconhecer que o turismo ainda não é um sector firmemente estabelecido; as competências e os serviços em particular ainda são débeis.

⁶ lógica que foi expressa em várias reuniões seria que Moçambique oferece um destino "diferente" do que os locais estabelecidos maduros, tais como a África do Sul e o Quênia, e que Moçambique seria um excelente destino de "acréscimo".

2.3. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: EXISTEM VÁRIOS SUBSECTORES MANUFACTUREIROS POTENCIAIS – QUE PODEM SER BEM SUCEDIDOS NO CONTEXTO DO BOOM DE RECURSOS EXTRACTIVOS EM MOÇAMBIQUE

A análise irá considerar vários tipos de fabricação – por exemplo a indústria ligeira, a transformação industrial de recursos naturais, o agro-processamento, a produção de bens alimentares e a fabricação para os mercados regionais⁷.

HIPÓTESES

A indústria ligeira e a produção industrial de capital intensivo para a exportação, depende da importação de materiais ou componentes e da exportação de produtos montados ou processados. Se a fabricação estiver assente na montagem ou no processamento de importações para reexportação, as vantagens obtidas com os custos de importação mais baixos não seriam relevantes, pois o componente de importação é apenas reexportado. Porém, os custos laborais iriam aumentar, e isso teria um impacto particular na rentabilidade da indústria ligeira que requer trabalho intensivo⁸.

A fabricação que depende de um recurso natural (por exemplo a energia e os minerais locais) muito provavelmente não será sensível à disponibilidade ou aos custos do factor trabalho. A apreciação da taxa de câmbio pode privilegiar Moçambique em comparação com outros locais ricos em recursos - mas a escassez de tais recursos pode representar um forte aspecto negativo.

A fabricação para a região pode ser promissora se os serviços e a disponibilidade de transporte forem adequados á procura. Em termos puramente geográficos, o sul da Tanzânia, Malawi, Zâmbia e Zimbabué oferecem oportunidades de proximidade, especialmente se as infra-estruturas de transportes da África do Sul estiverem sobrecarregadas e os seus custos laborais forem elevados. No entanto, o modelo de negócio teria que ter robustez para superar a vantagem da África do Sul em termos de competências, infra-estruturas de fabricação e logística. A mão-de-obra moçambicana pode ser de baixo custo em comparação com a da África do Sul, mas o impacto dos custos de transporte e das eficiências, tais como as relacionadas com as ligações dos corredores, seria um importante motor de um subsector focado na região.

O agro-processamento, agregando valor aos produtos produzidos em Moçambique, ou aos fabricados regionalmente, tem uma lógica forte, desde que as produtividades agrícola e de processamento sejam fortes e continuem a melhorar. Tal teria como resultado natural progressos na cadeia de valor. Os custos de transporte seriam minimizados em termos de distância. Haveria uma lógica forte para o Investimento Directo Estrangeiro (FDI), bem como para o investimento nacional.

PERSPECTIVAS FUNDAMENTAIS E DADOS A SEREM INVESTIGADOS

- Desenvolver as estruturas de custos das várias cadeias de valor e empresas. Comparar os custos dos vários factores de produção com os parâmetros de referência internacionais.
- Realizar uma análise dos custos do ponto de vista da competitividade, que destaca os custos afectados pelo trabalho e pela taxa de câmbio.
- Discutir a disponibilidade de infra-estruturas – a possível “competição” para a disponibilidade de infra-estruturas com empresas extractivas situadas nos corredores.
- Relataram-se alguns casos bastante recentes de investimentos na indústria de vestuário. Qual é a sua racionalidade estratégica/financeira? São competitivas?
- Análises de sensibilidade para destacar o impacto das taxas de câmbio e os custos laborais.

⁷ A fabricação com base em altos níveis de competências ou conhecimentos é outra categoria. Mas é pouco provável que isso seja uma oportunidade prioritária imediata para Moçambique.

⁸ Assume-se que a infra-estrutura, serviços, procedimentos e os custos de transporte todos favorizam a logística e outros processos simplificados, permitindo Moçambique a competir na base de custos com os países tendo tais eficiências.

2.4. TEMA DE INVESTIGAÇÃO: IMPACTO DOS CRESCENTES CUSTOS LABORAIS EM VÁRIAS CADEIAS DE VALOR

Este tópico analisa os impactos esperados dos custos laborais entre os diversos modelos de sector e de negócios.

Este tópico também irá fornecer uma compreensão da resposta provável das populações rurais às novas oportunidades nas indústrias de produtos não-comercializáveis e, portanto, dos custos e da disponibilidade de mão-de-obra para a agricultura e a indústria transformadora.

HIPÓTESE

O aumento dos custos laborais irá aumentar os custos dos bens e serviços, em particular nos sectores de trabalho intensivo, tais como a agricultura não mecanizada, o turismo, a indústria de trabalho intensivo, a construção, etc. As empresas terão de absorver esses custos adicionais (reduzindo os lucros unitários), alcançar uma maior produtividade do trabalho ou de outro tipo - ou abandonar o negócio. Muitas empresas (e cadeias de valor) não serão capazes de diferenciar os seus preços em face dos preços ou importações globais.

Uma hipótese alternativa é que o trabalho rural está em grande parte isolado desses mercados de trabalho com salários mais elevados e, conseqüentemente, a produção agrícola não irá enfrentar pressões significativas relacionadas com o trabalho, a mão de obra de baixo custo continuará a estar disponível para a indústria de mão-de-obra intensiva. No entanto, ao factor laboral da indústria será pago o salário mínimo, que é relativamente elevado e que irá encarecer ao longo do tempo - os salários reais são rígidos para baixo e, possivelmente, demasiado elevados em comparação com outros países.

PERSPECTIVAS FUNDAMENTAIS E DADOS A SEREM INVESTIGADOS

- O investimento antecipado de valor acrescentado nos países em desenvolvimento baseia-se muitas vezes na disponibilidade de mão-de-obra barata. Esse investimento será restringido em Moçambique. Isso aplica-se tanto ao FDI como ao investimento nacional.
- Examinar o componente do custo do trabalho de várias cadeias de valor/perfis de custos empresariais. Quais são os sectores susceptíveis de serem fortemente afectados?
- Como é que a componente do factor trabalho nos sub-sectores moçambicanos se compara às de países concorrentes?
- Quais são os sectores mais robustos por terem condições para aumentar os preços? Como é que irão responder à escassez de mão-de-obra e ao aumento dos preços do trabalho?
- Os custos laborais já terão aumentado nalgumas regiões do país. Qual tem sido a experiência dos sectores nessas regiões? Que respostas já estão a ser dadas?
- Quais as respostas noutros países que sofreram aumentos dos custos laborais?
- Quais são as opções disponíveis para aumentar a produtividade nos sectores afectados?
- Quais as opções políticas disponíveis para abordar estas questões?

3. NOTA FINAL

Propõem-se quatro temas de pesquisa para analisar mais em pormenor os prováveis impactos da grande expansão dos recursos extractivos em Moçambique na competitividade dos sectores de produtos comerciáveis na economia do país. As informações e hipóteses foram desenvolvidas pelo consultor, com base em relatórios disponíveis e discussões detalhadas com as partes interessadas moçambicanas.

Muitos factores para além da grande expansão de recursos irão afectar a competitividade e o sucesso da economia de produtos comerciáveis moçambicanos. De particular importância será a qualidade do favorável ambiente empresarial subjacente, as políticas que afectam especificamente cada sector, o sucesso de Moçambique em atrair investimento privado globalmente competitivo, e a qualidade das estratégias adoptadas pelas empresas individualmente e em colaboração com outras. Embora não especificamente dirigida a esses factores complementares, a pesquisa proposta contribuirá também para uma melhor compreensão daqueles factores.

REFERÊNCIAS

- “Challenges of the Mozambique’s Economy: Private Sector Vehicle of Development and Sustainability.” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). November 2, 2011.
- “Doing Business And Mozambique: A Blueprint For Success An Update Of The 2010 Report.” Produced for review by the United States Agency for International Development. Prepared By DAI and Nathan Associates, Inc. April 2011.
- “Estimating the Monetary Benefits of Business Environment Reforms.” SPEED Project Guidelines. Review Prepared By DAI and Nathan Associates for USAID. August 2011.
- “Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique.” Publication Produced By DAI and Nathan Associates for USAID, October 2011.
- Introduction, Economic Effects of Regulating the Surrender Export Of Earnings.” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). SPEED Project Policy Note, prepared by SPEED. January 17, 2011.
- “Labor Costs within Mozambique’s Cashew Processing Factories: Statutory Minimums and Requirements for Competitiveness Summary Report.” Prepared by Technoserve. December, 2006. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fomrmz.org%2Findex.php%2Fbiblioteca%2Fcategory%2F67-caju%3Fdownload%3D1111%3Acaju&ei=Ssk8UrayH4Ho8QT-k4HIDQ&usg=AFQjCNHJXaYaBtC7u1yVHhvIQ7C6f6J3VQ&sig2=a_3dC8z7YpivPWfLAunRXA&bvm=bv.52434380,d.eWU
- “Legal Framework for Recognizing and Acquiring Rights to Rural Land in Mozambique: A Guide to Legalizing Land-Holding.” Associação de Comércio e Indústria. Edition III. August 2012.
- “Lessons to Be Learned From the Mining Sector.” OECD Global Forum on International Investment. Conference on Foreign Direct Investment And The Environment. OECD Headquarters, 2 Rue André Pascal, 75775 Cedex 16, Paris, France. 7 - 8. February 2002.
- “Major Investments in Oil, Gas and Mining as Drivers of National Skills and Industrial Development Through Local Procurement and Content.” Presented by, CTA, USAID/SPEED. Beira –Maputo, 24 and 25 October 2012.
- “Millennium Challenge Compact Between The United States of America Acting Through the Millennium Challenge Corporation and The Government of the Republic of Mozambique”
- “Mozambique Stimulating Private-Sector Agribusiness Investment in Mozambique” Multi- Stakeholder Action Plan. August 2012.
- “National Oil and Gas Policy for Rwanda.” Ministry of Energy and Mineral Development, the Republic of Rwanda. February 2008.
- “Performance Assessment Framework Technical Inputs For the Upcoming Exercises.” Produced For The United States Agency For International Development by DAI and Nathan Associates. August 2011.
- “Profile of Dunavant Cotton Company in Zambia.” USAID ICT/AG Report. November 2012. “Recommendations For Improving The Enabling Business Environment: Southern Africa
- Global Competitiveness Hub: Trade Management, Trade Facilitation, And Capacity-Building Activities.” Project Note. Submitted By: Edward La Farge, Andrea Erdmann from The Services Group to Regional Center for Southern Africa, U.S. Agency for International Development. Gaborone, Botswana. February 2006.

- “Recommendations on the 2011 Doing Business Report Mozambique.” Produced For Review by the United States Agency for International Development On Behalf Of the Private Sector Working Group. Prepared by DAI and Nathan Associates Inc. July 2011.
- “Recommendations on the 2011 Doing Business Report, Mozambique.” Produced for the United States Agency for International Development by DAI and Nathan Associates. July 2011.
- “Relaunch of an Industry: Economic Impacts Caused by the Redevelopment of the Mozambican Cashew Processing Industry.” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). Study prepared by Technoserve. January 2009.
- “Republic Of Mozambique.” Staff Report For The 2013 Article Iv Consultation, Sixth Review Under The Policy Support Instrument, Request For A Three-Year Policy Support Instrument And Cancellation Of Current Policy. Support Instrument IMF. Country Report No. 13/200. July, 2013.
- “Republic of Mozambique: Financial Sector Assessment Program- Financial System Stability Assessment.” IMF Country Report No. 10/12. January 2010.
- “Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper.” IMF Country Report No. 11/132. June 2011.
- “Southern Africa Quarterly Overview and Analysis.” Africa Development Bank Group. 1st Quarter, 2013. Issue N° 8.
- “Sovereign Wealth Funds: Are They Needed In Mozambique?” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). SPEED Note. 014. 6 December 2011.
- “Strategic Plan to promote private investment in Mozambique.” Ministry of Planning and Development, Republic of Mozambique. PEPiP 2014-2016.
- “Strengthening the Management of the Oil and Gas Sector in Uganda.” A Development Programme in Co-operation with Norway. Ministry of Energy and Mineral Development. February 2010.
- “Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED).” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). SPEED/Notes/2011/002 1. April 4, 2011.
- “Tanzania Oil and Gas: Status and Trend Study Report.” Publish What you Pay-Tanzania Coalition. 2011.
- “Taxation in the Agricultural Sector in Mozambique: An Analysis of VAT Exemptions and Other Tax Issues.” Produced For The United States Agency For International Development by DAI and Nathan Associates. June 2012-Draft.
- “The Future of Agribusinesses For Export Under The New Proposed Regulations To The Exchange Law (Law 11/2009, Of 11 March).” Report Prepared by Technoserve. 1 November 2010
- “The Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique.” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). Presentation 2011
- “The Legal Framework for Obtaining Rights Over Land in Rural Areas In Mozambique: A Guide To Legalizing Land Holding.” ACIS, Association for Commerce and Industry, Edition III. August 2012.
- “Tourism Concessions in Protected Areas in Mozambique: Manual For Operators And Concessionaires.” Produced for review by the United States Agency for International Development. SPEED Reports 2012-005. April 2012.
- “Value Chain Finance Assessment of the Cashew Nuts Sector in the Province of Nampula, Mozambique.” Prepared For GIZ by Mennonite Economic Development Associates. Final Report April 2011.

- Aksoy , M. Atama and Yagci, Fahrettin. “Mozambique Cashew Reforms Revisited.” Policy Research Working Paper, No. 5939. The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network International Trade Department. January 2012.
- Aleksishvili, Aleks. “Economic and Doing Business Reforms in Georgia, 2004-2007.” Presented at the Rethinking Development Policy lecture sponsored by Duke Center for International Development (DCID). September 29, 2009.
- Althammer, Wilhelm and Schneider, Martin. “Does oil and Gas Wealth Eat Up Total Wealth?: Analyzing Resource Course with Measures of Sustainable Wealth.” January 30, 2013. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2209127> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2209127>
- Amoako-Tuffour, Joe. “Public Participation in the Making of Ghana’s Petroleum Revenue Management Law.” Natural Resource Charter Technical Advisory Group. October 2011.
- Apata, T.G. “Linkages between Crude-oil Exploration and Agricultural Development in Nigeria: Implications for relevant qualitative data collection and analysis to improve rural economy.” Department of Agricultural Economics and Extension, Joseph Ayo Babalola University, Ikeji-Arakeji, Nigeria. May 2010.
- Bategeka, Lawrence and Matovu, John Mary. “Oil Wealth and Potential Dutch Disease Effects in Uganda.” Economic Policy Research Centre. June 2011.
- Biggs, Tyler. “Mozambique’s Coming Natural Resource Boom Expectations, Vulnerabilities and Policies for Successful Management?”. USAID. September 2012- DRAFT
- Budina, Nina, Pang, Gaobo, Van Wijnbergen, Sweder. “Nigeria: Dutch Disease or Debt Overhang? Diagnosing the Past, Lessons for the Future.” Paper Presented at PRMED on conference on Sovereign Debt and Development: Market Access Countries. The World Bank, Washington D.C. October 6, 2006.
- Casimiro, Rita and Dr. Spenceley, Anna. “Tourism Concessions in Protected Areas in Mozambique: An Analysis of Tourism Concessions Models in Protected Areas in Mozambique.” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). Produced For The United States Agency For International Development by DAI and Nathan Associates. SPEED Report 2012-005. April 2012
- Ebrahim-Zadeh, Christine. “Back To Basics, Dutch: Disease Too Much Wealth Managed Unwisely Finance and Development.” Volume 40, Number 1. March 2003
- Esanov, Akram. “Economic Diversification in Resource Dependent Countries.” Revenue Watch Institute presentation. October, 2012.
- Gel, Alan. “Economic Diversification in Resource Reach Countries: Policies to Harness the Power of Natural Resources.” Paper presented at the High-level Seminar on Natural Resources, Finance and Development organized by the Central Bank of Algeria and the IMF Institute in Algiers. November 4-5, 2010.
- Harberger, Arnold C. “Reflections on Oil, Dutch Disease and Investment Decisions.” Policy report submitted to USAID. August 5, 2009.
- Henstridge, Mark and Page, John. “Managing a Modest Boom: Oil Revenues in Uganda.” OxCarre Research Paper 90. Department of Economics, University of Oxford. June 2012.
- Ismail, Kareem. “The Structural Manifesto of the „Dutch Disease”: The Case of Oil Exporting Countries.” IMF Working Paper. October, 2013.

- Leskinen, Olivia, Klouman Bekken, Paul, Razafinjatovo, Haja, García, Manuel. “Norway an Oil and Gas Cluster: A Story of Achieving Success through Supplier Development.” Harvard Business School. May 2012.
- Marapusse, Rosario. “Business Environment in Moçambique: A Snapshot Presentation.” Presentation Maputo, October 2012.
- Marapusse, Rosario. “Trading Across Borders in Mozambique.” Presentation, Maputo, August 2012.
- Meijja, Paula Ximena and Castel, Vincent. “Could Oil Shine Like Diamonds? How Botswana Avoided The Resource Curse And Its Implications For A New Libya.” Africa Development Bank Chief Economic Complex. October 12.
- Mwanza, Peter. “Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons.” Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED). Produced For the United States Agency For International Development by DAI and Nathan Associates. October 2012.
- Osei, Darko Robert and Domfe, George. “Oil Production in Ghana: Implications for Economic Development.” Real Institute Elcano. ARI 104/2008 - 15/9/2008
- Porter, Michael E. “Kazakhstan’s Competitiveness: Roadmap towards a Diversified Economy.” Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School. Presentation given at Almaty, Kazakhstan. January 26, 2005.
- Radelet, Steve. “Supporting Sustained Economic Growth And Development: Lessons From Successful Countries And Implications For Mozambique.” Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED). Submitted By Nathan Associates, Inc. to USAID/Mozambique. November 2004.
- Roberts, Ryan and Green, Alexander, “Monetizing the Benefits of SPEED.” Support Program For Economic and Enterprise Development (SPEED). Presentation August 25, 2011.
- Sarkar, Soumodip. “Mozambique: Creating a Productive Wheel in a Competitive Cart.” Submitted By Nathan Associates, Inc. To USAID/Mozambique. July 2004.
- Suryantoro, S. And M.H. Manaf. “The Indonesian Energy and Mineral Resources Development and Its Environmental Department of Energy and Mineral Resources, the Republic Of Indonesia. Management to Support Sustainable National Economic Development.”
- Vokstrokutova, Ekaterina, Canuto, Otiviano, Brahmhatt, Milan. “Dealing with Dutch Disease.” Economic Premise, the World Bank. No. 16, June 2010.
- Walter, Jake. “What Drives Competitiveness in the Mozambique Cashew Value Chain?” Presented at the USAID 14th installment of the Linking Small Firms to Competitiveness Strategies Breakfast Seminar Series. August 19, 2006.

CAPÍTULO 2.2

**OS MERCADOS DE TRABALHO EM
MOÇAMBIQUE FACE AO BOOM DE
RECURSOS NATURAIS: QUAIS OS
POTENCIAIS IMPACTOS DA
DOENÇA HOLANDESA**

Lynn Salinger & Caroline Ennis
Maio 2014

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em todo o mundo, o boom das exportações de recursos naturais, muitas vezes levou a realinhamentos económicos significativos, mesmo à virtual eliminação de alguns sectores da economia. As exportações de recursos naturais levam a afluência de divisas recebidas, o que faz com que o valor da moeda local se fortaleça e alteram os preços relativos entre bens e serviços comercializáveis e não comercializáveis em todos os sectores.



A experiência em outros lugares sugere que a mão-de-obra e o capital são frequentemente realocados em resposta a esses incentivos em mudança, para além dos chamados sectores “comercializáveis” (sectores tradicionais de exportação e substituição de importação, tais como agricultura, indústria manufactureira e turismo) para o sector de extractivos e sectores “não comercializáveis” (sectores de serviços que suportam a expansão dos recursos naturais em, tais como a construção, transportes e outras infra-estruturas, retalhistas, etc.).

Dadas experiências semelhantes em outros lugares em África e no mundo, quais são os prováveis impactos de tais forças macroeconómicas fortes em Moçambique no mercado de trabalho e nos sectores comercializáveis tradicionais? E o que se pode fazer para geri-los de tal forma que o máximo benefício reverta para Moçambique?

O projecto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial e Económico da USAID Moçambique, lançou uma série de investigações para explorar estas questões. Em meados de Março de 2014 dois economistas procuraram informações qualitativas e quantitativas junto aos representantes do governo, sector privado e organizações de trabalho para compreenderem a estrutura, comportamento e políticas que regem o sector do trabalho em Moçambique hoje, a fim de prever possíveis impactos no mercado de trabalho do boom dos recursos naturais sobre o emprego e salários no futuro a curto e médio prazo. Os comentários recebidos dos stakeholders durante um workshop realizado em Junho de 2014 foram incorporados no relatório. Avaliações complementares dos potenciais impactos da chamada “Doença Holandesa” na agricultura, indústria e turismo também estão em curso.

Os resultados da avaliação do trabalho incluem o seguinte:

1. O boom de recursos naturais já está a desenrolar-se em Moçambique, apesar de que toda a extensão do fenómeno macroeconómico conhecido como Doença Holandesa é improvável a ser sentida com a força total por algum tempo. Já estão em evidência as pressões ascendentes sobre os mercados de habitação e imobiliário comercial, bem como nos mercados de mão-de-obra qualificada.
2. A segmentação dos mercados de trabalho em Moçambique hoje - gestão, profissionais qualificados, técnicos qualificados, por um lado, e mão-de-obra não qualificada, por outro - é significativa. A equipe de avaliação do trabalho ouviu inúmeros relatos da oferta disponível apertada, não apenas para gestores e outros profissionais qualificados, o

que é de se esperar, mas também na categoria de técnicos qualificados, ou seja, trabalhadores cujas ocupações exigem formação, aprendizagem, e (possivelmente) certificação. Isso coloca uma grande pressão tanto sobre os salários dos trabalhadores qualificados, para os quais está a ser pago um prémio cada vez maior no mercado de trabalho de Moçambique hoje, assim como sobre o sistema de cotas mão-de-obra estrangeira, que actualmente regula o volume de trabalhadores que podem ser “importados” do estrangeiro para compensar as actuais lacunas de qualificações.

3. Devido as reais barreiras de habilidades a mão de obra-não-qualificada é em grande parte NÃO substituível para a mão-de-obra exigida pelos sectores extractivos e outros associados afluentes da economia. Quatro quintos da força de trabalho está enraizada no sector agrícola, onde os moçambicanos com baixa formação académica, em grande parte analfabetos trabalham arduamente para ganhar a vida. Este grupo não qualificado de mão-de-obra carece tanto da “empregabilidade suave” bem como das habilidades técnicas exigidas pelos empregadores do sector formal. Uma vez que a mão-de-obra rural dificilmente pode ser contratada para os sectores extractivos ou não comercializáveis em um número significativo, o impacto esperado de uma possível Doença Holandesa sobre os salários no sector rural é provável que seja mínimo.



4. No entanto, a aceleração observada nas aprovações de megaprojectos em Moçambique aumentou as expectativas de que a indústria de extractivos irá proporcionar novos postos de trabalho para os moçambicanos. Criou e criará, mas apenas para um pequeno número de trabalhadores qualificados. O Governo de Moçambique faria bem em enfatizar que o futuro económico do país vai depender do desenvolvimento da força de trabalho formada ou educada. Esta mensagem não é bem compreendida pelo público e deve ser amplamente divulgada para incentivar uma tomada de decisões racional sobre a migração de trabalhadores, crescimento de pequenas empresas e investimentos nas proximidades dos locais da indústria extractiva e, mesmo abandono escolar retardado a favor de mais educação e desenvolvimento de habilidades.

5. No curto prazo, a demanda de mão-de-obra qualificada será satisfeita por meio de “importações” de trabalhadores estrangeiros. No longo prazo, pode fazer sentido estratégico para os empregadores e governo estabelecer parcerias no desenvolvimento de oportunidades de educação e formação para moçambicanos a fim de oferecer técnico e profissionais qualificados candidatos a emprego na próxima década.

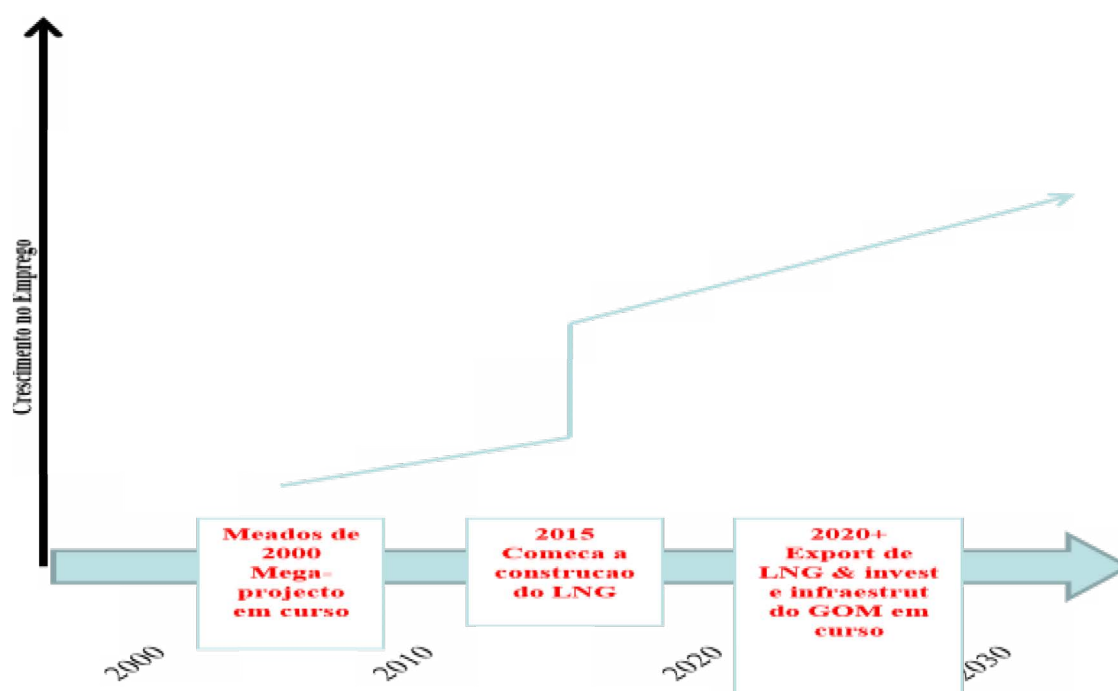
6. No entanto, é provável que alguns dos mais ambiciosos ou empreendedores tentarão mudar-se para áreas de actividade a extracção de recursos. Assim, é ainda mais crucial que o ambiente de negócios – pelo referimo-nos aos regulamentos e a sua aplicação uniforme, bem como a disponibilidade de financiamento – seja favorável ao estabelecimento de empresas familiares que possam surgir em torno dos locais de mineração e outros locais extractivos.

7. É impossível prever os níveis de previsão de despesas de investimento por parte do governo, as indústrias extractivas e outros investidores privados. Mas o maior potencial para criação de empregos originados pelo crescimento de recursos encontra-se nos projectos de obras públicas de mão-de-obra intensiva, financiados por receitas públicas e o crescimento a ser gerado pelo investimento privado associado. Mais uma vez, as habilidades necessárias para atender a esses investimentos estão altamente concentradas nas áreas profissionais, cujo investimento de formação precisa de ser planificado e implementado com grande urgência.

8. Sob pressão da Doença Holandesa, à medida que o valor do metical se fortalece e a rentabilidade é espremida, as empresas serão obrigadas a rever as suas estruturas de custos. As empresas terão que considerar, nomeadamente, se recuam nalguma percentagem da sua força de trabalho, mudam para mão-de-obra importada mais barata, ou investir em máquinas de economia de trabalhadores, que serão menos caras, em termos de meticais, na esteira da valorização da moeda. O desenvolvimento do capital humano, melhoria das qualificações dos trabalhadores e investimentos em sectores de maior valor agregado da economia será necessária se esses salários mais altos (expressos em dólares ou euros) forem considerados acessíveis pelos investidores.

9. No longo prazo, a competitividade de Moçambique será reforçada não obrigando as empresas a utilizarem mão-de-obra moçambicana não qualificada, mas investindo numa força de trabalho moçambicana altamente qualificada. Para que Moçambique empregue com êxito a “bênção” dos seus recursos naturais para embarcar numa transformação económica estrutural, criar novas indústrias e oportunidades de emprego de serviços para a futura força de trabalho do país, é preciso investir agora no seu povo. Isto tem de ser feito de uma forma coordenada e integrada, se possível através de uma política nacional de emprego que poe o emprego no centro de todas as actividades do Governo.

Conforme descrito no relatório completo, a eficiência do mercado de trabalho e a forma como a economia responde às pressões da Doença Holandesa dependerá da medida na qual os obstáculos impedem o movimento entre os segmentos do mercado de trabalho e o quão bem é transmitida a informação sobre as oportunidades do mercado de trabalho. As informações sobre o mercado de trabalho – procura e oferta presente esperada de mão-de-obra; salários por região, sector



e ocupação; requisitos de habilidades e certificação por ocupação; condições de trabalho – são extremamente difíceis de encontrar, não só para os participantes esperados do mercado de trabalho, mas também para os trabalhadores que já estão no mercado de trabalho que procuram mudar os seus portfólios de trabalho. Actualmente há pouca informação disponível

	‘Vencedores’	‘Perdedores’
Efeito Cambial	<ul style="list-style-type: none"> • Consumidores de produtos importados • Importadores • Empresas que utilizam maioritariamente matérias primas e subsídios importados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (seja a produzir para exportação, seja para substituição de importações) • Exportadores • Oportunidades de investimento alternativas
Efeito do Boom	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhadores com altas qualificações • Indústria extractiva • Fornecedores à Indústria Extractiva • Transporte • O Estado e Autoridade Tributária • Provedores de serviços – por exemplo cabeleireiros • Construção e produção de subsídios para construção • Bancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas sem qualificações nem acesso a formação • Agricultores • PMEs • Empresas Manufactureiras • Turismo.

– sobre as opções de carreira, oportunidades de emprego, potencial de geração de renda ou requisitos de formação – para oferecer aos jovens razões para permanecerem na escola e escolherem, particularmente, aprender habilidades em demanda.

Se não for feito um esforço de formação mais abrangente, a economia provavelmente não vai desfrutar de um forte impulso no nível de emprego (Cenário 1). No caso do cenário 1, pode se imaginar vários ‘vencedores’ e vários ‘perdedores’ do boom em recursos naturais, conforme mostrado abaixo.

Se os esforços de formação apenas permanecerem centrados nos técnicos qualificados necessários para a rápida expansão da indústria de extractivos, haverá uma subida de curto prazo no emprego, sendo que a expansão a longo prazo continuará a um ritmo inalterado (Cenário 2). No entanto, juntamente com os investimentos do governo e do sector privado para promover o crescimento em outros sectores da economia de mão-de-obra intensiva (desenvolvimento de infra-estruturas, imobiliária, além de investimentos para aumentar a produtividade e inovação em produtos comercializáveis tradicionais, tais como a agricultura, indústria e turismo), Moçambique deve ser capaz não só de desfrutar de um aumento de curto prazo no emprego, mas também de embarcar numa transformação estrutural da economia que irá desfrutar de um nível acelerado de crescimento do emprego ao longo do tempo (Cenário 3).

A probabilidade de sucesso em alcançar o Cenário 3 será melhorada se o governo moçambicano finalizar a sua Estratégia Nacional de Desenvolvimento, visando uma estratégia para alocar as receitas futuras das exportações de recursos naturais para fazer crescer a economia, através do investimento em sectores de mão-de-obra intensiva, cujos retornos irão posicionar o país para a transformação dinâmica e estrutural. A construção de infra-estruturas de transportes, comércio, construção e telecomunicações, o fornecimento de apoio aos sistemas agrícolas de mão-de-obra intensiva, atracção de investimentos a indústria de mão-de-obra intensiva, e a expansão dos investimentos em capital humano para aumentar a alfabetização, aritmética, habilidades técnicas e de gestão, irá fornecer a base para Moçambique captar benefícios, ao invés de ser desfeito pelos efeitos da Doença Holandesa, de uma expansão da indústria de extractivos nas próximas duas décadas.

A Secção 1 do presente relatório apresenta uma visão geral da economia, a crescente importância das indústrias extractivas dentro dela, as preocupações macroeconómicas que podem surgir em associação com o boom dos recursos naturais, e uma amostra de experiências da Doença Holandesa em outros lugares. A Secção 2 oferece um modelo conceptual dos mercados de trabalho em Moçambique, com destaque para as várias dimensões para consideração pelo estudo. Os parâmetros quantitativos extraídos das fontes existentes sobre a força de trabalho em Moçambique, o emprego, a mobilidade da mão-de-obra, a renda, as instituições de trabalho, salário mínimo, e o sector informal e as empresas familiares são detalhados na Secção 3. As conclusões da avaliação sobre o papel da força de trabalho na estratégia global de desenvolvimento, as categorias e constrangimentos das habilidades da força de trabalho, a formação e educação técnico profissional, a mobilidade da força de trabalho e as informações sobre o mercado de trabalho são discutidas na Secção 4. Para concluir o relatório, os impactos esperados da Doença Holandesa nos mercados de trabalho em Moçambique encontram-se resumidos na Secção 5. Os anexos ao corpo principal do relatório fornecem ao leitor uma lista de todas as entrevistas realizadas (A) pela equipe de investimentos e uma bibliografia das fontes consultadas para o relatório (B).

TABELA 1: COMPOSIÇÃO SECTORIAL DO PIB DE MOÇAMBIQUE

Sector	2006	2011e
Agricultura, silvicultura, pescas, caça	27.9	31.5
Mineração e pedreira	1.4	1.5
Electricidade, gás, água	5.8	4.5
Construção	3.2	3.1
Manufatura	16.0	13.0
Comércio, hotéis, e restaurantes	15.5	18.9
Transportes e comunicações	10.0	10.0
Finanças, imobiliária, serviços empresariais	8.9	8.6
Outros serviços	7.3	4.7
Serviços público	4.0	4.1

Fonte: AfDB, OECD, UNDP, ECA, African Economic Outlook, 2013.

1. VISÃO GERAL

O objectivo deste estudo é explorar o potencial impacto vindouro do boom de recursos naturais em Moçambique, a possível valorização do metical, o impacto sobre os preços relativos entre sectores comercializáveis e não comercializáveis da economia, e, como consequência, o seu potencial impacto no mercado de trabalho moçambicano e em geral, na competitividade económica. Estudos complementares estão em curso ou previstos sob a égide do projecto SPEED para avaliar esses impactos sobre a competitividade da agricultura, turismo e indústria manufacturera moçambicana.

¹ O termo "megaprojectos" é definido como "grande, geralmente de propriedade estrangeira, e com enclave de actividades de capital intensivo que dependem dos recursos extraídos e/ou bens intermediários importados e exportação quase na totalidade da sua produção" (IMF 2013, 64). A KPMG International (2013) também fornece uma visão geral do sector de mineração em Moçambique.

² A Empresa Nacional de Hidrocarbonetos da República de Moçambique (RM) e a Sasol, um grupo de energia Sul-Africano, possuem em conjunto o gasoduto de gás natural transfronteiriço.

Conforme visto na Tabela 1 abaixo, o sector primário ainda fornece uma componente significativa e crescente do PIB. Os números sugerem que Moçambique ainda não embarcou na transformação estrutural da sua economia que seria reflectida num aumento da proporção e na crescente formalização da indústria e serviços (Rodrik 2014).

1.1. INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS EM MOÇAMBIQUE

Os decisores políticos moçambicanos começaram a preparar-se para os efeitos da expansão significativa das indústrias de extracção. Um relatório de 2005 do Fundo Monetário Internacional (FMI) de questões seleccionadas mencionou apenas três “megaprojectos”¹: a estação hidro-eléctrica de Cahora Bassa (Tete), a fundição de alumínio Mozal nos arredores de Maputo, e o gasoduto da Sasol (Inhambane) que transporta o gás natural para a África do Sul². A produção da MOZAL em 2013 ainda é responsável por 75% da produção industrial de Moçambique e quase 50% das exportações (ROM/MPD/DNEAP 2013).

No entanto, em 2013, a indústria extractiva foi, de longe, o sector de maior crescimento na economia, crescendo a uma taxa real de 38,2%. O Artigo IV do relatório de pessoal do FMI de 2013 destaca a importância da “preparação para a gestão dos recursos naturais”, prevendo uma expansão significativa do investimento, extracção e exportação do carvão e gás natural de Moçambique, identificando seis megaprojectos agora activos em Moçambique (FMI 2013), com vários novos megaprojectos previsto.

Ricos depósitos de carvão estão a ser explorados no norte de Moçambique, em Moatize, Baixo Zambeze, e nas bacias de Mucanha e Vusi na província de Tete, e também previstas para as províncias de Manica e Niassa. A produção de carvão em 2013 aumentou significativamente com três empresas adicionais de mineração (Rovubwé, Nkondezi, e Midwest) entrando em produção. Enquanto isso, a Rio Tinto aumentou a produção de carvão na mina de Benga em 230%.

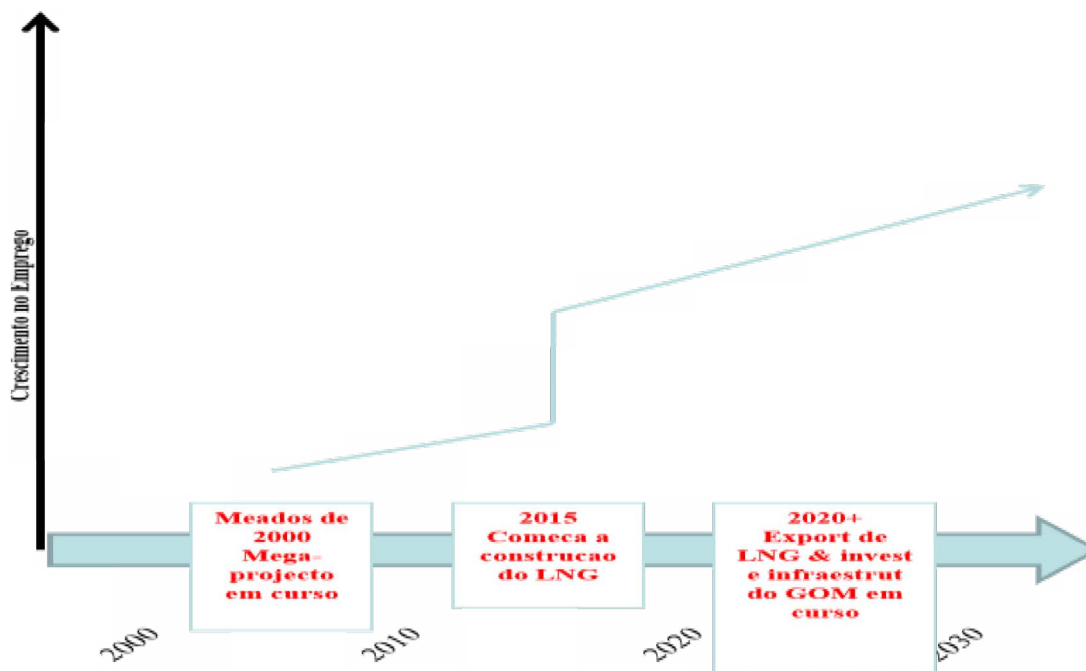
Campos de gás natural foram identificados na Bacia do Rovuma além da costa de Cabo Delgado, no nordeste. As licenças concedidas em 2006, para a exploração de gás e petróleo em águas profundas além da costa norte resultaram em descobertas significativas de gás natural feitas por um consórcio liderado pela empresa italiana ENI e a empresa americana de energia Anadarko Petroleum Corporation. No final de 2012 anunciaram planos de desenvolver instalações de liquefação onshore, em Palma, província de Cabo Delgado, ao sul da fronteira com a Tanzânia. As licitações foram submetidas ao consórcio para a construção do que se prevê ser a segunda maior estação de gás natural liquefeito (GNL) no mundo, depois das instalações em Qatar. Está em curso o desenvolvimento dos desenhos de construção para as primeiras duas das dez possíveis estações ou “trens” de GNL. A construção é provável que comece em 2015, sendo as exportações comerciais estão teoricamente previstas para começarem em 2018. Nos cenários actuais as receitas para o governo iriam começar a fluir no início dos anos 2020.

Em 2002, o grupo de mineração anglo-australiana Rio Tinto iniciou o seu projecto de areias pesadas em Moçambique e em 2011 adquiriu um projecto de coque de carvão da Riversdale Mining Ltd. Em 2004, a empresa de mineração brasileira Vale ganhou a sua primeira concessão para um projecto de extracção de carvão greenfield; a sua mina de Moatize lançou a produção em 2011. A empresa irlandesa Kenmare Resources plc tem vindo a explorar areias pesadas em Moma, província de Nampula, para extracção de titânio e outros minerais, desde meados dos anos 2000.

Assim, em 2014, várias empresas moçambicanas e internacionais estão a explorar, extrair, processar e/ou exportar alumínio, carvão de coque e térmico, gás natural, ouro e outros minerais. Não obstante as questões de infra-estruturas³, o FMI prevê que a indústria extractiva irá contribuir 2 pontos percentuais adicionais ao crescimento económico anual na próxima década e elevar a contribuição do sector extractivo em relação ao PIB para cerca de 20% até a década de 2020 (FMI 2013, 68). Ao longo dos próximos dez anos, prevê-se que os impactos das receitas públicas sejam modestos à medida que as restrições de infra-estruturas no carvão são resolvidas e grandes projectos de construção para as exportações de GNL tiverem início. A longo prazo, no entanto, o FMI sugere que cerca de um quarto das receitas do governo, ou 9 por cento do PIB excluindo o carvão, e o GNL, poderia ser derivado de impostos sobre o sector extractivos.

³ Robbins e Perkins citam declarações de oficiais de companhias mineiras, interessadas a ser pacientes na procura de soluções para estradas, caminhos-de-ferro e deficiências portuárias, dada a escala das reservas de carvão encontradas em Moçambique (2012, 230).

FIGURA 1: CALENDÁRIO PREVISTO DO CRESCIMENTO NO EMPREGO



Além das próprias actividades de extracção, estão a ser feitos investimentos de infra-estrutura em serviços públicos, transportes e instalações portuárias, bem como na expansão da habitação e dos serviços comerciais de apoio ao sector extractivo. O boom, por isso, irá resultar em fluxos esperados de receita para o governo, gastos domésticos pelas indústrias extractivas e pelo governo, e (estilizados abaixo na Figura 1 e desdobrados mais tarde no relatório pelos possíveis cenários na Figura 12) um certo grau de criação de emprego. Prevê-se o crescimento do emprego tanto directamente no sector de mineração e indirectamente nos sectores de apoio.

No entanto, o boom de recursos naturais muitas vezes trazem potenciais repercussões negativas para a economia nacional que precisam de ser geridas e planificadas, algumas das quais são discutidas neste relatório.

1.2. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS E QUESTÕES MACROECONÓMICAS

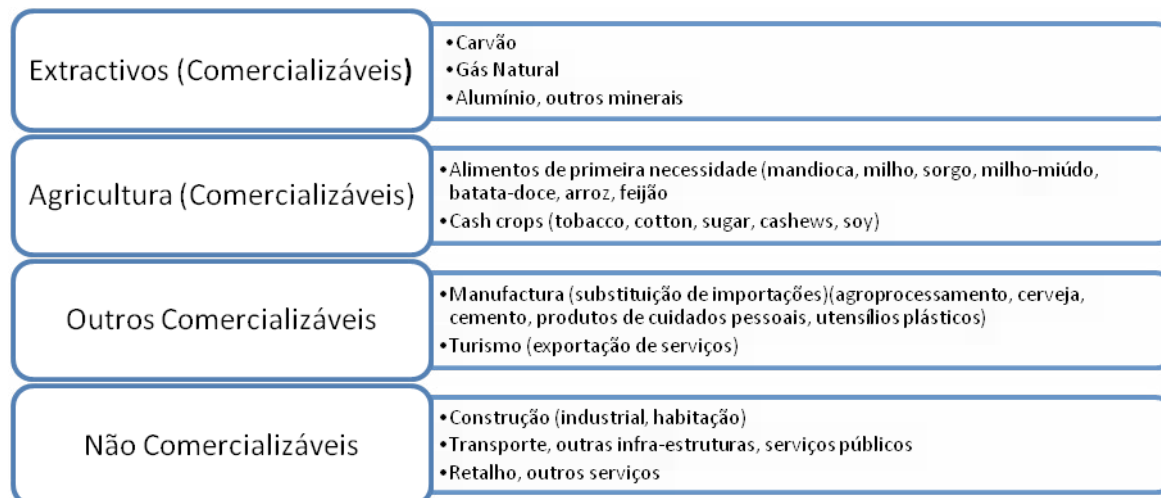
As preocupações macroeconómicas surgem quando ocorrem estes booms de recursos naturais. A apreciação do valor da moeda local é uma manifestação clássica da chamada “Doença Holandesa”, uma frase cunhada pela revista *The Economist* em 1977 para descrever o impacto das exportações de gás natural na economia da Holanda⁴.

Na análise da Doença Holandesa os economistas pensam numa economia como estando composta pelo sector de recursos naturais “extractivos”, outros sectores “comercializáveis” (tais como a indústria, turismo e agronegócio), e sectores “não comercializáveis” (como o da construção)⁵:

⁴ A Doença Holandesa pode surgir de um influxo repentino de moeda estrangeira causado por fenómenos para além do boom de recursos, tais como o aumento da ajuda externa or remittências de trabalhadores no estrangeiro. Para uma discussão sobre a maldição dos recursos naturais veja 'A Armadilha dos Recursos Naturais' em Collier (2007). Para uma revisão excelente de políticas de respostas aos booms de recursos naturais, veja Frankel (2010, reimpresso em 2012). Frankel (2010) nota que a forma do regime cambial afecta o tipo de impacto que o boom pode ter na macroeconomia. A apreciação nominal da moeda local é uma experiência em resposta ao boom dos recursos quando o regime da taxa de câmbio é flexível, enquanto que, o regime cambial fixo vai resultar em inflação. No seu Memorandum de 2013 sobre políticas económicas e financeiras ao FMI, Moçambique reiterou o seu compromisso para um regime cambial flexível. O Banco de Moçambique monitoriza a evolução da taxa e de câmbio efectiva (REER), i.e., a taxa de câmbio do metical vis-a-vis às moedas dos parceiros comerciais, ajustadas aos níveis relativos de inflação. Até hoje, a REER flutuou +/- 20 pontos em volta dos 100 nos 10 anos passados, e esta actualmente quase apreciada (índice REER de cerca de 110), sugerindo uma possível apreciação da moeda face as exportações do carvão (FMI 2013, 19)

⁵ Corden e Neary (1982) foram os primeiros a descrever a co-existência de subsectores em crescimento e atrasados numa economia, na sequência de um tal boom de recursos. Explorando vários exemplos, como por exemplo, os minerais da Austrália, gás natural da Holanda, e o petróleo do Reino Unido, observam que os sectores manufactureros tradicionais enfrentam pressões negativas em cada instância. Estenderam a sua análise para incluir exemplos onde a fabricação tradicional é confrontada com os sectores tecnologicamente e economicamente mais bem-sucedidos, como na Irlanda, Japão e Suíça, onde se observam impactos semelhantes.

FIGURA 2: COMPOSIÇÃO DA ECONOMIA MOÇAMBICANA



A literatura económica oferece várias explicações para os mecanismos que levam à apreciação real da moeda. Algumas apontam para a entrada crescente de receitas cambiais, que procuram “comprar” a moeda local como o catalisador que empurra para cima o preço da moeda local⁶. Outros apontam para o aumento das despesas domésticas derivadas das receitas dos recursos naturais em bens não comercializáveis, como investimentos na construção e infra-estrutura, que empurram para cima os preços dos bens não comercializáveis, em relação aos de bens comercializáveis⁷.

Não temos conhecimento de quaisquer estimativas prevendo o potencial impacto da crescente entrada de divisas na economia moçambicana sobre o esperado REER⁸. Dadas as consideráveis previsões de receitas do governo, a futura valorização do metical é potencialmente na ordem de uma magnitude maior do que os níveis recentes passados de 30% de valorização em relação ao dólar dos EUA, estimado por Biggs (2011).

Quando a valorização da moeda ocorre, o preço nacional das importações, por exemplo, os preços em meticais de alimentos importados ou importáveis como o milho e o arroz ou os preços dos fertilizantes importados e outros insumos agrícolas, caem, visto que serão necessárias menos unidades de moeda local para comprar uma unidade da moeda estrangeira. Isto também significa que os preços domésticos das exportações – açúcar, algodão, tabaco, coco, castanha de caju, etc. – ou exportáveis – roupas, produtos de madeira e outros produtos manufacturados - cairão também, visto que os preços internacionais, determinados pelos mercados internacionais e geralmente expressos em dólares norte-americanos, são convertidos com menos unidades de moeda nacional em preços domésticos equivalentes. Assim, os incentivos ao aumento das importações de bens e insumos mais baratos vão aumentar e os incentivos para a produção de produtos substitutos da importação ou a exportação (de bens que não sejam os recursos naturais que causaram o boom em primeiro lugar) irão diminuir. Quando isso acontece, os preços relativos dos bens e serviços comprados e vendidos nos sectores locais não comercializáveis, sobem. Os incentivos para a realocação da mão-de-obra e capital na construção, transporte, retalho, etc. vão aumentar, conforme ilustrado na Figura 3.



⁶ “O que começa como um problema essencialmente de câmbio com a valorização da moeda local (como resultado de um afluxo maciço de receitas provenientes da venda de hidrocarbonetos)...” (Ziyadov 2012, 358-359).

⁷ “Um dos possíveis danos de um boom da exportação de petróleo é que o aumento dos ganhos do petróleo leva ao aumento da despesa pública e privada, que por sua vez leva a uma forte apreciação da taxa de câmbio real...” (Sachs 2007, 181).

⁸ O Governador do Banco de Moçambique reconheceu esses riscos em um endereço para uma conferência de pesquisa anual (BM 2013).

FIGURA 3: IMPACTOS TEÓRICOS DA DOENÇA HOLANDESA EM TODOS OS SECTORES



Visto que os incentivos relativos à participação nos sectores extractivos e não comercializáveis versus sectores tradicionais comercializáveis mudam, pode-se notar efeitos no emprego e nos salários. A demanda por mão-de-obra no primeiro caso, ou seja, extractivos e não comercializáveis, vai aumentar e os salários vão subir. As indústrias extractivas, no entanto, são indústrias de capital intensivo, que não costumam criar novas oportunidades significativas de empregos directos (Kaplan 2013). É mais provável que o emprego nos sectores indirectamente afectados possa aumentar, seja por meio de gastos locais pelos extractivos nos bens e serviços de apoio ou através de um aumento da despesa – em infra-estrutura por parte do governo, alimentadas pelas receitas geradas pelas actividades extractivas ou pelo sector privado, em resposta à percepção de novas oportunidades de negócios geradas pela indústria extractiva.

Supondo-se que a mão-de-obra é móvel entre os sectores da economia, pode haver efeitos sobre o emprego indirecto e salários em outros sectores da economia, para além do movimento da mão-de-obra de outros sectores da economia. Os salários nos sectores tradicionais exportáveis, por exemplo, poderiam aumentar, se a mão-de-obra for extraída da agricultura, turismo, ou indústria manufactureira e dos sectores extractivos e não comercializáveis. Se a mão-de-obra flui, os salários podem subir, levando a custos laborais mais elevados para os empregadores. Dependendo da cadeia de valor e da importância da massa salarial nesta, salários mais altos podem, então, ter um impacto negativo na competitividade.

Frankel descreve a “Doença Holandesa” como iniciada por “um forte, mas talvez temporário aumento no preço mundial de mercadorias de exportação”, que por sua vez leva a:

- “uma grande valorização real na moeda (tomando a forma de valorização nominal da moeda, se o país tiver uma taxa de câmbio flutuante, ou a forma de entradas de dinheiro e inflação, se o país tiver uma taxa de câmbio fixa)⁹;
- um aumento nos gastos (especialmente por parte do governo, o que aumenta os gastos em resposta ao aumento da disponibilidade de receitas de impostos ou royalties – discutido abaixo);
- um aumento do preço dos bens não comerciáveis (bens e serviços, tais como habitação, que não são comercializados internacionalmente), em relação a bens comercializados (fabrico e outros produto internacionalmente comercializados diferentes dos produtos de exportação);
- uma consequente mudança da mão-de-obra e da terra proveniente dos produtos comercializados que não sejam produtos de exportação (impulsionada pelos retornos mais atraentes nos produto de exportação e de bens e serviços não comercializáveis); e
- um deficit na conta corrente (que incorra em dívida internacional, que pode ser difícil o seu serviço quando o *boom* dos produtos terminar)”. (2010, 19)

⁹ Ambos os casos, conforme referido por Ebrahim-Zadeh (2003), a apreciação da taxa de câmbio real ocorre, enfraquecendo a competitividade das exportações, especialmente das exportações tradicionais não afectados pelo boom. O regime da taxa cambial de Moçambique pode ser caracterizado como uma flutuação controlada.

Frankel observa ainda que se os produtos comercializáveis estiverem concentrados no sector manufactureiro, a desindustrialização pode ocorrer.

Se o *boom* de recursos poder ser sustentado por um longo período de tempo, a transferência de recursos dos sectores tradicionais de exportações para os sectores de extracção de recursos naturais e dos não comercializáveis não pode ser considerada adversa. Muitos economistas, no entanto, valorizam as melhorias de produtividade que a produção competitiva para o mercado mundial incentiva, sugerindo que existem custos económicos de longo prazo para as reduções nas actividades tradicionais de exportação.

No entanto, os impactos macroeconómicos da Doença Holandesa não são inevitáveis. As receitas podem ser consumidas de imediato logo que são recebidos, com consequências negativas, ou podem ser isoladas da economia doméstica para minimizar a pressão sobre a moeda nacional ou investidas em fundos de estabilização para gerar renda e serem usados de forma mais deliberada no futuro. Se 100% das novas divisas ganhas forem gastas no exterior em importações, não haverá impacto sobre o mercado de cambial local¹⁰. Como alternativa, os impactos negativos podem ser prevenidos através de políticas fiscais prudentes do governo. Por exemplo, os países podem estabelecer fundos soberanos no exterior para minimizarem o impacto da entrada de divisas sobre a taxa cambial, ou pôr em prática programas estratégicos de investimento para desenvolver vantagens competitivas fora da indústria extractiva, ou uma combinação de ambos. Não é objectivo deste documento rever essas medidas de políticas. Alguns exemplos de experiências da Doença Holandesa são comparados abaixo.

1.3. UMA AMOSTRA DE EXPERIÊNCIAS DA DOENÇA HOLANDESA

Os países em desenvolvimento exportadores de petróleo tais como a Nigéria, Indonésia, México e Angola, fornecem exemplos de países que passaram por desequilíbrios macroeconómicos severamente desestabilizadores na esteira da exploração de recursos naturais. A literatura sobre a Doença Holandesa também tomou em consideração exemplos de países que enfrentaram aumentos nas exportações de minerais (como o Botswana), os países enfrentando choques repentinos nos termos de troca, e os países enfrentando fortes aumentos nos recebimentos de divisas de ajuda externa, e fluxos de remessas. Os resultados dos estudos de caso seleccionados são resumidos a seguir, com foco em informações quantitativas detalhadas sobre as variáveis de interesse para este trabalho (em particular, os impactos específicos do mercado de trabalho), quando existente.

Bevan, Collier e Gunning (BCG 1999) comparam as experiências da Nigéria e da Indonésia ao longo de várias décadas. Na Nigéria, documentam a queda nos índices de preços de bens comercializáveis e do colapso da produção de culturas agrícolas para exportação (cacau, óleo de palma, borracha), que acompanhou o boom do petróleo (1970-1981). As importações de alimentos foram reguladas por quotas; embora bastante ineficaz no impedimento de entrada de importações devido às fronteiras porosas, as quotas contribuíram para aumentos acentuados dos preços dos alimentos no mercado interno¹¹. O serviço público expandiu-se na Nigéria anualmente em 11,3% de 1973-83, em comparação com apenas 5,5% na Indonésia durante o período 1975-1983. Ambos os governos duplicaram os salários da função pública nos meados de 1970, com algumas tentativas de menos eficazes feitas para estender o salário mínimo para o sector privado em ambos os países.

BCG não encontrou nenhuma evidência da Doença Holandesa na Indonésia. Destacam políticas pró-agricultura da Indonésia, visando alcançar a auto-suficiência do arroz, que não só rebateu os efeitos da Doença Holandesa, mas criou a base para o crescimento do PIB pró-pobre. A Indonésia investiu 20% do seu orçamento na agricultura durante o boom do petróleo, em comparação com apenas 2% na Nigéria (BCG 1999, 411). A agricultura da Indonésia também se beneficiou da disponibilidade da tecnologia da Revolução Verde para melhorar os rendimentos do arroz, inexistentes na Nigéria. Em termos de desenvolvimento da mão-de-obra qualificada, no início de 1970, 1 em cada 4 adolescentes frequentava o ensino médio na Indonésia, em comparação com apenas 1 em cada 20 na Nigéria. Isso levou ao aumento nos prémios pagos pelas competências e uma maior desigualdade salarial na Nigéria.

¹⁰ Ebrahim-zadeh (2003).

¹¹ A importação ilegal de alimentos, no entanto, era comum até os meados da década de 1980. No início da década de 1980, um dos co-autores trabalhou no norte dos Camarões, onde observou pessoalmente o comércio informal transfronteiriço do arroz camaronês para o norte da Nigéria, em troca de bens de consumo. Em meados dos anos 80, o Benim, que estava ofuscado pelo seu vizinho em termos de população, foi um dos maiores importadores mundiais do arroz moído.

Em contraste com a experiência da Indonésia, Usui (1997) constatou que a economia Mexicana sofreu com a Doença Holandesa. Embora ambos os países desvalorizaram as suas moedas durante o auge do boom, a fraca gestão macroeconómica do México conduziu à fuga de capitais. O registo de maior sucesso na Indonésia deveu-se em parte à capacidade dos tecnocratas económicos treinados internacionalmente para manter uma posição dominante na formulação de políticas da Indonésia. Em contraste, o México demorou muito tempo para abraçar a ortodoxia económica neoclássica.

As receitas derivadas do petróleo responderam por um incrível 84% da receita total do governo em Angola e quase 50% do PIB no final de 1990 e início de 2000 (Kyle 2010)¹². Com taxas de câmbio nominais fixas e inflação de mais de 10% ao ano, a moeda de Angola, o valor real do Kwanza apreciou-se de forma constante em relação ao dólar dos E.U.A. entre 1999 e 2008. Kyle observou que isso tornou difícil para os produtores nacionais de alimentos competirem com as importações. “Assim, ao contrário da Nigéria, o problema não é de um sector agrícola saudável que diminui e cai diante da concorrência externa. Em vez disso, a Angola enfrenta a mais difícil tarefa de reactivar um sector agrícola que já está num impasse em face dos incentivos adversos”. (2010, 18)

Pegg (2010) liga as experiências do Botswana a um boom das exportações de diamantes, que começou na década de 1980, e às opiniões conflitantes da literatura sobre se tal terá conduzido ou não à doença holandesa. Pegg observa a realocação da mão-de-obra qualificada do sector industria para o sector extractivo, sendo substituída nas indústrias de origem pelos menos qualificados, os trabalhadores agrícolas anteriormente desempregados. No entanto, dado o pequeno efeito directo de emprego das minas, o efeito global de movimento de recursos foi “mínimo”. Quanto à evicção dos sectores não extractivos, Pegg apresenta explicações estruturais (em vez da doença holandesa) para as baixas taxas de crescimento da agricultura e manufactura. Argumenta que a agricultura em Botswana é limitada por graves restrições de oferta de terra arável e clima. Fora da criação de gado, os formuladores de políticas agrícolas do Botswana têm poucas alternativas de investimento. O sector industrial do Botswana é prejudicado pelo seu pequeno tamanho do mercado, a sua proximidade com a vizinha potência industrial, a África do Sul, e os seus custos não competitivos dos serviços públicos. Hailu et al. (2011) também apontam que a moeda do Botswana, o Pula, foi desvalorizada de forma regular durante mais de 25 anos para manter a valorização real da moeda ao mínimo.

Mais recentemente, o Governo do Botswana e a empresa De Beers Mining Company promoveram uma estratégia de “beneficência” para desenvolver trabalhos de processamento de diamantes de valor agregado em Botswana. Grynberg (2013) argumenta que a De Beers, confrontada com uma perda de estatura como líder global preeminente do cartel do diamante, mudou-se para uma estratégia de “Supplier of Choice” que adoptou o apoio ao processamento de matérias-primas de valor agregado – por exemplo, triagem, corte e polimento – em Botswana, em vez de na Europa a fim de manter relações económicas de cooperação com um dos principais fornecedores de matéria-prima. Cerca de 3.000 novos empregos foram criados por este projecto de ligações a jusante¹³.

O *boom* do petróleo da Noruega exemplifica a gestão bem-sucedida das pressões da doença holandesa (Larsen, 2004). A realocação da mão-de-obra no sector de extracção foi modesta. Um sistema centralizado de formação salarial, ou seja, um processo tripartido de fixação dos salários a nível nacional que condicionou os aumentos salariais ao aumento da produtividade, permitiu que os fazedores de políticas limitassem as pressões salariais gerais. Os volumes de exportações de petróleo estabilizaram-se cedo e as receitas geradas foram investidas num Fundo Petrolífero estrangeiro para proteger a economia das pressões excessivas para gastar e proteger-se da valorização da moeda.

¹² Isto se compara com 59,3% das receitas e 40% do PIB no Kuwait e 58,2% das receitas e 19% do PIB na Venezuela.

¹³ O negócio de exportação de diamantes do Botswana sofreu tremendamente com a recessão global de 2008-09, por isso, este número certamente caiu. Os dados sobre o emprego total associado ao sector de mineração de diamantes de capital intensivo são difíceis de identificar. Grynberg compara o registo de empregos de corte e polimento de diamante no Botswana com o da Índia, onde cerca de 800 mil trabalhadores estão empregados numa indústria de corte e polimento de diamante baseada inteiramente nos diamantes brutos importados.

TABELA 2: COMPARAÇÃO DO BOOM DE RECURSOS & IMPACTOS

	Noruega	México	Nigéria	Indonésia	Angola	Botswana
Boom em	Petróleo	Petróleo	Petróleo	Petróleo	Petróleo	Diamantes
Período do Boom	Década de 1980 até ao presente	Década de 1980	1973 até ao presente	Década de 1970-1980	Década de 1970 até ao presente	Década de 1980
Crescimento do PIB, 1975-2012 (media anual)	2.9%	3.2%	3.5%	5.8%	5.8%	7.3%
IMPACTOS SOBRE						
Taxa de Câmbio	Apreciação contida através do estabelecimento do Fundo do Petróleo no estrangeiro.	Apreciação controlada por via da desvalorização.	Apreciação consistente, ¹⁴ mas resistência na desvalorização para preservar as rendas	Apreciação controlada por via da desvalorização.	Apreciação da taxa de câmbio real estável vs. Dólar americano.	Pula subiu > 20% em relação ao Rand, mas depreciou significativamente face ao dólar americano e ao euro; 10 desvalorização realizada 1977-2005.
Despesa	Dívida pública estritamente controlada. Renda proveniente do Fundo usado para apoiar os investimentos contra ciclo.	Défice da despesa expandido rapidamente, inclinado para despesas correntes e investimentos no sector do petróleo.	Expansão da função pública.	Investido nos programas pro-pobre, estratégia de autossuficiência em arroz.	Apenas 1.3% do orçamento de operação e 5% de investimento gastos na agricultura; gasto significativo na infraestrutura.	Forte aumento nos gastos públicos.
Mercado de Trabalho	Controlos sobre a negociação colectiva mantiveram os aumentos salariais ao mínimo		Salários mais altos dos empregos no sector público desviaram a mão-de-obra para fora da agricultura	Aumento mais moderado no serviço público (5.5%)		Rápidos aumentos salariais no sector público, que conduziu ao aumento nas “bichas” pois os participantes da força de

	Noruega	México	Nigéria	Indonésia	Angola	Botswana
						trabalho aguardavam empregos na função pública. ¹⁵
Agricultura, Comercializáveis	Os investimentos anti cíclicos para manter uma base diversificada de manufactura e exportação ; investimentos na educação, pesquisa, & desenvolvimento para desenvolver capital humano para a indústria extractiva.	Procura do Acordo Norte Americano de Comércio Livre, cuja negociação iniciou em 1990, visava abrir novos mercados para produtos agrícolas e industriais de exportação do México.	Agricultura para exportação colapsou; agricultura de substituição da importação enfraquecida por importações baratas.	O Governo investiu para aumentar a produtividade; o crescimento permaneceu equilibrado em todos os sectores.	Crescimento do sector agrícola nulo, embora seja a ocupação primária de > 2/3 da população.	Pula forte levou ao aumento das importações de alimentos da África do Sul.

Para resumir, os booms de recursos naturais de facto conduziram para a valorização da moeda, efeitos de gastos correntes e de investimento, e efeitos (mais limitados) de realocação de recursos (Tabela 2). Na Nigéria, a agricultura de exportação colapsou, enquanto o sector agrícola de Angola estagnou. Em contraste, a abordagem proactiva da Indonésia para os investimentos para aumentar a produtividade agrícola ajudaram o sector a resistir aos piores efeitos da valorização da moeda, enquanto os esforços da Noruega para promover o desenvolvimento do capital humano desenvolveram habilidades e competitividade fora do sector petrolífero. Os movimentos de mão-de-obra para os sectores extractivos e público foram observados na Nigéria e Botswana, em parte estimulados pelo aumento das despesas públicas para balança salarial mais elevada do sector público. Observou-se no Botswana uma escassez de habilidades e efeitos do limitado emprego directo das indústrias extractivas. Os casos de Angola e Botswana lembram-se de que outras explicações estruturais além de doença holandesa, ajudam a explicar o motivo pelo qual o crescimento económico fora da indústria extractiva estagna-se.

¹⁴ Os autores também estimam que ao longo do período de 1970-1981 a taxa de câmbio real valorizou-se em cerca de 120 por cento (Bevan, Collier e Gunning 1999, 52).

¹⁵ Mais de 40% dos trabalhadores formalmente empregados no Botswana foram empregados em meados dos anos 2000 no sector público com salários médios superiores aos equivalentes do sector privado por mais de 40%, agravados pelos baixos níveis de produtividade da mão-de-obra (Pegg 2010, 17, citando o FMI 2007).

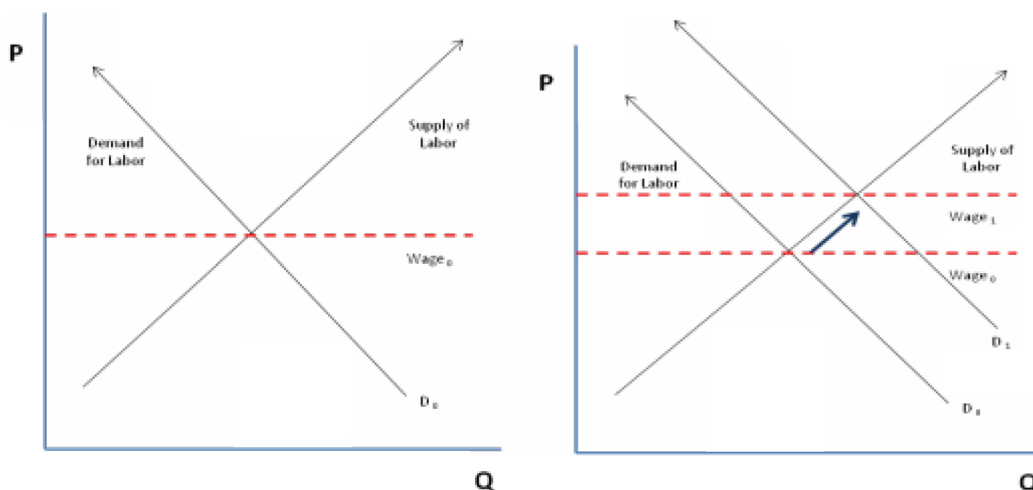
2. MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE: MODELO CONCEPTUAL

Esta secção apresenta um modelo conceptual para reflexão sobre as questões laborais em Moçambique. Para entender completamente as suas características multidimensionais requer uma compreensão do que tem sido chamado de “o sector do trabalho”, um conceito mais amplo do que apenas mercados de trabalho (Salinger e Wheeler 2010a). Uma abordagem multidimensional para a compreensão das questões do mercado de trabalho permite a consideração dos direitos dos trabalhadores, leis e regulamentos laborais, as instituições formais do governo destinadas a fazer cumprir as leis e regulamentos, as organizações da sociedade civil que podem representar ou defender em prol dos trabalhadores ou empregadores, as forças de procura e oferta no mercado e os níveis de emprego e salários para os quais elas conduzem, e programas de educação e formação profissional e seus impactos sobre as qualificações e a empregabilidade dos participantes do mercado de trabalho.

A teoria da Doença Holandesa sugere que a mão-de-obra vai “fluir” dos sectores cujos preços relativos caem no âmbito da valorização da moeda para os sectores cujos preços relativos sobem. Para antecipar se, e em caso afirmativo, em que medida essas realocações serão observadas em Moçambique, é importante compreender o que impulsiona o emprego, os salários, e a migração da mão-de-obra em Moçambique hoje e quão são “flexíveis” são os mercados de trabalho em termos de movimentos da mão-de-obra das zonas rurais para as zonas urbanas, do sul para o norte, fora de e para Moçambique, e entre os sectores.

Conforme classicamente definido, um mercado de trabalho é influenciado por mudanças na demanda e possíveis mudanças na oferta conforme os trabalhadores reagem a novos salários relativos. Um diagrama simples de um mercado de trabalho mostra as curvas de oferta e demanda tradicionais (Figura 4). O ponto da sua intersecção marca o preço deste factor de produção, ou seja, o salário vigente no mercado. Quando a demanda de mão-de-obra aumenta – por exemplo, devido a uma expansão do sector de recursos naturais, que requer trabalhadores adicionais numa grande variedade de habilidades, por exemplo – o salário de equilíbrio passará do Salário₀ para Salário₁, conforme mostrado abaixo.

FIGURA 4: DIAGRAMA SIMPLISTA DO EQUILÍBRIO PARCIAL DO MERCADO DE TRABALHO T_0 E T_1



Este modelo muito simplista requer sobreposições de cada vez mais detalhes, a fim de configurá-lo adequadamente para as condições do mercado de trabalho em Moçambique em 2014 e as condições prevista para 2024. É importante matizar a análise de inúmeras formas. Em primeiro lugar, essas mudanças não serão sentidas no agregado em todo o mercado de trabalho. Isto requer a desagregação do mercado de trabalho em componentes relevantes (qualificados/não qualificados, rurais/urbanos, formais/informais, etc.). Em segundo lugar, os caminhos de transição de ajuste pelos segmentos do mercado de trabalho para os novos incentivos provavelmente não são suaves mas de contrário envolvem custos que afectam os resultados. Em terceiro lugar, as mudanças do mercado de trabalho não ocorrem num vácuo, mas são susceptíveis de ser influenciados por políticas postas em prática pelo governo para moldar os resultados do mercado de trabalho. Cada um desses factores é discutido por sua vez abaixo.

As camadas relevantes da desagregação do mercado de trabalho num país em desenvolvimento típico incluem:

- Os mercados de trabalho são segmentados, marcados pela coexistência de mercados rurais e urbanos de trabalho, mercados de trabalho formais e informais, desemprego e subemprego e mercados de trabalho nacionais e regionais.
- Os requisitos e habilidade ocupacionais dos empregadores, que diferem por sector ou indústria, diferenciam a procura da mão-de-obra, levando a uma maior segmentação do mercado de trabalho. Diferenças salariais acentuadas são geralmente observadas para os cargos altamente qualificados e qualificados médios.
- A oferta da mão-de-obra é diferenciada por idade/experiência, bem como diferentes níveis de educação e formação (que pode ou não pode corresponder a diferentes níveis de habilidades mensuráveis)¹⁶.
- Em situações de escassez de habilidades para o trabalho, os prémios salariais são tipicamente inflacionados por parte dos empregadores, os trabalhadores altamente qualificados podem ser “caçados” por um empregador a partir de outro, a mão-de-obra pode migrar em resposta à percepção de prémios salariais e/ou a mão-de-obra pode atravessar fronteiras (ou ser trazida pelos empregadores) para preencher as lacunas de habilidades.
- A participação no mercado de trabalho também pode ser diferenciada por género. Por exemplo, homens e mulheres podem desempenhar ou deixar de desempenhar certas profissões, ou podem responder de forma diferente a incentivos salariais relativos para passarem do campo para a cidade, do sul para o norte, ou através das fronteiras dentro de uma região, dependendo das responsabilidades domésticas ou laborais que podem ser moldadas por papéis de género específicos da cultura. As profissões dos sectores comercializáveis podem estar mais ou menos focadas num sexo ou noutro, com implicações sexistas se a doença holandesa tomar conta (Frederiksen, 2006). Como gestantes e criadoras de crianças, carecem de acesso a informações e ferramentas para o controlo da fertilidade e para o adequado cuidado das criança para as novas gerações, pode limitar ainda mais a capacidade das mulheres de se envolver totalmente no mercado de trabalho fora de casa.
- Os contratos de trabalho podem envolver uma variedade de arranjos institucionais, que afectam o acesso à terra, trabalho, lazer, redes sociais, etc.
- Uma família pode enviar seus membros para participarem em diferentes mercados de trabalho, que simultaneamente ou de forma escalonada em diferentes momentos ao longo do ano¹⁷. Por exemplo, os membros das famílias rurais, cuja principal ocupação é a agricultura, podem vender ou trocar a sua mão-de-obra com outros agricultores, trabalhar em períodos baixos para produzir bens ou serviços para venda em mercados rurais ou urbanas, operar negócios não agrícolas, além do seu trabalho na lavoura, migrar para as cidades ou para fora do seu país de origem por parte ou todo o ano para trabalhar e trazer uma parcela dos salários para casa, e assim por diante. As pressões de segurança alimentar para cultivar culturas alimentares e gado pode resultar na variação sazonal da oferta da mão-de-obra para trabalho não agrícola.
- Os membros das famílias também tomam decisões de investimento no ensino privado, trocando ganhos hoje para investimento na educação/formação hoje e ganhos esperados amanhã. Por outro lado, a falta de informação sobre as oportunidades de geração de renda com o aumento da educação pode levar os membros das famílias a tomarem decisões ineficientes sobre o tempo gasto em programas escolares ou de formação¹⁸.

¹⁶ É possível obter um certificado de conclusão de um curso sem ter aprendido a ler, por exemplo.

¹⁷ O conceito dos portfólios dos empregos domiciliares é desenvolvido com mais detalhe em Jones and Tarp (2012).

¹⁸ Uma experiência sobre o impacto da informação sobre os ganhos salariais dos graduados realizada na República Dominicana concluiu que os rapazes de meia-idade escolar subestimam significativamente os retornos do ensino secundário, enquanto o fornecimento de informação sobre os salários médios para os homens com diferentes níveis de educação (escola primária, escola secundária, universidade) conduziu a um pequeno mas significante aumento na sua assiduidade escolar ao longo dos últimos quatro anos na maioria dos agregados familiares mas não do mais pobres. Consulte Jensen (2010), resumido por Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab at Massachusetts Institute of Technology; see <http://www.povertyactionlab.org/evaluation/impact-information-returns-education-demand-schooling-dominican-republic>.

- A distribuição espacial dos recursos, tais como terras aráveis, chuva ou o acesso à água para irrigação, recursos minerais e as concentrações urbanas também afectam a distribuição geográfica das oportunidades de emprego.
- Outro aspecto da estrutura da força de trabalho está ligado à composição estrutural de uma economia. Um dos princípios mais básicos do desenvolvimento económico é a noção de que os países crescem, as suas economias “transformam-se estruturalmente”, isto é, tornam-se mais diversificadas. Num país muito pobre tradicional, uma grande parte da renda nacional (produto interno bruto, ou PIB) e a sua força de trabalho irão normalmente concentra-se no sector primário, ou seja, a agricultura, a pesca e a silvicultura. Com o crescimento económico, os sectores da indústria e serviços tendem a tornar-se contribuintes relativamente mais importantes em relação para o PIB, bem como o emprego, e a participação de retiros de agricultura¹⁹.

O seguimento dos dados para quantificar os contornos destas observações em Moçambique ajuda-nos a subdividir as curvas de procura e oferta agregada da mão-de-obra em curvas mais relevantes e desagregadas. Isto é importante porque a capacidade de resposta da oferta ou da demanda às alterações salariais, ou seja, as elasticidades dos preços da procura e da oferta, são provavelmente diferentes para diferentes segmentos do mercado de trabalho.

Conforme mostrado no lado esquerdo da Figura 5, a oferta de mão-de-obra de baixa qualificação pode ser quase infinita no fornecimento; neste segmento do mercado de trabalho, o aumento da procura não muda o salário vigente. No lado direito, vemos a curva da oferta quase vertical para a mão-de-obra qualificada, praticamente fixa na oferta, pelo menos no curto prazo; Neste segmento, a mesma mudança na procura leva a pressão ascendente significativa nos salários. Alternativamente, se se puder aumentar a oferta de mão-de-obra qualificada através da “importação” de trabalhadores qualificados do exterior, o prémio salarial para as habilidades pode não subir tão drasticamente, conforme se vê no lado direito da Figura 6.

FIGURA 5: DIAGRAMAS DO EQUILÍBRIO PARCIAL SEGMENTADO DO MERCADO DE TRABALHO

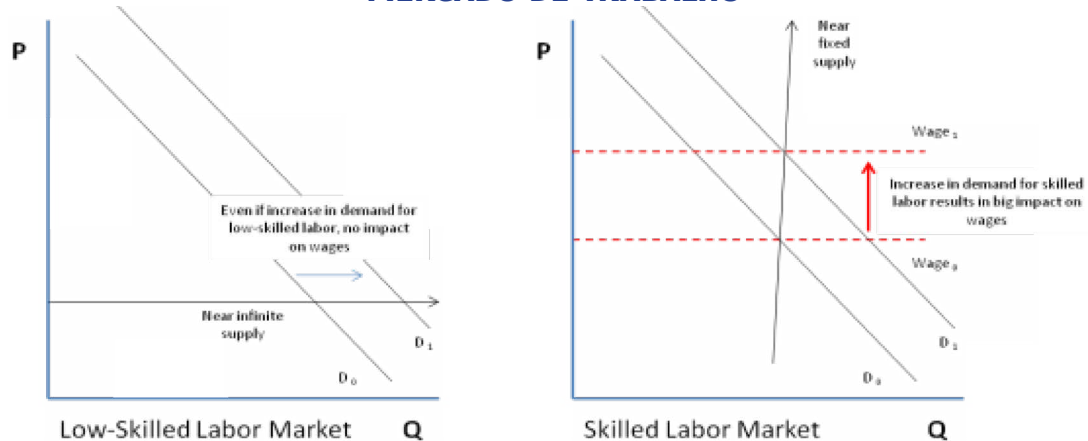
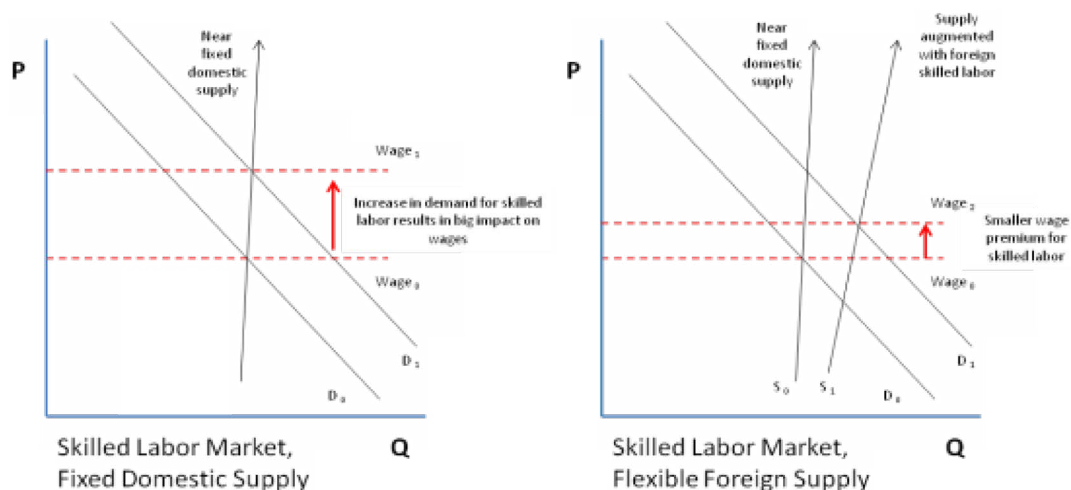


FIGURA 6: DIAGRAMA DA MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA SOB CONDIÇÕES FIXAS OU FLEXÍVEIS DE OFERTA ESTRANGEIRA



¹⁹ A referência clássica aqui é Kuznets (1971).

A possibilidade de substituição da mão-de-obra entre segmentos também pode ser extremamente limitada. Por exemplo, os empregadores podem exigir qualificações académicas como uma qualificação mínima para consideração. O mais provável, buscam candidatos com habilidades específicas para certas profissões. Os trabalhadores do sector de turismo podem ser obrigados a falar mais de uma língua fluentemente. Os trabalhadores da construção civil podem ser obrigados a possuir habilidades em áreas profissionais específicas, ou obrigados a saberem matemática ou ter conhecimentos de segurança/protecção. Os mineiros podem ser obrigados a estar certificados para operações seguras ou manutenção de máquinas específicas. De forma mais ampla, os empregadores muitas vezes procuram “habilidades suaves”, definidos diversamente por diferentes fontes, mas incluindo geralmente uma combinação de confiabilidade no trabalho, habilidades de comunicação e de escuta, pensamento crítico e capacidades de resolução de problemas e capacidade de trabalhar em equipe. A demonstração destas habilidades suaves é exigida em todos os níveis profissionais, mesmo para as posições básicas com baixas qualificações (por exemplo, “ajudante de construção”, guardas, jardineiros, empregados domésticos).

Além das nuances de uma análise das forças de procura e oferta no mercado de trabalho segundo referido acima, é importante considerar o que é preciso para a oferta e a procura se cruzarem”, isto é, os fluxos de informação necessários para a eficiente correspondência no mercado de trabalho. A literatura mundial está repleta de diagnósticos de “inadequações de habilidades”, em países desenvolvidos e em desenvolvimento²⁰. Os empregadores em toda a parte falam de empregos que permanecem não preenchidas porque não se consegue identificar os candidatos certos.

Esta é uma lacuna clássica de informação do mercado de trabalho. Parte da resposta para resolver a lacuna pode ser uma coordenação mais estreita entre empresas e o governo, para que as suas necessidades de emprego esperadas possam ser previstas e os programas de formação realizado com tempo suficiente. Outra parte da resposta pode envolver o fornecimento de informações detalhadas aos jovens e suas famílias, pois estes decidem quanto tempo a permanecer na escola em relação a sair mais cedo para ajudar no sustento da família, e quais as habilidades ou carreiras a seguir²¹. Mais também poderia ser feito para anunciar as vagas disponíveis (requisitos, condições de trabalho, tabelas salariais, etc.) nos letreiros electrónicos, nos jornais, na rádio, via alertas de celulares, etc.

Os custos de ajustamento do mercado de trabalho também são importantes de considerar. A capacidade de responder ao aumento dos salários numa província distante pode exigir custos que criam barreiras à entrada de novas oportunidades no mercado de trabalho. Os custos de deslocamento – custos de transporte, custos de oportunidade, custos de alojamento temporário, custos de procura de um novo emprego, habitação, escolas, a falta de redes sociais locais para ajudar a mitigar alguns destes custos, etc. – podem ser suficientemente altos para impedir o ajuste ideal do mercado de trabalho. Na perspectiva dos empregadores, os custos associados com o deslocamento dos trabalhadores – fornecimento de habitação, cantinas e outros serviços para os trabalhadores de longe – também podem ser caros.

As respostas também podem ser condicionadas por factores institucionais. Os mercados de trabalho, tal como os mercados de outros factores, bens e serviços, também são influenciados por leis e políticas governamentais. Os governos podem optar, por meio de leis laborais, regras da zona industrial, ou outras medidas legais e administrativas, em regular os salários, números de emprego, condições de contratação e demissão, a associação dos funcionários e a representação no local de trabalho, condições de trabalho, disputas no local de trabalho, benefícios associados ao emprego e outros factores relacionados ao trabalho. Estes podem ter um impacto sobre os custos da mão-de-obra e nos retorna ao trabalho e, assim, nas curvas de oferta e procura. Os governos também podem oferecer incentivos para encorajar os resultados do mercado de trabalho, tais como programas de formação, subsídios aos custo de formação, habitação e outros programas de desenvolvimento de infra-estrutura urbana, etc. É importante entender o que o quadro jurídico do sector de trabalho inclui, quais elementos desse quadro são efectivamente aplicados e quais não são (e por que não), e que elementos desse quadro podem ser problemáticos em termos de conflitos no local de trabalho.

²⁰ Exemplos incluem o Banco Mundial (2012a) e Dobbsetal. (2012).

²¹ Num estudo realizado na República Dominicana (RD), sob os auspícios do Abdul LatifJameelPovertyActionLab no Instituto de Tecnologia de Massachusetts, num cenário de altas taxas de abandono do ensino secundário, Jensen (2010) descobriu que os meninos da oitava classe (o último ano da escolaridade obrigatória na RD) têm informações extremamente limitadas sobre os retornos ao ensino secundário. Os estudantes de um subconjunto aleatório de escolas de ensino médio, que foram fornecidos dados sobre os potenciais ganho, completaram, em média, 0,2 mais anos de escolaridade ao longo dos próximos quatro anos. O efeito das informações foi mais elevado nos alunos menos pobres, ao passo que entre os mais pobres, o aumento da informação não teve nenhum efeito perceptível na escolaridade. Jensen escreve: “Os efeitos do tratamento [isto é, a difusão da informação salarial] na educação são grandes e marcantes; existem poucos exemplos de políticas ou intervenções que resultam num aumento de 0,20 a 0,35 anos de escolaridade, muito menos intervenções que são potencialmente tão baratas como esta”. (Jensen 2010, 544) A pesquisa é interessante aqui, porque sugere que a transmissão de informações pode incentivar os jovens e as suas famílias a colocarem um valor mais elevado na educação, apesar dos actuais ganhos diferidos que isso implica.

As políticas governamentais são emitidas pelo Legislativo, e são aplicadas pelo Poder Executivo, ou administração. Este pode incluir os Ministérios do Trabalho, escritórios públicos de emprego, inspeções do trabalho, órgãos judiciais especializados, conselhos de arbitragem ou outras agências de resolução de conflitos para resolver disputas no local de trabalho, e as comissões tripartidas que supervisionam as relações de trabalho. As organizações não-governamentais também podem desempenhar papéis no sector de trabalho, que seja em apoio dos direitos dos trabalhadores ou grupos de trabalho específicos (como mulheres) ou na defesa de certas dimensões de apoio no local de trabalho (como creches).

As respostas do mercado de trabalho também podem ser condicionadas por actores institucionais. Os mercados de trabalho comportam-se de uma forma quando os actores em questão são os indivíduos que buscam maximizar a sua utilidade, contratando ou apresentando-se para contratação de acordo com as preferências pessoais, a nível da empresa, ou domésticas. No entanto, em algumas indústrias, em alguns países, os trabalhadores podem estar organizados em grupos, ou seja, sindicatos, para garantir que os interesses colectivos sejam defendidos. As negociações de acordos colectivos de trabalho entre os chamados actores “tripartidos” – ou seja, governo, empregadores e trabalhadores – podem introduzir uma dinâmica diferente nas relações do mercado de trabalho.

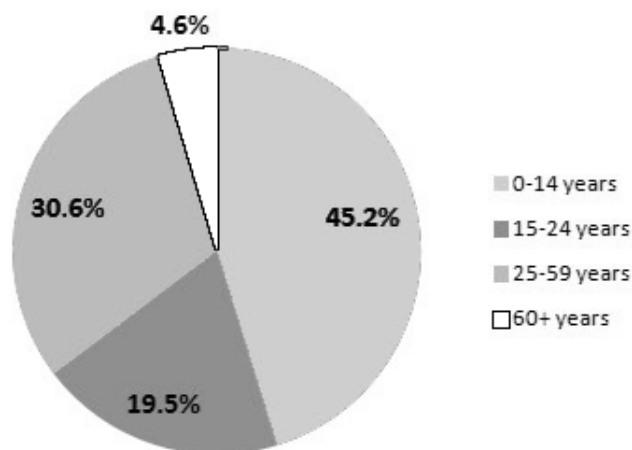
3. MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE: PANORAMA QUANTITATIVO

Esta secção fornece informações sobre os mercados de trabalho de Moçambique que são derivados de fontes secundárias de dados e entrevistas de avaliação da mão-de-obra. Os inquéritos domiciliares, empresariais, de trabalho e agrícolas em Moçambique oferecem uma variedade de fontes de dados²². A equipa de avaliação do trabalho contou com a análise secundária chave e relatos de pesquisadores e agências locais e internacionais²³.

3.1. DEMOGRAFIA, EMPREGO, E MOBILIDADE DA MÃO-DE-OBRA

De acordo com as estatísticas nacionais, Moçambique em 2012 era um país de 23,7 milhões de habitantes, das quais metade entre as idades de 15 e 59 anos (Figura 7). As crianças com idades entre 0-14 anos compõem 45% de toda a população, os de 15-24 anos de idade (jovens) são em 20%, e aqueles com mais de 60 anos são quase 5% da população total. Isso deixa 7,3 milhões ou 30,6% do total da população, na força de trabalho adulta, com idades entre 25 e 59 anos. Destes, pouco mais de 1 milhão foram registados no sistema nacional de segurança social em 2012, ou seja, estão formalmente empregados, dos quais pouco menos de 350 mil foram considerados “activos”. Em 2,5% ao ano, média de 2010-2012, a população ainda está a crescer muito rapidamente, apesar de que a taxa caiu dos picos de mais de 3% do início a meados da década de 1990, na sequência da guerra civil.

FIGURA 1: MOÇAMBIQUE, RESULTADOS DEMOGRÁFICOS POR IDADE, 2012



Fonte: INE.

²² Os mais relevantes são os Inquéritos Agregados Familiares (IAF), 1996/7, 2002/3; Inquérito ao Sector Informal (INFOR), 2004; Inquérito Integrado à Força de Trabalho (IFTRAB), 2004/5; Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF), 2008/9; Inquérito as Indústrias Manufatureiras (IIM), 2012; Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares (INCAF), 2012 (apenas 2 quartos concluídos); e Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA), realizado em 1996, 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, e 2008, depois revisto como Inquérito Agrícola Integrado (IAI), 2012.

²³ A nossa pesquisa bibliográfica identificou Ibraimo (2014); Ali (2013); Ennis (2013); Fox e Sohnesen (2013); Jones e Tarp (2012); Schindler e Giesbert (2010); Cramer, Oya, e Sender (2008a); Warren -Rodriguez (2008); De Vletter (2007); Francisco e Paolo (2006); Massingarella, Nhate e Oya (2005), bem como MPD/DNEAP (2010) e os relatórios sobre a INFOR (2006), MII (2013), e INCAF (2013).

Estima-se que 300 mil novos participantes no mercado de trabalho entrar na força de trabalho a cada ano (BAD e OCDE 2012). De acordo com o Ministério do Trabalho (2012), pouco mais de 280 mil empregos foram criados em 2012, incluindo postos de trabalho no sector público, sector privado, o auto-emprego, contratação de estrangeiros, e os trabalhos de mineração na África do Sul²⁴. Estes números, se comparados, sugerem que a criação de emprego em Moçambique não está acompanhando o crescimento da população em idade de trabalho.

Cerca de 70% da força de trabalho está empregada²⁵, conforme desagregadas na Tabela 3. As taxas de emprego são substancialmente mais elevadas na zona rural, em comparação com as áreas urbanas. Discriminadas por nível de ensino, elas são as mais baixas para aqueles que tenha “apenas” concluído ensino secundário, uma estatística bastante estranha, já que representa um investimento substancial da educação em Moçambique²⁶.

TABELA 3: TAXAS DE EMPREGO EM MOÇAMBIQUE POR SEXO

(%)	Homens	Mulheres	Total
Total	67.4	70.3	69.0
POR RESIDÊNCIA			
Urbanos	48.5	43.5	45.9
Rurais	78.0	83.3	81.0
POR EDUCAÇÃO			
Nenhum	75.9	80.1	78.9
Primária, até 5ª classe	77.2	78.5	77.9
Primária 6ª ^h -7ª	61.2	54.2	58.3
Secundária	50.1	34.4	43.6
Superior	60.8	58.0	59.9
Não sabe	65.6	77.6	70.1

Fonte: INE (2013b).



²⁴ Não está claro quão confiável estes dados são, e até certo ponto levantam mais perguntas do que respostas, especialmente para o auto-emprego. Os dados apresentados no boletim de estatísticas de trabalho do Ministério do Trabalho (MITRAB) não são internamente consistentes e não fornecem nenhuma base sobre a metodologia de recolha, mas representam os melhores dados oficiais disponíveis. Isso destaca a necessidade de um forte sistema de recolha de dados do mercado de trabalho para sustentar a política.

²⁵ O INE de Moçambique usa o termo “empregado” para referir-se à soma a) daqueles que são trabalhadores assalariados, b) aqueles que trabalham em casa, mas não são remunerados, e c) aqueles que trabalham por conta própria.

²⁶ Esta é uma constatação estranha, pois certamente um graduado do ensino secundário em Moçambique tem habilidades comercializáveis. Poderia implicar uma espécie de “armadilha de expectativas de emprego”, em que a conclusão do ensino secundário aumenta a expectativa do graduado de que ele ou ela deve ser capaz de conseguir um emprego formal, no entanto, o nível de educação, na verdade, não fornece formação suficiente para se qualificar para um emprego no sector formal, o que provavelmente requer alguma educação pós-secundária. Ainda assim, dito isso, o aluno do ensino médio pode-se sentir super qualificadas para e, portanto, rejeitar, o emprego na agricultura.

E, conforme ocorre em todo o mundo, as taxas são também mais baixas para os jovens (15-24 anos), em comparação com as dos adultos, com idades entre 25 e 64. Talvez a característica mais marcante da força de trabalho em Moçambique é a alta proporção de trabalhadores – 80% - que consideram a agricultura como a sua principal ocupação (Tabela 4 e Tabela 5)²⁷. Junto com os números do PIB sectoriais desagregados na Tabela 1, este número confirma ainda mais o facto de a transformação dinâmica da economia de Moçambique ainda não ter ocorrido. Esta é uma parte extremamente elevada da economia que ainda não transitou do sector primário de produção para os sectores da indústria ou serviços²⁸.

TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO DE TRABALHADORES POR SECTOR (%)

	96/97	02/03	04/05	08/09	Change, 96/7-08/9
Agricultura	85.2	79.9	80.7	80.6	-4.6
Comércio	4.0	7.3	7.8	7.9	4.0
Outros serviços	2.7	2.8	2.9	2.9	0.2
Manufatura	2.7	3.6	2.8	2.7	0.0
Construção	1.4	1.6	1.4	1.7	0.3
Educação	0.8	1.6	1.6	1.7	0.9
Governo	1.2	1.2	1.2	1.1	-0.2
Transportes	1.1	1.1	0.8	0.8	-0.2
Saúde	0.5	0.5	0.5	0.4	-0.1
Mineração	0.5	0.5	0.2	0.2	-0.3

Fonte: Jones and Tarp (2012), p. 26.

TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO POR OCUPAÇÃO PRINCIPAL (%)

	Total			Urban			Rural		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Gestor	0.3	0.6	0.1	0.9	1.4	0.3	0.1	0.3	0.0
Técnico (Universidade)	1.7	2.4	1.1	5.1	6.0	4.2	0.7	1.2	0.4
Técnico (Não-Universidade)	1.2	1.6	0.8	4.3	5.2	3.4	0.3	0.4	0.1
Administração	0.5	0.8	0.3	1.8	2.4	1.1	0.1	0.2	0.0
Trabalhador não agrícola	4.3	9.0	0.5	13.5	24.5	2.3	1.6	3.7	0.0

Nota: H = Homens, M = Mulheres. Fonte: INE (2013b).

²⁷ O sector da agricultura em Moçambique inclui tanto a agricultura de subsistência (por exemplo, milho, arroz, outros grãos, amendoim e feijão, mandioca, batata-doce, outros legumes, gado), o cultivo de culturas tradicionais de exportação, tanto em plantações organizadas ou como produtores integrados (por exemplo, o tabaco, açúcar, algodão, banana e outras frutas, castanha de caju), e as culturas de rendimento não tradicionais (por exemplo, agro-silvicultura, biocombustíveis, soja, avicultura). Veja o MPD/DNEAP (2010), a USAID (2011) e o Monitor Group (2012). A produção de biocombustíveis refere-se a cana de açúcar, sorgo doce e jatropha; ver Arndt et al. (2008).

²⁸ Para os países que reportam dados ao Banco Mundial sobre os últimos cinco anos, a posição de Moçambique facilmente eclipsa a 65% do primeiro da lista, Uganda.

	Total			Urban			Rural		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
ArtesãoIndependente	0.1	0.3	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3	0.0
Trabalhador de pequena empresa	5.9	6.5	5.4	18.8	14.5	23.2	2.1	3.7	0.8
Trabalhador de serviços	2.3	4.2	0.7	8.1	13.0	3.0	0.5	1.2	0.1
Empregado doméstico	0.9	0.4	1.3	3.6	1.2	6.0	0.1	0.1	0.1
Camponês	77.3	65.4	87.0	36.2 ²⁹	20.9	51.8	89.4	80.8	95.9
Trabalhadores agrícolas	4.2	6.5	2.3	3.1	4.4	1.8	4.5	7.3	2.4
Outro	1.4	2.3	0.6	4.3	6.1	2.5	0.5	1.0	0.2

A importância da agricultura, mesmo nas áreas urbanas e, especialmente, para as mulheres, é digna de nota. O trabalho assalariado é particularmente importante para os homens urbanos (24,5%), ao passo que as mulheres urbanas (com exceção da agricultura) tendem a operar ou trabalhar em pequenas empresas (23,2%). A pesquisa do INCAF também apresenta dados para os trabalhadores com idade de 15 anos ou mais em relação a fontes de renda. A nível nacional, 13% dos moçambicanos recebem um salário, 62% trabalham por conta própria e são compensados, e 25% trabalham em casa sem remuneração (Tabela 6). Quanto maior for o nível de educação recebida, o mais provável é um trabalhador ser remunerado em oposição a trabalhar por conta própria ou trabalhar para a família.

TABELA 6: DIVISÃO DO EMPREGO POR FONTE DE RENDA

(%)	Assalariados	Auto-Emprego	Trabalho Familiar sem Remuneração
Total	13.1	61.9	25.0
POR GÉNERO			
Homens	22.0	58.1	19.9
Mulheres	5.9	65.0	29.1
POR RESIDÊNCIA			
Urbanos	41.0	50.7	8.3
Rurais	4.9	65.2	29.9
POR EDUCAÇÃO			
Nenhum	3.5	67.4	29.0
Primária, até 5ª classe	7.0	66.5	26.6
Primária 6ª -7ª	18.0	58.3	23.7
Secondária	49.6	38.2	12.3
Superior	92.8	6.8	0.4
Nãosabe	26.6	63.8	9.7

Fonte: INE (2013b).

²⁹ Bastante elevado em relação ao que se poderia esperar em áreas "urbanas". A definição deve ser bastante ampla, incluindo o que seria normalmente considerado áreas "peri" urbanas.

Os resultados da pesquisa rural devem ser interpretados com cautela (Cramer, Oya, e Sender 2008). Ali (2013) observa que a resposta directa à pergunta sobre as ocupações domésticas primárias na “agricultura” não capta a rica diversidade de actividades não agrícolas, nas quais os membros do agregado familiar também se envolvem.

Os membros das famílias rurais estão frequentemente activamente envolvidos numa multiplicidade de actividades para ganhar renda. Os salários no mercado de trabalho rural na economia informal são pagos numa variedade de formas, normalmente não numa base mensal regular, mais geralmente por tarefa concluída ou numa base diária, enquanto os trabalhadores agrícolas empregados em fazendas estrangeiras ou estatais são geralmente pagos salários mensais (Cramer, Oya, e remetente de 2008), mas também podem ser recrutados por tarefas ou trabalhos sazonais (O’Laughlin e Ibraima 2013). O IFTRAB 2004/5 sugeriu que, a nível nacional, 62% da população rural trabalha por conta própria, 25% trabalha na família sem remuneração, e 13% têm um emprego remunerado. A nível regional, a maior parte da população rural economicamente activa é assalariada no Sul (27%) do que no Centro (10%) ou no Norte (8%).

Os inquéritos agrícolas nacionais (TIA) fornecem algumas sugestões sobre o uso do trabalho assalariado nas áreas rurais. O TIA02 revelou que cerca de 40% dos empregadores de grandes famílias, contratam mão-de-obra temporária. As pequenas e médias empresas também contratam mão-de-obra temporária e permanente. A mais recente pesquisa agrícola integrada (IAI2012) questionava sobre o trabalho assalariado com um recall de doze meses, pedindo as famílias para detalharem o tipo de trabalho, empregadores, produtos ou serviços vendidos e a renda adquirida do emprego não agrícola, bem como os valores recebidos, enviados pelos membros da família. Este facto é destacado na Tabela 7, que confirma um forte aumento na percentagem de famílias que indicam ter mais de uma fonte distinta de renda entre 1996 /97 e 2008/09. Sender, Oya, e Cramer (2006) apresentam uma série de histórias de vida para dissipar a impressão de que as mulheres em Moçambique não participam no mercado de trabalho rural. Para muitas mulheres, o acesso ao trabalho remunerado (trabalho de “ganho-ganho”) é na verdade um complemento fundamental para a subsistência que ganham da machamba.

TABELA 7: AGREGADOS FAMILIARES POR NÚMERO DE FONTES DISTINTAS DE RENDA (%)

		96/97	02/03	08/09	Mudança nos Pontos, 96/7-08/9
Rural	Nenhum	49	15	20	-29
	Um	32	51	36	4
	Mais de um	19	34	43	24
Urban	Nenhum	30	13	14	-16
	Um	53	58	42	-11
	Mais de um	17	30	44	27

Fonte: Jones and Tarp (2012), p. 34.

Assumindo que os homens e as mulheres podem se deslocar, quer de um distrito para outro dentro de uma província, entre províncias ou mesmo através de fronteiras, se for necessário, constitui uma importante dimensão da rede de segurança para os moçambicanos (Massingarella, Nhate e Oya 2005). No entanto, a capacidade de envolver-se em múltiplos fluxos de subsistência pode realmente depender da riqueza, favorecendo aqueles com maiores recursos. Os dados do TIA05 destacam a disparidade entre os 20% das famílias mais ricas, que dependem da renda não agrícola para 50% do seu rendimento total, em contraste com os quatro quintos mais baixos de renda, que dependiam da renda agrícola para dois-terços a quatro-quintos de sua receita total (Tabela 8).

A migração laboral de Moçambique tem sido uma dimensão importante dos ganhos totais de renda, especialmente para as famílias no Sul (De Vletter 2007). A migração para a África do Sul, especialmente para trabalhar no sector das minas, em particular, tem historicamente compensado a muito mais fraca produção agrícolas das famílias moçambicanas rurais do sul em comparação com o centro e norte³⁰. Mather (2000) relataram que o cultivo da horticultura na vizinha África do Sul, especialmente na província de Mpumalanga, a oeste de Maputo, também contrata mão-de-obra agrícola de Moçambique durante os períodos de pico, embora esse tipo de trabalho é muito menos remunerado. Os fluxos de envio de dinheiro, de acordo com De Vletter, conduziram a muito mais elevados rendimentos médios e riqueza no sul. Os investimentos na habitação, carrinhas de caixa aberta, bombas de irrigação, e (cada vez mais) actividades comerciais informais para os membros das famílias que permanecem em Moçambique são investimentos comuns feitos a partir das rendas de envio de dinheiro. Moçambique recebe também trabalhadores imigrantes da vizinha África do Sul, Zimbabwe e Malawi.

TABELA 8: QUOTA DA RENDA FAMILIAR RURAL POR QUINTIL DE RENDA, 2005

Quintilha	Renda Agrícola				Renda Não Agrícola						
	Produção de Culturas	Vendas de Gado	Mão-de-obra Agrícola Não Qualificada	Subtotal	Mão-de-obra Não Agrícola Não Qualificada	Mão-de-obra Não Agrícola Qualificada	PME-Extractivas	PME-Outro Baixo	SME-Outro Alto	Envio de Dinheiro/Pensão	Subtotal
1-Baixo	71.8	3.3	5.6	80.7	0.7	0.9	3.3	4.9	2.7	5.5	18.0
2	70.3	2.6	4.5	77.4	2.0	1.3	5.1	5.6	3.4	5.2	22.6
3-Médio	65.8	2.9	3.4	72.1	3.4	3.2	5.6	6.3	5.0	4.5	28.0
4	61.2	2.1	3.5	66.8	3.7	7.1	4.7	5.5	7.9	4.5	33.4
5-Alto	46.4	1.3	1.7	49.4	3.0	16.5	5.3	5.4	15.6	5.0	50.8
Nacional	63.1	2.4	3.7	69.2	2.5	5.8	4.8	5.5	6.9	4.9	30.4

Fonte: Mather et al. (2008).

A mobilidade interna da mão-de-obra rural é reafirmada também no estudo de caso fornecido por O’Laughlin e Ibraimo (2013), descrevendo a importância para homens e mulheres do trabalho sazonal por contrato no sector do açúcar, no distrito da Manhiça, a cerca de 80 km ao norte de Maputo. O distrito de Manhiça tem sido historicamente uma importante fonte de mão-de-obra emigrante para Sul-Africano. Enquanto as forças políticas e económicas na África do Sul combinam-se para tornar menos provável o emprego estável para os trabalhadores moçambicanos lá, a expansão do emprego na plantação de açúcar (tanto permanentes como sazonal) no distrito da Manhiça ajudou a compensar a redução das oportunidades de emprego além fronteiras.

3.2. INVESTIMENTO E EMPREGO

O Centro de Promoção de Investimentos acompanha o número de projectos de investimento aprovados, por sector, os valores esperados desses investimentos, e o número de postos de trabalho que deverão ser gerados por projecto (Tabela 9). Em todos os anos e todos os sectores, a maior parte dos projectos (27,2%) e valor de investimentos (19%) estão no sector da indústria, sendo os serviços em segundo (25,5%). No entanto, a agricultura/agro-indústria lidera a lista com 30,8% dos postos de trabalho previstos. Prevê-se que os projectos de energia sejam de menos mão-de-obra intensiva, por valor total de investimento, conforme visto na coluna da direita.

O CPI também faz o acompanhamento junto aos investidores para registar os empregos e investimentos reais realizados. Para 2010 e 2012, os resultados em termos tanto de valores de investimento como de empregos criados ficam muito aquém das expectativas iniciais (Tabela 10).

³⁰ O Inquérito de Migração e Envio de Dinheiro do Projecto da África Austral sobre Migração de 2004, sugeriu que ao mesmo tempo, um terço dos migrantes externos de Moçambique deixou de trabalhar nas minas.

TABELA 9: CRIAÇÃO DE EMPREGO POR PROJECTOS DE INVESTIMENTO, 2010-2013

	Número de Projectos	Emprego (Postos de trabalho previstos)	Média de Empregos por Projecto	Investimento Total (MT)	Investimento por Posto de Trab.(MT/posição)
Agricultura/Agro-indústria	183	37,263	204	2,290,050,149	61,456
Aquacultura/Pescas	12	1,003	84	18,614,126	18,558
Banca/Seguros	8	1,012	127	273,807,169	270,560
Construção/Obras Públicas	134	16,287	122	1,052,539,063	64,624
Energia	4	304	76	2,311,332,287	7,603,067
Indústria	370	22,750	61	2,543,678,756	111,810
Serviços	347	24,794	71	1,578,309,164	63,657
Transportes/Comunicações	118	9,175	78	2,387,681,718	260,238
Turismo/Hotelaria	183	8,493	46	922,946,601	108,671
TOTAL	1,359	121,081		13,378,959,033	110,496

Nota: A indústria de extractivos está provavelmente contida na categoria “Indústria”.

Fonte: Centro de Promoção de Investimentos.

O CPI também faz o acompanhamento junto aos investidores para registar os empregos e investimentos reais realizados. Para 2010 e 2012, os resultados em termos tanto de valores de investimento como de empregos criados ficam muito aquém das expectativas iniciais (Tabela 10).

TABELA 10: VALORES DE INVESTIMENTO REALIZADO COMO QUOTA DO PLANIFICADO (%)

	2010	2011	2012
Agricultura/Agro-indústria	8.6	3.3	7.1
Aquacultura/Pescas	0.0	14.9	100.0
Banca/Seguros	71.7	14.4	33.1
Construção/Obras Públicas	39.1	5.7	81.3
Energia	0.0	14.4	5.0
Indústria	28.7	13.9	24.6
Serviços	51.7	13.4	17.7
Transportes/Comunicações	5.6	50.5	3.8
Turismo/Hotelaria	19.0	13.8	9.8
TOTAL Valor Investimento	11.3	15.9	14.0
TOTAL Postos de Trab.	16.6	11.6	25.5

Note: The full year's record of realized for 2013 is not yet complete.

Fonte: Centro de Promoção de Investimentos

3.3. INSTITUIÇÕES LABORAIS

O sector laboral Moçambique é supervisionado pelo Ministério do Trabalho (MITRAB). Entre as suas várias funções, o MITRAB aplica a legislação laboral nacional, coordena com o Sistema Nacional de Segurança Social para obter informações sobre o emprego no sector formal, participa nas negociações nacionais do salário mínimo (veja abaixo), gere o sistema de quotas de trabalhadores estrangeiros e supervisiona a formação e educação profissional através do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP).

Actualmente existem em Moçambique duas confederações sindicais para fazerem a advocacia em nome dos trabalhadores organizados em emprego no sector privado formal, Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM) e da Confederação Nacional dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique (CONSILMO)³¹. Estes abrangem cerca de 23 sindicatos (Ulandsekretariat 2012) e mais de 400.000 trabalhadores³². Isso representa cerca de 5% do total da força de trabalho adulta. Também apoiam os trabalhadores do sector informal, por meio de Associação de Trabalhadores do Sector informal de Moçambique nas suas negociações com os municípios.

As relações entre as empresas entrevistadas e os sindicatos parecem ser relativamente boas. Os empregadores afirmam que os sindicatos têm desempenhado um papel construtivo em situações de conflito no local de trabalho e também em termos de explicarem aos trabalhadores, certas políticas da empresa.

3.4. SALÁRIOS MÍNIMOS

A análise dos dados salariais, especialmente matizada por região, sector e ocupação poderia fornecer informações pertinentes da situação no mercado de trabalho. À medida que os efeitos de um boom de recursos naturais tornam-se mais profundamente enraizados em Moçambique, seria de esperar ver a pressão ascendente sobre os salários, conforme discutido anteriormente. Infelizmente, existe pouca informação está disponível a partir das fontes públicas sobre os salários de mercado pagos em Moçambique. As empresas privadas de recursos humanos realizam pesquisas salariais em Moçambique, os quais a maioria dos empregadores privados de Moçambique subscreve³³.

Os salários mínimos são fixados anualmente pelo Governo, em consulta com a Comissão Consultiva de Trabalho, um órgão tripartido que inclui representantes de trabalhadores (sindicatos), empregadores (CTA), e do governo. Os salários mínimos aplicam-se ao período normal de trabalho, que é definido na lei de trabalho de 2007 de Moçambique (artigo 85,1) como 48 horas por semana e 8 horas por dia. As horas extraordinárias, trabalho nocturno, trabalho por turnos, trabalho a tempo parcial, descanso semanal, e outras licenças de trabalho também são definidas na lei de trabalho.

Os salários mínimos fixados para 2008-2014, partir de 1 de Junho de cada ano, são apresentados na Tabela 11. Os salários mínimos que se tornam efectivos a 1 de Abril de 2014 aumentaram numa média simples de 11,6% em relação ao ano anterior. De longe, o maior aumento nominal está no sector agrícola, onde o salário mínimo foi aumentado em mais de 20% em um ano.

³¹ A partir de agora os trabalhadores do sector público moçambicano não têm direito à negociação colectiva ou greves. A AIM informou a 1 de Maio de 2014 que um projecto de lei para estabelecer esses direitos aos funcionários públicos passou a sua primeira apreciação no Parlamento, no início de Maio, e espera-se que se torne lei no final do ano.

³² Segundo os dados fornecidos pelo CONSILMO, cujos sindicatos incluem cerca de 126.000 membros em toda a indústria de construção, mineração e madeira; transporte rodoviário e garagistas; e trabalhadores da segurança privada. Refere-se que a OTM tem cerca de 300.000 membros. Os trabalhadores do sector público, profissionais de saúde, professores, jornalistas, trabalhadores de serviços de correio, aposentados, camponeses e trabalhadores do sector informal podem estar organizados mas não são abrangidos nas duas confederações. Para mais informações, consulte Ulandsekretariat (2012).

³³ Por exemplo, o Hay Group examina 40 empresas, formais, na sua maioria empresas internacionais com operações em Moçambique, desde petróleo e gás natural, recursos naturais, bens de consumo, transporte e outras indústrias. São recolhidas informações sobre salários e outros benefícios para uma série de ocupações, que vão desde motoristas e "operadores de processo" a engenheiros, profissionais de finanças e de gestão. Os dados estão disponíveis apenas numa base de pagamento de uma taxa pelos clientes.

O ponto de partida para as negociações anuais do salário mínimo consideram as taxas de inflação e de crescimento do PIB sectorial (o último é representante da produtividade) como multiplicadores para o salário mínimo do ano anterior. A isto adiciona-se um “factor de negociação”, que se pode adicionar ou subtrair do valor conseguido através da fórmula do aumento do salário. A fórmula é a seguinte:

$$\% \text{ de Aumento do Salário Mínimo} = ((1 + \text{Taxa de Inflação}) (1 + \frac{1}{2} * \text{Aumento Anual do PIB do Sector}) - 1) + / - \text{“Factor de Negociação”}$$

Esta fórmula garantiu que os salários mínimos reais não diminuíssem. Por exemplo, corrigidos pela inflação, os salários mínimos reais em 2013 foram de pelo menos 5% - e, em alguns sectores, 32-154% (o salário mínimo real do sector dos serviços financeiros em 2013 foi 153,7 % maior do que em 2008) – maior do que em 2008.

TABELA 11: SALÁRIOS MÍNIMOS EM MOÇAMBIQUE (MT/MÊS)

Sector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Change, 2013-14
Pescas, Kapenta ³⁴	1810	1900	2090	2300	2485	2645	2857	8.0
Administração Pública	1826	2083	2270	2380	2522	2699	3002	11.2
Agricultura, Silvicultura, Caça, Pecuária	1315	1486	1692	2005	2300	2500	3010	20.4
Açúcar	1315	1500	1593	2075				
Pesca, Geral	1892	2050	2200	2475	2640	2850	3167	11.1
Indústrias, Panificadora			2497	2850	3021	3195	3485	9.1
Construção	1909	2115	2435	2775	3177	3495	3953	13.1
Extractivo, Sal							4010	
Serviços Não Financeiros	1926	2250	2550	2996	3510	3826	4228	10.5
Extractivo, Pedreira&Areia					3295	3888	4316	11.0
Indústrias, Geral	1975	2300	2497	3100	3585	3943	4400	11.6
Electricidade&Água (Pequenas empresas)	2140	2403	2662	3222	3817	4107	4480	9.1
Electricidade&Água (Grandes Empresas)			2662	3116			4768	
Extractivo, Geral	1892	2120	2400	2890	3526	4651	5350	15.0
Serviços Financeiros (Micro-)							7421	
Serviços Financeiros (Bancos, seguros)	1942	2745	3483	5320	6171	6817	7465	9.5

Fonte: Hanlon (2014), AIM (2014).

Em 1996, Moçambique aplicou um único salário mínimo em toda a economia. Hanlon (2014) relata que foi introduzido um salário mínimo separado para a agricultura, em 2000. Hoje, os salários mínimos são definidos para 15 sectores e subsectores. Os salários mínimos normalmente são referências para compensação nos cargos não qualificados e semiqualificados, apesar de as grandes empresas formais normalmente pagarem acima do salário mínimo, mesmo nesses níveis de qualificações. Geralmente não são aplicáveis ao emprego no sector informal. Dentro de uma categoria sectorial, o salário mínimo aplica-se a todo o sector e não é tratado em função da ocupação. Assim, por exemplo, um guarda ou funcionário de limpeza que trabalha para um banco deve ser pago o salário mínimo do sector financeiro, ao passo que um guarda ou funcionário de limpeza que trabalha para um hotel deve ser pago o salário mínimo aplicável ao sector do turismo.

³⁴ Sardinhas pequenos da água doce que são pescadas no reservatório de CahoraBassa, na província de Tete.

Os salários mínimos de Moçambique também proporciona uma referência de custos de mão-de-obra de baixa qualificação para permitirem a comparação entre os países. Os investidores internacionais, especialmente nas indústrias de manufactura de mão-de-obra intensiva, tomam em consideração os dados comparativos de salários e produtividade da mão-de-obra ao decidirem sobre os países alternativos nos quais investir. Expresso em dólares americanos convertidos aproximadamente a uma taxa de câmbio de 30MT/\$, o salário mínimo de Moçambique para um trabalhador da indústria em geral, por exemplo, é de 147 dólares por mês, ou 5,64 dólares por dia. A título de comparação, o salário mínimo em dólares americanos de um operador de máquina de costura numa empresa têxtil no Camboja foi elevado no início de 2014 para 95 dólares por mês. No entanto, o rendimento anual bruto nacional per capita do Camboja em 2012 foi de 2.330 dólares, mais que o dobro de Moçambique (1000 dólares). O novo salário agrícola é equivalente a 100 dólares por mês, ou 3,86 dólares por dia. Como o metical aprecia-se sob a doença holandesa, o seu equivalente em dólar do salário mínimo em Moçambique vai aumentar ainda mais.

Como Jones e Tarp apontaram para 2012, o salário mínimo na agricultura naquela época era “três vezes maior do que no global...a produtividade da mão-de-obra nesse sector” (2012, 29). Não é de surpreender que o emprego formal permanente no sector agrícola, numa plantação de açúcar, por exemplo, é considerado um emprego desejável, uma vez que o salário do sector informal para o trabalho sazonal ou baseada em tarefas é pago abaixo do salário mínimo³⁵. Assim, a política de salário mínimo em Moçambique pode ameaçar a competitividade se a produtividade da mão-de-obra não subir de forma concorrente.

Arndt et al. (2010) faz uma comparação entre a estrutura e o progresso económico de Moçambique com a do Vietnã, um país que experimentou um passado colonial semelhante, a guerra civil, os baixos pontos de partida do desenvolvimento económico e as altas taxas de pobreza. A base educacional muito maior do Vietnã é reflectida nos prémios salariais mais elevados pagos aos trabalhadores altamente qualificados em Moçambique do que no Vietnã, reflectindo a maior escassez de trabalhadores altamente qualificados em Moçambique. Os índices de salários não agrícolas da mão-de-obra qualificada a mão-de-obra pouco qualificados são 2,26 no Vietnã (2004) e 4,62 em Moçambique (2002) (Arndt et al. 2010, 17).

3.5. SECTOR INFORMAL E AS EMPRESAS FAMILIARES

A informalidade do mercado de trabalho em Moçambique, conforme apontado por Jones e Tarp (2012), é definida pelo INE referindo-se a qualquer pessoa que não seja assalariada, ou seja, aqueles que trabalham por conta própria ou trabalhando sem remuneração em empregos domésticos. Jones e Tarp notam, ainda, que, mesmo dentro da categoria de trabalho assalariado, podem existir acordos de trabalho que são inseguros, irregulares e informais. Assim, conforme apresentado na Tabela 6, mais de 85% dos moçambicanos são considerados como trabalhando no sector informal. Os homens têm quase quatro vezes mais probabilidade de serem assalariados do que as mulheres; o emprego informal ocupa 78% de todos os homens e 94% de todas as mulheres. Além disso, ao explorar a evolução desses aspectos ao longo do tempo, Jones e Tarp notam que essas proporções mantiveram-se estáveis, sugerindo que a economia, embora em crescimento, não está a gerar um maior número de oportunidades de emprego no sector formal.

Fox e Sohnesen (2013) apresentam dados primários de emprego divididos para mostrar a importância das empresas familiares para o rendimento (Tabela 12). São especialmente importantes no sector urbano, onde 22,7% das famílias trabalham. Observam que “muitas famílias ainda tinham apenas o rendimento agrícola em 2008, mas cada vez mais as famílias rurais e urbanas estão a tentar aumentar o rendimento total através da diversificação dos meios de subsistência em sectores não agrícolas, ao mesmo tempo mantendo a renda agrícola” (Fox e Sohnesen de 2013, 8). O aumento do ambiente de negócios para as empresas familiares, os autores argumentam que, deve ser considerado como parte da planificação de redução da pobreza do governo.

³⁵ Ver, por exemplo, o caso dos trabalhadores de açúcar descrito no O’Laughlin e Ibraimo (2013).

TABELA 12: COMPOSIÇÃO DO EMPREGO PRIMÁRIO POR ÁREA, 1997-2009

	Urbano			Rural			Nacional		
	1997	2003	2009	1997	2003	2009	1997	2003	2009
Agricultura	66.7	46.7	44.7	94.0	92.3	93.2	86.8	78.2	79.6
HH Empresas	10.1	19.0	22.7	2.3	3.8	2.8	4.4	8.1	8.4
Salário não agrícola	23.2	34.3	32.7	3.7	3.9	3.9	8.9	12.6	12.0
Sector privado	7.6	21.9	22.5	1.3	2.2	2.1	3.0	7.8	7.8
Sector público	15.6	12.5	10.2	2.4	1.7	1.8	5.9	4.7	4.2

Fonte: Fox and Sobnesen (2013, 6).

A Divisão de Apoio ao Sector Privado do Ministério da Indústria e Comércio ajuda a formalizar pequenas e médias empresas através da emissão de “licenças simplificadas”. Também recolhe informações sobre os níveis de emprego associados a essas licenças empresariais (Tabela 13).

TABELA 13: EMISSÃO DE LICENÇAS SIMPLIFICADAS PARA PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Província	Licenças Simplificadas Emitidas					Emprego Associado Por Licença				
	2010	2011	2012	2013	TOT	2010	2011	2012	2013	MEDIA
NORTE										
C Delgado	290	378	463	494	1625	2.48	4.90	4.85	5.34	4.59
Nampula	573	855	885	1214	3527	1.38	3.37	1.13	1.81	1.95
Niassa	214	156	142	240	752	10.64	2.13	7.62	1.65	5.44
CENTRO										
Manica	483	370	264	405	1522	0.98	2.22	9.64	5.37	3.95
Sofala	577	540	2184	2585	5886	1.25	2.31	0.42	0.28	0.61
Tete	269	355	1044	981	2649	6.02	7.25	4.65	2.60	4.38
Zambézia	1438	1212	541	1214	4405	0.91	0.37	0.79	0.50	0.64
SUL										
Inhambane	242	286	359	458	1345	2.91	5.10	6.94	3.56	4.67
Gaza	84	122	292	813	1311	1.67	4.91	1.54	1.31	1.72
M Cidade	1470	1472	3271	4697	10,910	3.41	4.02	2.24	1.73	2.42
Maputo	2654	2924	1980	2545	10,103	0.43	2.08	4.57	2.05	2.13
TOTAL	8,294	8,670	11,425	15,646	44,035	1.80	2.79	2.83	1.75	2.25

Fonte: Ministério da Indústria e Comércio, Divisão de Apoio ao Sector Privado, recebido em Março de 2014.

Se estas representam “novas” empresas ou a formalização de empresas já existentes é impossível discernir. Maputo cidade e província são claramente as mais dinâmicas em termos de número de licenças emitidas. Curiosamente, a província de Tete, o centro da indústria de mineração de carvão de Moçambique, não mostra os níveis incomuns de actividade, mesmo quando categorizada em função de populações por província (não mostrado aqui). Isto sugere que os níveis de actividade económica secundária em torno do sector mineiro podem não estar a crescer tão rapidamente como se poderia ter previsto (ou não são licenciados). As empresas no norte são um pouco maiores em termos de postos de trabalho associados por empresa, do que as do centro ou sul (as médias são 3.12, 1.66 e 2.38, respectivamente).

3.6. RESUMO: FACTOS ESTILIZADOS NO MERCADO DE TRABALHO

Um resumo dos “fatos estilizados” sobre o mercado de trabalho em Moçambique é extraído de Jones e Tarp (2012) na Caixa 1 abaixo. Estes dão um retrato de um mercado de trabalho altamente segmentado: uma pequena parte da força de trabalho é educado, qualificada, e quer seja formalmente, informalmente ou trabalhando por conta própria, enquanto a grande maioria dos moçambicanos está confinada na baixa produtividade, informal ou auto-emprego, dentro e fora da agricultura, muitas vezes sob empregada e lutando para juntar os diferentes meios de subsistência para fazer face às despesas para as suas famílias.

Caixa 1: Factos Estilizados Sobre o Mercado de Trabalho de Moçambique

1. A população de Moçambique é jovem, rural e crescendo rapidamente.
2. As taxas de participação da força de trabalho são altas, o desemprego é baixo e principalmente confinado aos jovens urbanos.
3. Subemprego é grande.
4. O sector informal é grande e é o principal foco da criação de novos postos de trabalho.
5. Os níveis de educação (habilidades) permanecem baixos em toda a economia.
6. A mudança estrutural no Mercado de trabalho foi limitada
7. Existem grandes diferenças espaciais na distribuição da mão-de-obra moçambicana.
8. As lacunas de produtividade entre os sectores são grandes e em expansão, em grande parte devido ao baixo crescimento da produtividade na agricultura.
9. As fontes de rendimento familiar diversificaram-se ao longo dos tempos.
10. O descontentamento social parece estar a aumentar, particularmente entre os jovens urbanos.

Fonte: Jones and Tarp (2012)

4. MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE: RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

A avaliação de campo de Março de 2014 sondou diversas dimensões que caracterizam os mercados de trabalho em Moçambique, exploradas abaixo.

4.1. O PAPEL DO TRABALHO NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A criação de emprego é uma questão transversal, que afecta uma série de diferentes portfolios do governo. O desenvolvimento de uma estratégia para promover a criação de emprego deve envolver não apenas o Ministério do Trabalho, mas também os ministérios da educação, indústria e comércio, planificação e desenvolvimento, agricultura, etc. No entanto, até à data em Moçambique esta questão tem sido tratada de forma muito fragmentada. O governo, ONGs, organizações internacionais e as próprias empresas estão activamente engajados na tentativa de resolver as lacunas de habilidades e a mobilidade da mão-de-obra. No entanto, um seminário da OIT de 2013, em Maputo, concluiu que embora haja “uma série considerável de programas e iniciativas relacionadas com a criação de emprego, desenvolvimento de habilidades e instituições do mercado de trabalho...as intervenções são fragmentadas e a escala de algumas das intervenções é pequena demais para ter um impacto” (ILO 2013).

Caixa 2: Estratégia Bem-sucedida de Diversificação da Indonésia

A quota de petróleo e do gás na receita pública da Indonésia caiu de uma alta de 49 por cento em 1982 para 23 por cento em 2005. Este foi um resultado directo de uma estratégia com duas características essenciais: I) políticas sectoriais que apoiaram os sectores agrícola e de manufactura (principalmente têxteis e calçados); e ii) flexibilidade da política, conforme demonstrado através de transição cuidadosa do país da substituição de importações para o crescimento liderado pelas exportações. A política de atracção de investimentos estrangeiros foi muito bem-sucedida ao direccionar-se ao sector de fabricação de mão-de-obra intensiva. A política aproveitou-se tanto dos relativamente baixos custos da mão-de-obra como do acesso ao mercado dos EUA em seguimento das concessões comerciais preferenciais previstas no âmbito do esquema do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) (Rosser 2007). A uma taxa média de crescimento anual de cerca de 12 por cento, a manufactura cresceu à taxa mais alta entre 1965 e 1997. O sucesso da estratégia de industrialização da Indonésia é baseado na construção de ligações sectoriais vitais, investimento em capital humano e físico, e fornecimento de subsídios e incentivos fiscais direccionados (Usiu 1997).

As receitas do sector de recursos naturais foram investidas na agricultura, principalmente na irrigação e recuperação de terras. Também forneceu subsídios para insumos, tais como fertilizantes, pesticidas, sementes, bem como a irrigação. Entre 1970 e 1984, a área total de terras irrigadas na Indonésia aumentou de 3.7 a 4.9 milhões de hectares, o uso de fertilizantes subsidiados aumentou de 0.2 a 4.1 milhões de toneladas, e o uso de pesticidas subsidiados aumentou de 1.080 toneladas para 14.210 toneladas (Barbier 1989). Conforme observado por Panayotou (1993, 64), “[o] Governo indonésio subsidiou pesticidas em 82 por cento do preço de retalho”. Depois de alcançar a auto-suficiência em arroz (substituição das importações), a estratégia mudou-se para culturas de exportação (orientação para o exterior e crescimento impulsionado pelas exportações). A Indonésia tornou-se recentemente o maior produtor e segundo maior exportador de óleo de palma, e classifica-se como o quarto maior produtor e exportador de café do mundo (Fuglieet al. 2010).

Fonte: Hailu et al. (2011, 25).

Dado que a maioria dos moçambicanos trabalha em empregos de baixa produtividade agrícola, ao lado de graves défices de habilidades, a situação é claramente grave. As iniciativas existentes não são, porém, necessariamente suficientes para enfrentar a escala do problema ou resolvê-los a tempo de garantir o máximo benefício do esperado crescimento da indústria extractiva para Moçambique e moçambicanos. E ainda não parece haver qualquer discussão detalhada sobre a necessidade de investir no apoio proactivo nos sectores não extractivos da economia, a fim de evitar o domínio completo dos extractivos, conforme o fez a Indonésia, descrito no Caixa 2. Sem tal estratégia, embora o PIB possa continuar a crescer, o emprego não. O impacto do sector extractivo na redução da pobreza e no crescimento sustentável inclusivo para todos os moçambicanos seria, assim, limitado.

Isto foi reconhecido pelo governo, com uma retórica cada vez maior em torno da necessidade de não apenas de crescimento, mas do crescimento inclusivo. A promoção do emprego é um dos três principais objectivos definidos no Plano de Acção do Governo para a Redução da Pobreza (PARP). O PARP definiu três eixos principais de criação de emprego:

- i. Alinhar a formação profissional com as necessidades das indústrias emergentes nos sectores estratégicos (definidos como o turismo, manutenção industrial, agricultura, processamento, mineração, gestão e administração);
- ii. Reconhecer as aprendizagens adquiridas fora da formação profissional formal - por exemplo, a utilização de unidades móveis para formação nas áreas rurais, criando um sistema nacional de certificação; e
- iii. Aumente as ligações entre a oferta e a procura de emprego (por exemplo, através da expansão da capacidade dos centros públicos de emprego, apoiando as microempresas e aumentando o acesso ao crédito, e promover estágios profissionais. Melhorar o diálogo, criar um “observatório” do mercado de trabalho, e melhorar a qualidade, frequência e relevância das informações sobre o mercado de trabalho, também são enfatizados.

O Governo também está na fase final de elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento de 20 anos (a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, ou ENDE), cujo foco principal é a industrialização. O esboço da ENDE destaca a necessidade de transferência de habilidades e de tecnologia, mas ainda é tão vaga sobre os mecanismos exactos para incentivá-la. É possível, com maior investimento analítico e uma forte liderança dentro do governo, que a ENDE possa se tornar a visão nacional para a transformação estrutural da economia, subordinando outras intervenções (por exemplo, na educação, transporte, infra-estrutura, indústria e comércio) ao objectivo primordial de transformação estrutural. Conforme visto no caso da Indonésia acima, outros países que se beneficiaram dos grandes fluxos de recursos das indústrias extractivas tentaram (com graus variados de sucesso) usar esses recursos para desenvolver uma política industrial proactiva que procurou apoiar indústrias não extractivas de mão-de-obra intensiva, a fim de promover a criação de emprego.

O governo de Moçambique está claramente ciente dessas questões, consideradas no “Diálogo Nacional sobre o Emprego” (ILO 2014) de Março de 2014. Muitas intervenções – desde a reforma da formação profissional, a concessão de crédito para o auto-emprego, uma nova estratégia de estágios para financiar a promoção da pesca de pequena escala, os planos para um “observatório de trabalho” a fim de melhorar a informação do mercado de trabalho – estão em várias fases de elaboração e implementação, embora dispersas e fragmentadas.

Sem uma liderança forte coordenada, Moçambique poderia perder a oportunidade proporcionada pelos recursos da indústria extractiva para a transformação global da economia e criação de emprego. Conforme visto na Secção 1, dados os efeitos directos e indirectos da indústria extractiva no resto da economia, é improvável que a industrialização e a diversificação económica irão “simplesmente acontecer” – na verdade, sem acções governamentais específicas, o inverso pode acontecer e Moçambique pode acabar com uma economia “amaldiçoada” pelos recursos naturais, tal como na Nigéria ou Angola, que deriva enormes receitas do petróleo e do gás, mas nos quais a grande maioria da população continua atolada na pobreza.

Por isso, é urgente que a análise mais detalhada seja feita pelo governo, a fim de definir mais claramente o que precisa ser feito a fim de garantir o avanço de uma economia diversificada e de criação de emprego. Dado que as receitas já estão a

fluir a partir do carvão e dos Impostos das Mais-valias sobre as vendas de acções nos desenvolvimentos de gás no mar, e, dado que a construção da estação de GNL está prevista para começar no próximo ano, esta questão está a tornar-se urgente se Moçambique pretender pôr em prática medidas para evitar a “maldição dos recursos”.

FIGURA 8: CATEGORIAS DE MERCADO DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE

Categoria de Trabalho	Exemplos de Ocupações	Qualificações Técnicas, Se houver
GESTÃO	Administração, finanças, gestores, direcção estratégica	Qualquer profissão para a qual exige-se um mínimo de formação pós-graduada e 5-10 anos de experiência profissional.
PROFISSIONAIS QUALIFICADOS	Engenheiros, cientistas, especialistas sénior do sector, contabilistas, auditores financeiros, chefes de departamento, gestores de recursos humanos, chefes de cozinha, especialistas agrícolas,...	Qualquer ocupação para a qual exige-se um mínimo de 4 anos de ensino pós-secundário e, de preferência 3-5 anos de experiência de trabalho anterior.
TÉCNICOS QUALIFICADOS	Operadores de máquinas, mecânicos, metalúrgicos, electricistas, carpinteiros, operadores de máquinas pesadas, motoristas, guias de turismo, recepcionistas, preparadores de alimentos, supervisores, ...	Qualquer profissão para a qual exige-se formação profissional especializada e certificação, e de preferência 1-2 anos de experiência de trabalho anterior.
MÃO-DE-OBRA POUCO QUALIFICADA	Trabalhadores manuais, pessoal de limpeza, mão-de-obra de agricultura comercial, camareiras, jardineiros,...	Qualquer profissão para a qual não se exige nenhuma formação ou educação.

Fonte: Equipe de avaliação.

4.2. CATEGORIAS & CONSTRANGIMENTOS DAS COMPETÊNCIAS

O mercado de trabalho moçambicano pode ser caracterizada como altamente segmentado e enfrentando graves restrições de oferta de algumas habilidades. O mercado de trabalho pode ser dividido da seguinte forma:

As restrições de oferta são evidentes não só para os profissionais de gestão altamente qualificados, mas também para técnicos qualificados de alta qualidade tais como electricistas, canalizadores, operadores de máquinas, etc., e em determinadas épocas do ano (nas áreas rurais, por exemplo, durante a época de colheita). Estas restrições de oferta coexistem com um vasto potencial de oferta de trabalhadores não qualificados ou muito pouco qualificados, que são predominantemente agricultores familiares rurais, e em conjunto com significativo subemprego da mão-de-obra não qualificada, tanto nas áreas urbanas como nas rurais.

Existem claramente restrições em Moçambique que tornam a mão-de-obra menos móvel do que a teoria sugere, e que impedem o “fluxo” da mão-de-obra das actividades de remuneração baixa e baixa produtividade para actividades de remuneração mais elevada de produtividade mais alta – apesar da evidente procura desses sectores. A maior restrição à mobilidade entre o grande grupo de trabalhadores pouco qualificados e o conjunto limitado de técnicos, profissionais e gestores qualificados é a barreira das habilidades, representada graficamente na Figura 9. No mínimo, a maioria dos empregadores do sector formal exige que os trabalhadores saibam ler, fazer matemática, e que trazem alguma habilidade técnica para a qual é geralmente necessária formação e aprendizagem. As habilidades que mais faltam enquadram-se em duas categorias: “cultura de trabalho” técnica/profissional e geral.

FIGURA 2: DEMONSTRAÇÃO GRÁFICA DO MERCADO DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE



A barreira das habilidades, que efectivamente corta as perspectivas da mão-de-obra rural de migrar quer para o sector urbano ou para a indústria extractiva e encontrar um emprego formal, é explicada pela baixa base de capital humano em Moçambique. O BAD e a OECD observam no seu relatório de 2012 de Perspectivas Económicas para África:

Estima-se que Moçambique tenha o mais baixo nível de escolaridade entre a sua população adulta no mundo em 1.2 anos de educação formal. O baixo nível de habilidades da força de trabalho continua a ser uma questão importante tanto para os empregadores que não conseguem contratar trabalhadores qualificados, bem como para a promoção de uma cultura de empreendedorismo. Embora o nível de educação está a melhorar, a taxa de frequência líquida no ensino médio é de apenas 20%. A educação é gratuita, mas existem custos associados com uniformes e material escolar que apresentam um fardo para as famílias mais vulneráveis. O aumento na adesão nas escolas colocou a qualidade da educação sob pressão e levou o governo a reduzir os requisitos para se tornar um professor, a fim de atender a demanda. Há indícios de que a absorção de jovens no sistema de ensino significou uma redução temporária do crescimento da força de trabalho que está actualmente a crescer a uma taxa estimada de 0,4% ao ano. (BAD e OCDE 2012, 14)³⁶.

A escassez de habilidades é sentido a todos os níveis do mercado de trabalho, embora com mais gravidade no topo e no meio da pirâmide. Para os trabalhos de gestão ou de profissionais qualificados, os empregadores destacam que os gestores experientes são “quase impossíveis” de encontrar no mercado local, assim como o são os profissionais sénior tais como engenheiros especializados – o que não é surpreendente, dado que estes cargos exigem não só as qualificações académicas, mas também muitos anos de experiência que muitas vezes seria adquirida no exterior. Muitos desses trabalhos (por exemplo, o gerente geral de um hotel, engenheiros sénior, gerente de fábrica, gestores financeiros, etc.) são ocupados por

³⁶ Os doadores também salientam a necessidade de melhorar a qualidade da aprendizagem, bem como do acesso. A qualidade do ensino primário em Moçambique é também muito baixa, sendo que os resultados preliminares da avaliação nacional de educação, mostram habilidades extremamente baixas de leitura para alunos da terceira classe do país, de acordo com a avaliação conjunta de 2014 do apoio ao orçamento geral realizado pelos doadores.

pessoal estrangeiro. Vimos pouca evidência de um movimento gradual em direcção a “Mozambicanização” dos cargos muito altos, apesar de algumas evidências de que isso aconteça em posições de nível médio, tais como de gestores de recursos humanos, gestor de chefes de departamentos específicos, ou engenheiros juniores.

Mais surpreendente é o facto de que os empregadores sentem que a lacuna de habilidades é quase tão grave para cargos técnicos qualificados, como para operadores de máquinas, supervisores de fábrica, canalizadores, mecânicos, porteiros em hotéis, etc. Os empregadores notam que muitos indivíduos no mercado de trabalho, embora possam ter um diploma ou certificado, muitas vezes são incapazes de realizar ao padrão esperado pelas empresas, tanto estrangeiros como nacionais. Um empregador de uma empresa de manufactura de Moçambique sentiu que uma proliferação de cursos que fornecem certificação em habilidades específicas, sem fornecer formação prática adequada, torna ainda mais difícil do que no passado, encontrar os funcionários que estão “à altura da tarefa”. As empresas que não contratam determinadas posições (por exemplo, electricistas, canalizadores) numa base de tempo integral, mas em vez disso fiam-se nos empreiteiros locais, sentem que essas empresas muitas vezes não têm as habilidades para a actividade, na medida em que se esforçam por exemplo, para fornecer estimativas precisas para o trabalho a ser feito, às vezes são pouco fiáveis em termos de pontualidade e disponibilidade, etc..

Para a mão-de-obra de baixa qualificação ou não qualificada empregada pelo sector formal, como jardineiros, limpeza, trabalhadores de construção de baixo nível, trabalho assalariado nas plantações etc., os empregadores mencionam a falta de “habilidades para o trabalho” ou “cultura de trabalho” como uma restrição. Por exemplo, a cultura de turnos de trabalho, pontualidade, confiabilidade em apresentar-se ao trabalho todo os dias, pode ser mais forte entre os imigrantes (por exemplo, zimbabwianos emalawianos) do que entre a força de trabalho local. Diz-se que os imigrantes “realmente enxertam-se” – muitas vezes por salários mais baixos. A alfabetização é também mencionada como uma restrição. Embora algumas empresas afirmaram que para este nível empregam funcionários analfabetos, a maioria afirmou que a alfabetização era uma exigência até mesmo para as posições de habilidades mais baixas. Por exemplo, um hotel disse que mesmo os funcionários menos habilidade precisam ser alfabetizados, pois há procedimentos da empresa – tais como o preenchimento de formulários de licença e cursos de formação – que o exigem. Um série de empresas industriais destacou a necessidade de ser capaz de compreender os regulamentos de saúde e segurança e de formação, de forma que a alfabetização era um pré-requisito para o emprego. Com uma taxa³⁷ de analfabetização de adultos de 50%, isso por si só proporciona uma forte barreira para a criação de emprego, mesmo a este nível de baixas habilidades.

Em Moçambique, hoje, a escassez de mão-de-obra qualificada é premente. A construção da estação de GNL em Cabo Delgado poderá começar já no próximo ano, criando cerca de 10.000 empregos para técnicos com habilidades de padrão internacional. A maioria desses trabalhos vai existir por longos períodos, visto que a construção da estação de GNL está prevista para ser realizada em fases. Dado este aumento previsto da demanda de mão-de-obra, é urgente que a escala de intervenções para melhorar o lado da oferta do mercado de trabalho moçambicano seja aumentado. Se os esforços não forem incrementados em breve, a indústria de construção civil, com o seu nexo de empreiteiros e subempreiteiros, será capaz de ter acesso aos trabalhadores de todo o mundo para compensar o deficit³⁸.

O governo de Moçambique está compreensivelmente preocupado com o facto de que os empregos criados na economia nacional devem ir, tanto quanto possível, para os cidadãos moçambicanos. Actualmente, o Ministério do Trabalho opera um sistema de quotas de trabalhadores estrangeiro para regular o tamanho da força de trabalho estrangeira em Moçambique³⁹. No entanto, é necessária uma abordagem mais abrangente e estratégica para se associar com os objectivos de crescimento económico e a extracção de recursos naturais com o objectivo de criação em larga escala de empregos de boa qualidade produtivos. Dadas as extremas lacunas de habilidades identificadas nas secções anteriores, é importante que o esforço seja colocado não só na limitação da entrada de estrangeiros (uma resposta de curto prazo), mas também no aumento maciço da oferta local e da qualidade de trabalhadores qualificados no longo prazo.

³⁷ 2008-2012, da UNICEF, http://www.unicef.org/infobycountry/mozambique_statistics.html.

³⁸ Os conjuntos de mão-de-obra dos países mais pobres da Ásia, muitas vezes abastecem os projectos de construção nas economias em expansão do Oriente Médio, por exemplo. No entanto, é necessária a supervisão interna de tais projectos, para garantir que as condições de trabalho e os direitos dos trabalhadores são compatíveis com os padrões internacionais. Para um relatório sobre “o lado negro da migração” consulte a Amnistia Internacional (2013).

³⁹ Dependendo do tamanho da empresa, mas, independentemente do sector, uma empresa pode empregar trabalhadores estrangeiros equivalente a entre 1 e 5% de sua força de trabalho total. Em teoria, esta quota não é vinculativa, pois uma empresa pode solicitar autorização para o emprego de nacionais estrangeiros extras, se puder provar que nenhum moçambicano pode ser encontrado para preencher a vaga. No entanto, na prática, esta rota é extremamente burocrática e os empregadores queixam-se de que as decisões podem ser um pouco arbitrárias. Note-se que, para as grandes empresas da indústria extractiva e na teoria para outros investimentos importantes, as empresas podem negociar níveis muito maiores acima da quota de estrangeiros, directamente com o governo durante as negociações das suas licenças de investimento. O sistema de quotas é muito mais vinculativo, portanto, em pequenas e médias empresas que podem oferecer uma grande quantidade de empregos “em torno” do sector extractivo e mesmo em outras partes da economia. O outro estudo do SPEED (Ennis 2013) citou as frustrações de um número de PMEs que acham o sistema de quotas muito oneroso que chega a prejudicar os seus negócios.

Quando a demanda supera a oferta num mercado, o que acontece? Os preços sobem, sinalizando a necessidade de o mercado aumentar a oferta. A curto prazo, um défice de arroz, por exemplo, pode levar à importação de arroz suficiente para atender à demanda. A longo prazo, se a economia for um produtor competitivo de arroz, mais arroz pode ser cultivado para minimizar o défice. No caso de um deficit de mão-de-obra qualificada, a resposta do mercado é a mesma. Os preços (salários) sobem; a curto prazo, é “importada” mão-de-obra qualificada suficiente, através da imigração (que pode ser regulada por quotas de mão-de-obra estrangeira) a adicionar para atender a demanda. A longo prazo, salários mais elevados para os trabalhadores qualificados – os chamados “prémio salariais para habilidades” – devem incentivar os trabalhadores presentes e futuras a investirem na educação e formação necessárias para se qualificarem para uma posição de força de trabalho qualificada. O desenvolvimento de uma oferta de mão-de-obra qualificada, no entanto, leva mais tempo do que cultivar mais de uma safra anual de alimentos.

Conforme discutido mais adiante, isto não quer dizer que nada está sendo feito em Moçambique para ampliar a oferta de mão-de-obra qualificada. Pelo contrário, várias intervenções já estão sendo realizadas, algumas em colaboração com empresas privadas, mas não numa escala para garantir que a maioria dos novos postos de trabalho associados ao crescimento de recursos irão para os moçambicanos. Se não for tomada acção suficiente, o governo poderá ser confrontado com um dilema. Qualquer construção deverá abrandar enquanto os moçambicanos são treinados, ou influxo em larga escala de trabalhadores estrangeiros terão que ser autorizados para manter a construção no caminho certo. Outra opção é que a construção seja feita principalmente no exterior, com unidades fabris construídas importadas e simplesmente montada no país. Nenhuma destas opções é politicamente ou economicamente atraente, e será importante para o governo trabalhar em estreita colaboração com as empresas seleccionadas para a construção a fim de garantir um equilíbrio adequado entre a criação de emprego doméstico e a manutenção da construção no caminho certo.

4.3. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL (EFTP)

Conforme visto na secção anterior, os empregadores são unânimes em afirmar que enfrentam restrições de oferta de mão-de-obra e, em particular, restrições em encontrar habilidades específicas. O Diálogo Nacional sobre Emprego de Março de 2014 identificou “sistemas antiquados e ineficientes de educação, incluindo a formação técnica e profissional” como um dos principais entraves à criação de emprego. A Educação e Formação Técnica e Profissional (EFTP) em Moçambique é gerida de uma forma fragmentada. O governo precisa de criar um ambiente que apoie a EFTP – seja com financiamento público, ou, segundo a discussão com os parceiros e governo, através de Parceiras Público-Privadas (PPPs). A experiência da Austrália, que criou a Autoridade de Qualidade de Habilitações de Austrália (Australian Skills Quality Authority)⁴⁰ para padronizar os cursos e assegurar níveis mínimos sobre quais a indústria podia se depender, pode ser interessante entender melhor. Embora a abordagem da Austrália pode ser detalhada demais e demasiado regulada para uma aplicação directa em Moçambique, podem haver lições que podem ser aprendidas para fortalecimento das habilitações e adaptação ao contexto moçambicano. Também pode ser possível que certos currículos possam ser ‘importados’ (e adequados ao contexto nacional) em vez de inventar a roda.

Os provedores de EFTP do país incluem uma série de escolas de formação técnica a nível secundário (geralmente são cursos de três anos para os estudantes que tenham concluído a 10ª classe); Os Centros de Formação Técnica funcionam sob auspícios do Ministério do Trabalho; algumas escolas especializadas geridos por outros ministérios; projectos de formação técnica baseados em igrejas e ONGs; bem como provedores do sector privado, para a formação em habilidades específicas. Apesar do facto de que a maior parcela do orçamento do governo na última década foi gasta na educação, o montante destinado à EFTP, que é cara, foi consistentemente menos do que o necessário para manter os padrões e acompanhar a demanda.

Esforços para melhorar a coordenação, em particular entre os Ministérios da Educação e do Trabalho, foram feitos por meio do estabelecimento da Comissão Executiva da Reforma da Educação Profissional (COREP), no âmbito do Programa Integrado da Reforma da Educação Profissional (PIREP), apresentado na Caixa 3.

⁴⁰ <http://www.asqa.gov.au/about/about-asqa.html>

Caixa 3: Programa de Reforma da Educação Profissional (PIREP)

Em 2006, o Banco Mundial lançou o PIREP de 5 anos, sob a égide do Ministério da Educação, com financiamento de 30 milhões de dólares do Banco Mundial e 7.5 milhões de dólares da Holanda (mais tarde alargado para 2014), para melhorar a qualidade e a capacidade de resposta da educação e formação técnico profissional para as necessidades do mercado de trabalho, com quatro componentes:

- i) Apoio ao desenvolvimento institucional para o governo;
- ii) Desenvolvimento de currículos de formação profissional baseada em competências em habilidades críticas (Agricultura, Manutenção Industrial, Mineração, Gás, Hotelaria e Turismo, Administração e Gestão e TIC);
- iii) Renovação e apetrechamento de escolas de formação técnica e de formação de professores (7 institutos técnicos e três centros do INEFP); e
- iv) Fundo competitivo de subvenções (FUNDEC), em que as instituições de formação podem se inscrever para o financiamento de acções de formação profissional.

De acordo com o Banco Mundial, embora o progresso na Componente I tenha sido lento, houve bom progresso na Componente II, incluindo o envolvimento construtivo com do sector privado para definir as necessidades da indústria; os currículos baseados em competências, originalmente a serem implementados em sete instituições de foco, foram adoptados mais amplamente por outras instituições. No âmbito da Componente III as 7 instituições receberam equipamentos de última geração e formação de professores. Esta última mostrou-se essencial devido à tecnologia obsoleta e muitos formadores estando eles próprios desactualizados. O FUNDEC, também amplamente definido no início, mostrou progresso.

Em 2011, o Banco Mundial estendeu 30 milhões de dólares em financiamento adicional para o PIREP até Setembro de 2014. O Documento de Avaliação do Projecto para a segunda fase observou que várias deficiências do projecto haviam sido identificadas nas revisões internas: “(I) a subestimação do tempo necessário para o desenvolvimento curricular; (ii) o progresso da implementação ser lento devido a questões de planificação que dificultaram a correcta articulação e sequenciamento das actividades; (iii) problemas com a criação do órgão nacional de supervisão da EFTP; (iv) problemas de procurement devido à necessidade de importar a maioria dos bens e serviços; e (v) a subestimação dos custos do projecto, que foi agravada pela inflação” (Banco Mundial de 2011, 4).

No entanto, a folha do projecto do Banco Mundial destaca uma série de resultados, incluindo vários que ultrapassaram as metas originais, ou seja, o estabelecimento de 61 padrões de competências aprovados pelo sector privado, mais de 4000 alunos que foram avaliados por meio desses padrões, o estabelecimento de padrões e qualificações ocupacionais abrangentes para 61 níveis de ocupação, 40% dos estudantes que foram fornecidos estágios através de sua formação, altos níveis de aproveitamento dos alunos, um número significativo de professores nos sectores alvo que foram treinados no novo sistema, e 19 instituições de EFTP agora alinhadas para o sistema baseado em competências.

Fonte: Entrevistas e Banco Mundial (2011)

Caixa 4: Anadarko e UEM: Formação dos Futuros Engenheiros Petrolíferos de Moçambique

A Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e a empresa de petróleo dos E.U.A. Anadarko, em conjunto, criaram programa de um curso de mestrado em Engenharia do Petróleo, no qual 25 estudantes participam actualmente. As palestras são dadas por funcionários de várias universidades norte-americanas por link de vídeo. No ano passado, foi ministrado um curso preparatório para garantir que os estudantes tivessem a base adequada, e este ano estão a ser ministrados os módulos específicos sobre a Engenharia de Petróleo. A iniciativa também visa formar professores da UEM em aspectos técnicos de engenharia de petróleo de tal forma que, no futuro, eles também possam leccionar no curso.

CURSOS UNIVERSITÁRIOS

Moçambique tem uma série de universidades públicas e privadas oferecendo cursos de graduação e pós-graduação. Uma análise completa do sector está além do escopo deste relatório, mas os empregadores em geral, queixaram-se de que, embora os recém-formados muitas vezes tenham obtido conhecimento teórico, raramente aprendiam habilidades “reais para a vida” e a preparação para o trabalho em geral. A avaliação do trabalho entrevistou duas universidades, uma pública e uma privada, sendo que ambos haviam desenvolvido sistemas para atender à necessidade de os graduados saírem da universidade com experiência prática de trabalho já adquirida.

A Faculdade de Engenharia da UEM desenvolveu uma rede de potenciais empregadores dos seus graduados e coloca todos os estudantes nas empresas para estágios, proporcionando assim a experiência de trabalho e potenciais oportunidades de emprego para seus estudantes. A universidade privada Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM) faz algo semelhante. Também introduziu simulações inovadoras de “vida real” no seu currículo através de um laboratório empresarial que incentiva os estudantes a interagirem num “mundo de negócios” virtual que ensina habilidades de gestão chave, bem como habilidades de trabalho tais como pontualidade e fiabilidade.

ESCOLAS DE FORMAÇÃO TÉCNICA

Moçambique tem uma rede de mais de 90 escolas de formação técnica e profissional que oferece uma série de cursos de formação técnica e profissional a níveis básico e médio. De acordo com Maimuna (2014), cerca de 5.500 estudantes formam-se a partir deste sistema a cada ano. Regista-se taxas de abandono muito altas, em média, cerca de 11%, mas chegando a 66% nos cursos de agricultura. A grande maioria dos graduados é de cursos básicos; em 2012 em todo o país apenas 545 alunos graduaram no nível médio dos cursos industriais.

Caixa 5: Empregabilidade dos Jovens Moçambicanos

Um estudo recente realizado pelo Ministério da Planificação entrevistou uma série de empregadores em todo o país sobre a empregabilidade geral dos jovens moçambicanos. O estudo concluiu que “a percepção geral [dos empregadores] foi de que a força de trabalho jovem moçambicana tem limitações imensas em termos de qualidade. Aqueles com ensino secundário não têm habilidades que sejam directamente aplicáveis à indústria. E aqueles com formação técnica ou universitária receberam informações teóricas, em vez de habilidades práticas necessárias para responderem às exigências das empresas. Devido a isso, as empresas são obrigadas a oferecer programas de treinamento adicional ou recrutar trabalhadores estrangeiros”.

O estudo também concluiu que a qualidade da formação técnica e profissional nas escolas técnicas e centros de formação do INEFP é extremamente variável. Existem algumas oficinas bem equipadas, mas a maioria não têm condições de trabalho e equipamentos básicos. Notou-se também casos de pessoal dos institutos de formação não sendo pagos.

A maioria dos empregadores entrevistados para o estudo conta com o jornal para fazer propaganda de vagas, enquanto algumas contactam directamente as instituições de formação ou usam as agências privadas de emprego. A confiança em instituições públicas como INEFP é fraca (devido à falta de familiaridade com a instituição, a percepção de alguns candidatos ou habilidades inadequadas, o receio da corrupção/nepotismo e/ou percepção de que as grandes empresas têm primeiro acesso aos números limitados de graduados).

Metade das empresas entrevistadas afirmou que oferece estágios, mas algumas destacaram que há custos para a empresa em fazê-lo – de equipamentos, seguros e nenhuma compensação pela perda de produção ou tempo.

Fonte: Maimuna (2014)

No entanto, apenas 1% do total de matrículas escolares, o que representa cerca de 15% dos alunos do ensino secundário, participa nos cursos de EFTP, cerca de 90% dos quais estão nas escolas de formação técnica geridas pelo Ministério da Educação (outros ministérios também gerem algumas escolas técnicas). Existe um consenso geral entre os empregadores e outras partes interessadas entrevistadas de que a qualidade da formação nas escolas técnicas deteriorou-se significativamente ao longo dos últimos dez anos e as escolas não têm docentes e equipamentos qualificados e actualizados para a aprendizagem prática.

Um empregador que tem recebido regularmente alunos das escolas técnicas em Maputo e Matola, durante muitos anos afirmou que...” a formação está muito pior do que há uma década atrás...um graduado de engenharia de hoje faz o que no passado, um técnico com formação de nível médio de uma escola técnica fazia, e hoje um técnico de nível médio faz o que um técnico de nível básico fazia”. Esforços estão a ser feitos no âmbito do programa PIREP para modernizar uma série de escolas, renovar os edifícios e fornecer equipamento e formação actualizada etc., mas as necessidades continuam grandes.

INSTITUTO NACIONAL DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (INEFP)

O INEFP gere uma rede de centros de formação em todo o país, localizados principalmente nas capitais provinciais, que oferecem cursos em áreas profissionais, incluindo contabilidade e administração, electricidade, gestão de pequenas empresas, mecânica auto, canalização, soldadura, e hotelaria e turismo. Em 2012, o INEFP graduou 706 estudantes em todo o país (Maimuna 2014). Os programas oferecidos variam de 15 horas para cursos muito específicos até cerca de 400 horas para disciplinas mais complexas. Os centros são financiados pelas propinas dos estudantes, recursos do governo e algumas contribuições da indústria.

O INEFP é sensível às necessidades emergentes de capacitação da indústria. Por exemplo, um novo centro do INEFP está a ser criado em Palma para responder às necessidades futuras da indústria do gás natural. O INEFP forneceu formação em Tete para a indústria de mineração de carvão. O primeiro megaprojecto de Moçambique, Mozal, também colaborou com o INEFP para a formação do seu pessoal de construção e de operações (Caixa 6). No entanto, a capacidade dos centros do INEFP para satisfazer plenamente as necessidades dos empregadores é limitada. Apenas um dos centros é actualmente capaz de fornecer certificação reconhecida internacionalmente (em electromecânica). Dado que os empregadores dizem que para alguns postos de trabalho, as preocupações com a higiene e segurança implicam que as empresas só podem contratar pessoal se tiverem qualificações reconhecidas internacionalmente, a limitada certificação internacional em Moçambique limita efectivamente o acesso dos moçambicanos em outras habilidades, a menos que sejam capazes de ir para o estrangeiro para a formação. Os empregadores também mencionam que os cursos de turismo concentram-se demasiadamente em abordagens teóricas de administração e não o suficiente nas habilidades práticas como cozinhar, garçon, limpeza, gestão de inventário, etc. O INEFP está claramente muito desprovido de recursos suficientes, sem os recursos financeiros ou humanos necessários para responder plenamente à demanda de habilidades. O seu director declarou numa entrevista recente que o INEFP enfrenta desafios na construção de novos centros, fornecimento de equipamentos adequados e na definição de curricula que respondam às necessidades do mercado⁴¹.

Enquanto novos centros foram estabelecidos com base em financiamentos de empresas específicas, isso torna o INEFP um pouco dependente do financiamento de grandes multinacionais, cujos recursos e interesses nem sempre podem ser alinhados com os da indústria nacional. O director do INEFP afirmou que a decisão de introduzir novos cursos ou material é dependente da avaliação do INEFP da demanda através de discussões com as empresas, em vez de basear-se em discussões com o Ministério da Planificação a respeito da estratégia global de desenvolvimento. Algumas actividades do INEFP parecer um tanto ad hoc e dependentes das iniciativas individuais dos directores locais de centros específicos – um, por exemplo, aproximou-se de uma empresa de construção recentemente contratada que estava prestes a iniciar o trabalho numa ponte de Maputo para Catembe, perguntando à empresa que especificasse as habilidades que necessitaria, para que o centro pudesse preparar melhor os seus candidatos. Esta abordagem positiva empreendedora poderia ter ainda mais impacto se ocorresse a nível nacional e de uma forma que seja integrada no plano nacional de desenvolvimento.

⁴¹ Citado no Boletim Informativo de Recrutamento e Selecção do CBE, 3 de Dezembro de 2013.

Caixa 6: A Abordagem da Mozal de Formação e Uso da Mão-de-Obra Local

A Mozal, uma fundição de alumínio fora de Maputo, foi o primeiro grande projecto de investimento estrangeiro em Moçambique. A formação e contratação de pessoal local foi uma característica essencial do projecto Mozal em ambas as fases de construção (fase I, finais dos anos 1990, fase II, início de 2000) e operações. A planificação antecipada do projecto envolvendo os investidores estrangeiros (BHP Billiton, 47%; Mitsubishi Corporation do Japão, 25%; Industrial Development Corporation da África do Sul, 24%) e o governo de Moçambique (4%) enfatizou a formação local. A Empresa Financeira Internacional (IFC), um dos parceiros de financiamento forneceu um apoio importante para essa agenda. O projecto criou emprego em várias categorias: trabalho de baixas qualificações, temporário, para construção, e trabalho permanente, geralmente requerendo maiores qualificações, nas operações. O primeiro precisava de menos tempo para formação do que o segundo

Construção

Os termos de referência garantiram que os potenciais subempreiteiros concorrendo para a construção da fundição iriam empregar níveis significativos de mão-de-obra local e investir na formação. O empreiteiro de Engenharia, Produção e Construção (EPC) e todos os subempreiteiros foram vinculados pelo Acordo Mão-de-Obra do Projeto (PLA), assinado entre a empresa e os sindicatos e testemunhado pelo governo, estabelecendo padrões de salário para cada categoria de trabalhador. A Mozal estabeleceu um centro de treinamento moderno em coordenação com o INEFP e um provedor de formação terceiro. Os cursos de formação duravam entre 10 a 60 dias, dependendo das habilidades específicas. Assim que os indivíduos terminassem com êxito a formação ao nível exigido, recebiam um “passe de entrada” para o site. O PLA estipulava que nenhum subempreiteiro poderia contratar pessoal sem o tal passe de entrada. Isso garantiu que as habilidades técnicas fossem de qualidade adequada e formação adequada em matéria de saúde e segurança. No total, para ambas as fases de construção, 5.700 pessoas foram treinadas, com uma taxa de aprovação de 93%, e 72% foram empregadas no site. O custo total da formação, incluindo equipar o centro de treinamento, foi de 6.7 milhões de dólares.

Operações

Mais de 1.000 empregos permanentes foram criados para as operações. Teve lugar a “Mozambicanization” gradual destes, de tal forma que o domínio inicial de expatriados em níveis de supervisão e superior foi reduzido ao longo do tempo. Até 5 anos após as operações iniciais, 75% de todos os empregos permanentes foram ocupados por moçambicanos. O treinamento para os fornecedores locais também foi realizado ao abrigo do Programa de Empoderamento e Ligação das Pequenas e Médias Empresas para incentivar as ligações locais. Um entrevistado que trabalhou para a Mozal nesse momento salientou o alto desempenho do pessoal moçambicano. Todos, desde (mulheres) soldadoras, que desempenhavam a padrões muito elevados após o treinamento, até os operadores de TI provaram ser de qualidade muito maior do que o inicialmente previsto pela empresa.

Que Lições da Mozal?

Mozal é um de vários megaprojectos (Sasol, Kenmare, Rio Tinto, etc.) que usaram maioritariamente força de trabalho moçambicano durante a construção, e que empregam uma maioria de Moçambicanos nas operações. Isto é importante dado o discussões actuais sobre construção de GNL em Palma. As principais lições da experiência da Mozal incluem: i) importância do diálogo de alto nível desde o início sobre questões laborais entre os investidores, o governo e os sindicatos; ii) a inclusão de questões de trabalho nos termos de referência para o empreiteiro e subempreiteiro EPC; iii) a importância de uma abordagem integrada para o trabalho, liderada pela empresa, ao invés de cada subempreiteiro lidar com as questões por si próprio; iv) o papel facilitador construtivo desempenhado pela IFC; v) o mais importante ainda, investimento inicial no desenvolvimento de habilidades valeu a pena e permitiu uma força de trabalho maioritariamente de Moçambique na construção e nas operações, funcionando com um alto nível de produtividade e segurança.

Fonte: Entrevistas das equipas da avaliação; Castel-Branco and Goldin (2003).

ESTÁGIOS

Os estágios parecem ser uma prática bem utilizada em Moçambique, sendo a conclusão de um estágio de três meses, muitas vezes um pré-requisito para a conclusão de cursos, tanto em escolas técnicas como de nível universitário. Algumas escolas e universidades ajudam os estudantes a encontrarem estágios através das suas redes, enquanto outras oferecem cartas de apresentação para os estudantes encontrarem as suas próprias colocações.

Os empregadores normalmente apoiam esta estratégia como uma abordagem muito positiva, com benefícios para a empresa em ser capaz de identificar as melhores potenciais novas contratações sem o compromisso de um contrato formal de trabalho, e os benefícios para os estagiários em adquirir as habilidades práticas em demanda no mercado de trabalho. Os estagiários constatam que o estágio aumenta a sua empregabilidade, mesmo se não forem contratados pela empresa na qual foram originalmente colocados. A caixa apresenta histórias de dois estagiários “.

Caixa 7: Encontro com os Estagiários

Natalia Mapasse – Assistente de recursos humanos, o ex-estagiária

Natalia escolheu estudar recursos humanos porque tinha um membro da família que trabalhava no Ministério do Trabalho e ficou interessada no assunto. Estudou na Escola de Estudos do Trabalho, que pertence ao Ministério do Trabalho e costumava ser apenas para os familiares dos funcionários do Ministério, embora esteja actualmente aberta a todos, dependendo da conclusão com êxito de um exame. Após o ensino secundário segue-se um curso de estudos de três anos, para concluir o curso tinha que fazer um estágio e elaborar um relatório sobre a sua colocação. Ao terminar o estágio, a empresa ofereceu-lhe uma posição, onde agora trabalha há para pouco mais de um ano.

Gimo Felizberto – Estagiário de Electricidade

Depois de terminar a 12ª classe Gimo ouvi de amigos sobre uma escola profissional financiada pela igreja. A escola já tinha começado informalmente, mas recebeu a sua certificação oficial pouco antes dele se matricular. Estudou por 6 meses a tempo inteiro para ganhar um certificado como electricista. Pagou 3.000 meticais (cerca de 100 dólares), em parcelas. Ninguém na sua família é um electricista e pessoalmente não conhece nenhum, mas foi motivado pelo que “acredita que seria útil”. Ouvindo de um professor sobre uma empresa que por vezes contrata seus estagiários, Gimo candidatou-se para um estágio de electricista. Actualmente no seu segundo mês, ainda não sabe se será mantido pela empresa depois que concluir o estágio, nem o quanto iria ganhar se fosse mantido.

4.4. MOBILIDADE DO TRABALHO

A mobilidade do trabalho implica a capacidade da mão-de-obra de se deslocar entre um segmento do mercado de trabalho e outro – quer seja “mobilidade ascendente” (ou seja, começando como um júnior e sendo promovido gradualmente ao longo do tempo para posições mais altas e mais bem pagas) ou mobilidade entre sectores (por exemplo, da agricultura para a construção ou do turismo para a indústria extractiva). Dada a falta de habilidades a todos os níveis e, em particular a nível mais baixo do mercado de trabalho formal, conforme descrito acima, a mobilidade intersectorial da mão-de-obra em Moçambique é severamente prejudicada.

No que diz respeito à mobilidade ascendente em Moçambique, há alguma evidência de empresas que promovem a partir de dentro – mas por vezes, atinge-se limites máximos devido à falta de escolaridade ou habilidades. Um exemplo foi de um supervisor no sector de mineração, que demonstrou boa capacidade de aprendizagem e foi promovido a supervisor mas não pode progredir mais pois é funcionalmente analfabeto. A gestão a nível médio é muitas vezes de moçambicanos em empresas de capital estrangeiro, mas a gestão sénior, muitas vezes (mas nem sempre) permanece estrangeira, efectivamente criando uma barreira. Há também um aparente desincentivo para fornecer formação de boa qualidade ao pessoal altamente qualificado, com o argumento de que podem ser caçados por outra empresa após a formação.

Para o argumento da Doença Holandesa, a mobilidade no mercado de trabalho é assumida para permitir que a mão-de-obra flua entre os sectores da economia, neste caso, dos comercializáveis para os não comercializáveis. Isso é problemático, mesmo em mercados de trabalho desenvolvidos, pois algumas habilidades são específicas do sector ou mesmo específicas da empresa. No entanto, embora a mão-de-obra é fisicamente móvel dentro do sector rural, entre os sectores rural e urbano, e entre a mão-de-obra mais qualificada, do sul para o centro e norte, o mercado de trabalho moçambicano não exhibe muita mobilidade da mão-de-obra no sentido do movimento intersectorial incorrido pela Doença Holandesa. As barreiras à entrada no sector formal, conforme visto acima, ao sair da agricultura, são significativas e vimos pouca evidência de que isso ocorra, além de quando as empresas tinham acordo específico como parte do seu plano de investimento acordado com o governo para empregar localmente. Mesmo quando isso aconteceu, as pessoas locais tinham tendência a ser contratadas para fazerem os trabalhos mais básicos (visto que os níveis de habilidades eram muito baixos) e ressentiam do movimento ou entrada de pessoas melhor qualificadas ou melhor educadas vindas de fora da área para trabalhos mais bem pagos.

Parece haver algum movimento de famílias rurais para diversificar as suas fontes de renda, envolvendo-se não só na agricultura, mas também noutras actividades “não agrícolas” ou criando pequenas empresas familiares. Há evidências de pequenos negócios informais criados em torno das minas, por exemplo – bares, restaurantes, comércio de pequena escala, etc. Conforme Fox e Sohnesen (2013) apontam, as pequenas empresas familiares podem ser uma fonte significativa de postos de trabalho e de aumento do bem-estar para as famílias, e ao longo do tempo podem permitir que as famílias invistam na educação e aquisição de habilidades para os membros mais jovens a fim de eventualmente transitarem para a economia formal. No entanto, com 300.000 novos ingressos no mercado de trabalho a cada ano, a economia formal não será por si só capaz de absorver a maior parte das pessoas que procuram trabalho.

4.5. INFORMAÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO

Outro aspecto da mobilidade no mercado de trabalho é a capacidade da mão-de-obra para de movimentar com base em informações recebidas – quer sobre oportunidades de emprego, salários mais altos num sector ou outro, melhores condições, etc. A informação pode fornecer “sinais” a mão-de-obra para investir em habilidades específicas, migrar ou lutar por melhores salários. As informações do mercado de trabalho em Moçambique, tal como em muitos países em desenvolvimento, são escassas, incompletas e mal divulgadas. Isso pode levar a um descompasso entre a oferta e a procura de mão-de-obra, pois os empregadores precisam de habilidades específicas, ou precisam de números específicos de trabalhadores em determinados momentos, mas os trabalhadores disponíveis para o trabalho não sabem em que habilidades investir, ou onde encontrar trabalho.

O governo tem uma série de fontes de dados que podem ser usadas para fornecer um quadro mais completo do mercado de trabalho e apoiar a política de trabalho. No entanto, essas fontes não são comparáveis e há pouca capacidade do governo de realizar uma análise do mercado de trabalho.

A última pesquisa de grande escala do mercado de trabalho foi realizada pelo INE em 2004/5. O INE também recolheu alguns dados sobre o emprego na pesquisa domiciliar de curta duração do painel da INCAF, mas esta, infelizmente, foi suspensa. O CPI recolhe dados sobre empregos criados no sector formal por meio de projectos de investimento – mas isso é apenas para trabalhos projectados para serem criados por essas empresas que vão através do CPI e apenas para o sector formal. O Ministério do Trabalho produz alguma informação básica, mas não é publicada. O INSS tem uma base de dados que pode fornecer informações sobre as empresas do sector formal (que pagam a segurança social). Os inquéritos quinquenal de orçamento familiar fornecem algumas informações sobre a “principal fonte de renda”, mas o mais recente foi em 2008/9 e a definição de “principal fonte de renda” não reflecte adequadamente a complexidade das estratégias das famílias no mercado de trabalho. O inquérito domiciliar agrícola TIA novamente fornece algumas informações sobre a geração de renda familiar. Os centros do INEFP também têm registos de pessoas que procuram trabalho e de empregadores que procuram trabalhadores, mas muitos trabalhadores e empregadores não se registam.

Não parece haver dados disponíveis sobre as habilidades específicas e necessidades de profissionais qualificados, que possam permitir uma abordagem mais sutil para a autorização de trabalhadores estrangeiros para cargos específicos (veja abaixo).

Para que haja uma articulação eficiente dos postos de trabalho disponíveis com os trabalhadores que oferecem os seus serviços, os empregadores e os potenciais funcionários precisam “encontrar-se” um ao outro. Num país como Moçambique, onde a infra-estrutura e os serviços de telecomunicações continuam fracos, isso apresenta desafios específicos.

Em primeiro lugar, parece não haver nenhum serviço formal para ajudar os jovens e as suas famílias a tomarem decisões sobre a sua educação – quer se permanecem na escola, o que estudar na escola, se estudam numa escola secundária técnica, que cursos estudar, etc. Pode ser que alguns jovens abandonam a escola por causa de uma falta de informação sobre as alternativas possíveis ou os prováveis retornos do investimento em habilidades específicas. Mesmo nas universidades não parecem haver “serviços de carreiras”, como são muitas vezes presentes nos países desenvolvidos para ajudar os alunos a decidirem em que se especializar e em que ramo de sua indústria/profissão escolhida se concentrar. Embora isso, em parte, depende da aptidão e da personalidade dos indivíduos envolvidos, uma melhor informação sobre a demanda futura de trabalho e os níveis salariais entre os diferentes tipos de postos de trabalho seria de grande ajuda para facilitar que os “sinais do mercado” sejam mais bem interpretados e postos em prática pelos jovens.

As universidades demonstram alguma compreensão disto e fazem contactos com os empregadores através das suas redes, mas parece depender das disciplinas específicas e das empresas envolvidas em vez de um esforço concertado para colocar os estudantes e acompanhar o seu progresso. As entrevistas com o conselho nacional da juventude confirmaram que a maioria dos estudantes escolhem os seus graus académicos com base nas ligações familiares, informação imparcial, e “o que gostam na escola”, e que os estudantes têm pouca ideia quando fazem estas escolhas sobre quais as oportunidades que estas trarão no futuro. Embora o mesmo seja verdade em certa medida em todo o mundo, os estudantes moçambicanos mais pobres estão particularmente em desvantagem por não terem recursos para os serviços de carreiras formais, pois muitos serão os primeiros na família a serem capazes de obter um trabalho no sector formal. Os níveis de informação nas áreas sobre as possibilidades e retornos do avanço da educação e exposição das pessoas que passaram por uma instituição de ensino superior são ambos extremamente baixos. Mais ainda, a formação profissional e o emprego continuam a carregar um estigma social, embora as profissões para técnicos qualificados podem ser altamente remuneradas. Actualmente, onde simplesmente ter um grau académico constitui efectivamente um passaporte para um emprego no sector formal em Moçambique, isso pode ser uma preocupação menos grave do que no futuro mas os estudantes concordaram que tanto a informação do mercado de trabalho e a exposição aos modelos ou mentores podem ter mantido os outros na escolha ou os encorajado a investir no ensino superior.

Em segundo lugar, verificou-se que há pouco de fluxo de informações sobre vagas, níveis salariais e da demanda de mão-de-obra para aqueles que já estão no mercado de trabalho. Um exemplo disso foi uma empresa combinada de plantação e agro-processamento, que recebeu mão-de-obra de várias partes do país durante a colheita – no entanto, em alguns anos não houve oferta suficiente de mão-de-obra, e em outros anos, houve um excesso de modo que algumas pessoas que tinham viajado de províncias distantes (investindo os seus próprios recursos para fazê-lo) tiveram que voltar para casa sem obter um emprego. Um observatório do mercado de trabalho, há muito planejada no âmbito do PIREP, foi recentemente aprovado para implementação sob o MITRAB. Este pretende reunir representantes do governo, dos trabalhadores e do sector privado para criar uma base de informação e um fórum para troca de informações.

Num mundo ideal, tal sistema de informação iria informar os moçambicanos sobre a actual e a esperada estrutura da força de trabalho em Moçambique (emprego por sector e ocupações dentro dos sectores, de preferência dividido por província), ocupações para as quais se espera que a demanda por parte do empregador aumente nos próximos cinco anos, requisitos de educação e formação para essas ocupações, e os salários para os titulares de empregos mais altos nessas ocupações. Mais realisticamente, ajudaria se as informações sobre as actuais vagas de emprego pudessem ser publicadas de forma mais ampla⁴².

⁴² Algumas agências de emprego publicam anúncios de emprego, quer seja on-line ou na imprensa escrita, mas a cobertura geográfica da sua extensão é desconhecida. Algumas agências de emprego especializadas visam atender a demanda dos empregadores com a oferta do mercado de trabalho em Moçambique. No entanto, estas tendem a concentrar-se na correspondência dos empregos no sector formal altamente competitivo e altamente qualificado, em vez de fornecer informações gerais que facilitariam a mobilidade no mercado de trabalho em geral.

4.6. CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DE CAMPO

Para resumir as conclusões das discussões com os empregadores, trabalhadores, estudantes, sindicatos, funcionários do governo, e organizações internacionais:

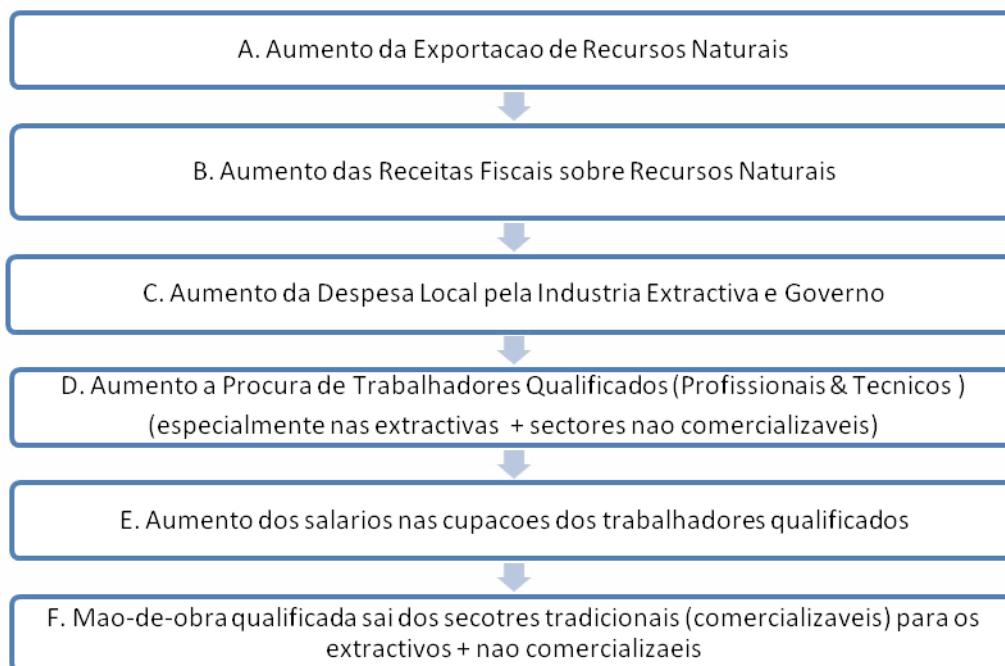
- A necessidade de abordar o impacto do esperado boom nos extractivos - e o papel da mão-de-obra e as habilidades neste - é reconhecida amplamente pelo governo. Uma grande variedade de iniciativas já existentes tem como objectivo abordar aspectos específicos do mercado de trabalho (habilidades, auto-emprego, dados etc.) No entanto, estes não estão subordinados a uma estratégia nacional coerente para a transformação industrial e criação de emprego, tal como tem acontecido em outros países.
- O projecto da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento (ENDE) poderia desempenhar este papel - mas somente se acompanhada por uma análise mais detalhada e plano operacional, e apenas com apoio de alto nível para tornar esta a visão nacional para a qual todas as outras estratégias sectoriais devem-se subordinar.
- A escassez de habilidades é sentida bastante baixa na “pirâmide de habilidades” – os empregadores enfrentam sérias dificuldades em encontrar não só o pessoal profissional de gestão, mas também técnicos qualificados. No entanto, a barreira para os trabalhadores não qualificados ou pouco qualificados para subirem a escada das habilidades é bastante impermeável.
- As actuais instituições para a EFTP estão sem recursos suficientes; enquanto os esforços estão em curso para reformar os currículos, oferecer equipamentos modernos, e expandir os serviços, nada disto está perto de ser suficiente para atender às necessidades actuais, e muito menos aquelas que emergiria ao abrigo de uma política de industrialização específico.
- Embora o desenvolvimento de padrões nacionais de certificação é laudatório, deve-se procurar coerência com os padrões de certificação internacionalmente reconhecidos, a fim de assegurar aos formandos moçambicanos a capacidade de acesso a empregos e/ou mudar para o exterior para trabalhar em suas áreas de habilidades, se assim o desejarem. A mobilidade intersectorial da mão-de-obra é limitada; a mobilidade geográfica dentro das categorias de trabalho é comum.
- A informação sobre o mercado do trabalho é fraca, fragmentada, e não formalmente divulgados.
- O salário mínimo é uma referência importante para as empresas, mesmo aquelas que pagam acima. Em níveis mais baixos de habilidades, onde o trabalho é mais fácil de encontrar, as empresas tendem a ter um salário fixo por posição. Para trabalhos que exigem qualificações mais elevadas, os salários são determinados mais por meio de negociação individual e taxas de mercado.
- Os sindicatos têm um papel moderadamente importante a desempenhar na fixação dos salários, especialmente para menores trabalhadores qualificados.
- Devido à escassez de mão-de-obra qualificada, os empregadores procuram contratar trabalhadores estrangeiros. Há uma necessidade de uma forma estratégica mais abrangente e de longo prazo para a regulamentação dos trabalhadores estrangeiros, possivelmente baseada numa melhor informação sobre as lacunas reais de habilidades no país.

A questão permanece, se a multiplicidade actual de intervenções descritas acima será suficiente para fechar a lacuna de habilidades a tempo de Moçambique ter uma força de trabalho suficientemente habilitada para beneficiar não só do crescimento da indústria extractiva, mas para permitir uma diversificação da economia e, inclusive para a criação de emprego generalizada para todos? Será que o governo pode tomar a iniciativa, e definir a forma como a economia deve ser desenvolvida - e, portanto, que habilidades deveriam ser desenvolvidas - em vez de reagir à demanda, assim que surgir?

5. RESUMO DOS IMPACTOS PREVISTOS DA DOENÇA HOLANDESA NOS MERCADOS DE TRABALHO EM MOÇAMBIQUE

A ameaça da doença holandesa em Moçambique é real. Embora tanto a ajuda externa como os fluxos de investimento estrangeiro já constituem factores na economia, prevê-se que os fluxos de moeda estrangeira recibos através de receitas fiscais da indústria extractiva acelerem de forma significativa nos próximos dez a vinte anos. Já se fazem sentir pressões na economia local em termos de crescimento do valor da imobiliária⁴³ e aumento das pressões salariais para a mão-de-obra altamente qualificada. Alguns especulam que o futuro valor do metical pode aumentar para o dobro do seu valor actual, em relação ao dólar dos EUA, ou seja, uma taxa de câmbio de 15 de MT por dólar americano, todo o resto permanecendo inalterado.

FIGURA 3: DESDOBRAMENTO DA DOENÇA HOLANDESA



Com o boom dos recursos naturais já em curso desde meados dos anos 2000, Moçambique já está a passar pelas etapas de A a F. a fim de poder atribuir parâmetros para a continuação da cadeia lógica de impactos na Figura 10 para além da etapa F, seria preciso saber o seguinte:

Em primeiro lugar, qual é o nível esperado de aumento da demanda demão-de-obra como resultado do *boom*.

- O que é o programa de investimentos do governoprevisto em infra-estrutura e serviços sociais, em resultado do boom de recursos e que multiplicadores de emprego estão associados com tais despesas?
- Qual é o provável nível de despesas por parte das empresas extractivasem “conteúdo local” e que multiplicadores de emprego estão associados com tais despesas?
- Quais são os prováveis níveisde investimento privadonos sectores industrial, comercial, e de construção residencial; manufactura; serviços; infra-estrutura; e de serviços de hotelaria/alimentares, que podem ser estimulados pelas oportunidades associadas com o boom de recursos, e que multiplicadores de emprego estão associadas com as tais despesas?
- Em segundo lugar, até que ponto é que a mão-de-obra moçambicana poderá se deslocar em resposta à percepção de novas oportunidades, e quão substituíveis são os diferentes segmentos do mercado de trabalho uns pelos outros:

⁴³ Consulte o post do blog do SPEED sobre este assunto, <http://www.speed-program.com/blogs/by-subject/competitiveness-by-subjects/mozambique-real-estate-market-bubble-a-real-cause-of-concern>.

- Qual é a “substituibilidade” da mão-de-obra qualificada empregada em agronegócios, turismo e indústria, para as demandas de mão-de-obra qualificada nas indústrias extractivas?
- Qual é a “substituibilidade” da mão-de-obra rural, em grande parte não qualificada pela demanda de mão-de-obra qualificada ou pouco qualificada nas indústrias extractivas?
- Quão fisicamente móvel e empreendedora é a mão-de-obra rural?

Dadas as respostas às questões acima, o que pode-se fazer para ajudar a mitigar os efeitos potencialmente negativos no mercado de trabalho sobre a competitividade dos sectores tradicionais de Moçambique?

Embora os parâmetros quantitativos para responder às perguntas acima são desconhecidos, a equipe de avaliação, no entanto, tira as seguintes inferências a partir das explorações realizadas até à data:

1. O boom de recursos naturais já está a desenrolar em Moçambique, apesar de toda a extensão do fenómeno macroeconómico conhecido como Doença holandesa seja improvável de se sentir com força total por algum tempo. As receitas fiscais e de exportação das vendas de GNL não estão previstas para breve, embora as exportações de carvão e receitas associadas já estejam em ascensão. Com o aumento do número de megaprojectos em carteira, o fluxo de investimentos e investidores estrangeiros será cada vez mais sentido, tanto em Maputo como perto dos locais de exploração e extracção. Já estão em evidência as ascendentes pressões sobre os mercados de habitação e de imobiliária comercial, bem como nos mercados de mão-de-obra qualificada.
2. A segmentação dos mercados de trabalho em Moçambique hoje - gestão, profissionais qualificados, técnicos qualificados, por um lado, e mão-de-obra de baixa qualificação, por outro, é significativa. Com a oferta escassa, já se fazem sentir as pressões salariais para os gestores, profissionais financeiros, gestores de recursos humanos e outros profissionais. As habilidades técnicas específicas, no entanto, podem ser necessárias, por exemplo, um gestor de recursos humanos não pode substituir um engenheiro de petróleo, mesmo um motorista particular não pode ser substituído de um operador de escavadora hidráulica. A equipe de avaliação da mão-de-obra ouviu inúmeros relatos sobre a escassa oferta disponível, não só para gestores e outros profissionais qualificados, o que é de se esperar, mas também na categoria de técnicos qualificados, ou seja, trabalhadores cujas ocupações exigem formação, aprendizagem, e (possivelmente) certificação. Isto coloca uma grande pressão tanto sobre os salários da mão-de-obra qualificada, para os quais um prémio cada vez maior está a ser pago no mercado de trabalho de Moçambique hoje, como sobre o sistema de cotas de mão-de-obra estrangeira, que actualmente regula o volume de trabalhadores que podem ser “importados” do estrangeiro para compensar as actuais lacunas de habilidades.
3. Devido a barreiras de habilidades reais, a mão-de-obra de baixa qualificação é em grande parte NÃO substituível pela mão-de-obra exigida pelos sectores extractivos e outros associados de afluência da economia. Quatro quintos da força de trabalho está enraizada no sector agrícola, onde os moçambicanos com baixa educação e em grande parte analfabetos trabalham duro para ganharem a vida. Geralmente seguem uma combinação de agricultura de subsistência, trabalho agrícola assalariado, trabalho não-agrícola assalariado, e auto-emprego através de empresas familiares para sustentarem a si próprios e suas famílias. Podem mover-se dentro de Moçambique ou de forma mais ampla dentro da região (especialmente para a África do Sul) em busca de emprego casual, sazonal, ou mais estável, dinheiro do qual ajudam a apoiar as famílias em casa. Apesar de trabalhar arduamente, esta mão-de-obra carece de um conjunto mínimo de “habilidades suaves de empregabilidade”, que inclui, designadamente, experiência anterior comprovada de trabalho e capacidade de manter um emprego estável; habilidades básicas de leitura; capacidade de comunicação; capacidade comprovada de trabalhar e resolver problemas como parte de equipa. Este grupo de mão-de-obra não qualificada também ressentem-se da falta de habilidades técnicas exigidas pelos empregadores do sector formal. Dado que a mão-de-obra rural dificilmente pode ser contratada para os sectores extractivos ou não comercializáveis em número significativo, o impacto esperado de uma possível Doença holandesa sobre os salários no sector rural é provável de ser mínimo.

4. No entanto, a aceleração observada nas aprovações de megaprojectos em Moçambique aumentou as expectativas de que a indústria extractiva irá proporcionar novos postos de trabalho para os moçambicanos. Forneceu e vai continuar a fornecer, mas apenas para um pequeno número de trabalhadores qualificados. O Governo e as empresas vão precisar de gerir as expectativas das comunidades locais, e em particular atender ao descontentamento social que poderá ocorrer devido a migração da mão-de-obra de fora das zonas de exploração de recursos. As empresas de construção que vão construir ferrovias, portos, fábricas de processamento, armazéns, escritórios e habitação de apoio os extractivos irão certamente proporcionar mais oportunidades de emprego do que directamente das extractivas. No entanto, estes postos de trabalho são susceptíveis de ser para pessoas de profissões especializadas, por exemplo, caldeiros, operadores de equipamentos de construção, técnicos de veículos pesados e de serviço de equipamento móvel, electricistas, canalizadores e soldadores. Essas ocupações exigem um certo nível de educação, formação e certificação⁴⁴. Assim, excepto para as profissões mais básicas, a força de trabalho rural é menos provável de encontrar um emprego regular na indústria de extractivos ou nas actividades de construção em torno destas. O governo de Moçambique faria bem em enfatizar que o futuro económico do país vai depender do desenvolvimento da força de trabalho formada ou educada. Esta mensagem não é bem compreendida pelo público e precisa de ser amplamente divulgada para incentivar uma tomada de decisão racional sobre a migração da mão-de-obra, crescimento de pequenas empresas e investimentos perto dos locais da indústria extractiva e, mesmo atrasado do abandono escolar a favor de mais educação e desenvolvimento de habilidades. A mensagem também não parece ser bem compreendida pelo governo, levando a políticas contra produtivas, como as quotas restritivas de mão-de-obra estrangeira que podem ter a consequência não intencional de desencorajar novos investidores de procurarem fazer negócios em Moçambique. Em vez disso, deve ser a mais alta prioridade estabelecer uma política nacional de emprego⁴⁵ – colocando o emprego no centro de todas as estratégias do governo, e mais especificamente uma estratégia nacional de desenvolvimento da força de trabalho. A referida estratégia deve considerar um programa que forneça os jovens de Moçambique informações de perspectivas profissionais, para que possam tomar decisões inteligentes sobre a sua escolaridade, e investir na formação ou aperfeiçoamento das habilidades dos quadros existentes das áreas profissionais que são necessários não só para construir as estações extractivas de Moçambique, mas também os seus portos, aeroportos, estradas e infra-estruturas de energia e de comunicações.
5. A curto prazo, a demanda de mão-de-obra qualificada será satisfeita por meio de “importações” de trabalhadores estrangeiros. O cliché do “mercado global” aplica-se aos mercados de trabalho também. A curto prazo, diante das restrições imediatas de oferta de habilidades, os empregadores procuram negociar com o governo de Moçambique as quotas de trabalhadores estrangeiros que lhes permitam aceder a mão-de-obra qualificada de fora de Moçambique. Sem esse acesso, as empresas internacionais vão ponderar opções alternativas para o desenvolvimento da indústria extractiva, tais como a construção de instalações marítimas flutuantes ou construção marítima de instalações de processamento modulares que podem ser enviadas a Moçambique para a montagem local. A longo prazo, tal como o exemplo de beneficiamento da indústria de diamantes de Botswana e a Mozambicanização da mão-de-obra no exemplo da Mozal, ambos demonstram que pode fazer sentido estratégico os empregadores e governo constituírem parceria no desenvolvimento de oportunidades de educação e formação para os moçambicanos a fim de abastecer técnicos qualificados e candidatos a empregos profissionais na próxima década.
6. No entanto, é provável que alguns dos mais ambiciosos ou empreendedores procurem sair para áreas de actividade de extracção de recursos. Por exemplo, isso já foi observado em Moma e arredores, onde as operações de areias pesadas da Kenmare estão baseadas. Assim, é ainda mais crucial que o ambiente de negócios – com isso referimo-nos aos regulamentos e a sua implementação uniforme, bem como a disponibilidade de financiamento – sejam tornados favoráveis ao estabelecimento de empresas familiares, seja no varejo, serviços alimentares, transporte, segurança, ajuda ao agregado familiar, ou outra prestação de serviço que é provável de surgir em torno dos locais de mineração e de outros extractivos.

⁴⁴ Para exemplos de perfis ocupacionais e os requisitos de certificação nos Estados Unidos, consulte o 2014 Bureau of Labor Statistics' Occupational Outlook Handbook, publicado de dois em dois anos e disponível online.

⁴⁵ Esta foi uma recomendação do Encontro Nacional do Emprego que decorreu em Maputo em Março 2014.

7. É impossível prever os níveis esperados de despesas de investimento por parte do governo, indústrias extractivas e outros investidores privados. Mas o maior potencial de criação de emprego impulsionada pelo boom de recursos depende dos projectos de obras públicas de mão-de-obra intensiva financiados por receitas públicas e no crescimento a ser gerado pelo investimento privado associado.
8. Sob a pressão da Doença Holandesa, visto que o valor do metical fortalecesse e a rentabilidade é espremida, as empresas serão obrigadas a rever as suas estruturas de custos. Uma análise mais aprofundada será realizada por estudos acompanhantes do SPEED na agricultura, manufactura e turismo. No entanto, vito que os preços locais dos bens comercializáveis determinados nos mercados internacionais em dólares ou euros e convertidos em meticais, vão cair, o custo da mão-de-obra moçambicana, visto a partir do mercado global em dólares ou euros, vai subir. As empresas terão de considerar, nomeadamente, se cortam alguma percentagem da sua força de trabalho, mudam para a mão-de-obra importada mais barata, ou investem em máquinas de economia de mão-de-obra, que serão menos caras em termos de meticais, na esteira da valorização da moeda. Por exemplo, se o valor do metical subisse de 30 MT/\$ para 15 MT/\$, isso duplicaria o preço da mão-de-obra moçambicana em termos de moeda estrangeira, tudo o resto sendo igual. A fim de manter a competitividade com os trabalhadores (já menos caros) em, por exemplo, Sudeste Asiático, a produtividade dos trabalhadores moçambicanos precisa de aumentar significativamente para compensar o seu custo mais elevado. O desenvolvimento do capital humano, a melhoria das habilidades dos trabalhadores e os investimentos em sectores de maior valor agregado da economia serão necessários se tiverem que ser considerados pelos investidores como acessíveis os salários mais altos (expressos em dólares ou euros).
9. A longo prazo, a competitividade de Moçambique será reforçada não obrigando que as empresas utilizem mão-de-obra moçambicana de baixa qualificação, mas investindo numa força de trabalho moçambicana de alta habilidade. A competitividade, conforme Webber (2013) enfatiza, não tem a ver com os custos, embora os custos certamente afectam a tomada de decisão das empresas, mas também tem a ver com a produtividade da mão-de-obra, habilidades, inovação e diferenciação da cadeia de valor. Para que Moçambique empregar com êxito a sua “bênção” de recursos naturais a fim de embarcar numa transformação económica estrutural, criando novas oportunidades de emprego em indústrias e serviços para a futura força de trabalho do país, é preciso investir agora no seu povo.

Conforme descrito anteriormente, a eficiência do mercado de trabalho e a forma como a economia responde às pressões da Doença Holandesa dependerão da medida na qual os obstáculos impedem o movimento entre os segmentos do mercado de trabalho e como bem as informações sobre as oportunidades do mercado de trabalho são transmitidas. As informações sobre o mercado de trabalho, nomeadamente a procura e a oferta presente/prevista de mão-de-obra; salários por região, sector e ocupação; habilidades e os requisitos de certificação por ocupação; condições de trabalho – são extremamente difíceis de encontrar, não só para os participantes do mercado de trabalho esperados, mas também para os trabalhadores que já estão no mercado de trabalho que procuram mudar as suas carteiras de trabalho. Actualmente há pouca informação disponível – sobre as opções de carreira, oportunidades de emprego, potencial de geração de renda, ou requisitos de formação – para oferecer aos jovens razões para permanecerem na escola e optarem em aprender habilidades particularmente em demanda.

Conforme matizado na Figura 11, as oportunidades para o crescimento do emprego em Moçambique podem ou não ser realizadas, de acordo do 1) grau de sucesso que o governo pode comunicar as expectativas sobre a futura evolução do mercado de trabalho para os jovens de hoje que estão a tomar decisões sobre educação e formação que irão afectar a sua entrada no mercado de trabalho daqui há 3 a 5 anos, e 2) se podem ser envidados esforços coordenados para proporcionar melhores oportunidades de educação e formação para os jovens que respondam a essas expectativas.

Se não for envidado um esforço de formação mais abrangente, a economia provavelmente não venha a desfrutar de um forte impulso no nível do emprego (Cenário 1 no gráfico acima). No caso de cenário 1, pode se imaginar vários ‘vencedores’ e vários ‘perdedores’ do boom em recursos naturais, como sumarizado abaixo.

FIGURA 11: POTENCIAIS 'VENCEDORES' E 'PERDEDORES' DO BOOM

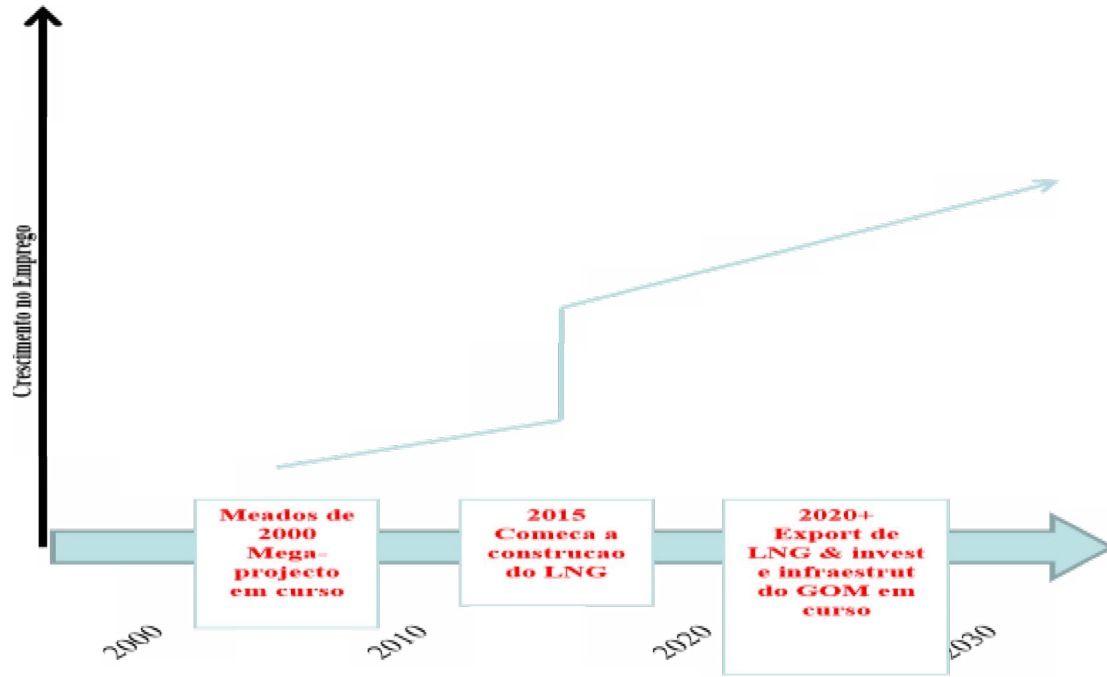
	'Vencedores'	'Perdedores'
Efeito Cambial	<ul style="list-style-type: none"> • Consumidores de produtos importados • Importadores • Empresas que utilizam maioritariamente material primas e subsídios importados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (seja a produzir para exportação, seja para substituição de importações) • Exportadores • Oportunidades de Investimento alternativas
Efeito Boom	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhadores com altas qualificações • Indústria extractiva • Fornecedores à Indústria Extractiva • Transporte • O Estado e Autoridade Tributária • Provedores de serviços – por exemplo cabeleireiros • Construção e produção de subsídios para construção • Bancos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas sem qualificações nem acesso a formação • Agricultores • PMEs • Empresas Manufactureiras • Turismo.

Se os esforços de formação mantiverem o foco apenas sobre os técnicos qualificados necessários para a rápida expansão da indústria extractiva, haverá a curto prazo um impulso no emprego, sendo que a expansão a longo prazo continuará a um ritmo inalterado (Cenário 2). No entanto, juntamente com os investimentos do governo e do sector privado para promover o crescimento em outros sectores da economia de mão-de-obra intensiva (desenvolvimento de infra-estrutura, imobiliária, além de investimentos para aumentar a produtividade e inovação em produtos comercializáveis tradicionais, como a agricultura, manufactura e turismo), Moçambique deve ser capaz não só de desfrutar de um impulso a curto prazo no mercado de trabalho, mas também de embarcar numa transformação estrutural da economia que irá desfrutar de um nível acelerado de crescimento do emprego ao longo do tempo (Cenário 3).

A probabilidade de sucesso no alcance do Cenário 3 será melhorada se o governo moçambicano finaliza a sua Estratégia Nacional de Desenvolvimento, visando uma estratégia de alocação das receitas futuras provenientes das exportações de recursos naturais para fazer crescer a economia, através do investimento nos sectores de mão-de-obra intensiva, cujos retornos irão posicionar o país para uma transformação dinâmica estrutural. A construção de infra-estrutura de transportes, comércio e telecomunicações, o fornecimento de apoio aos sistemas agrícolas de mão-de-obra intensiva, a atracção de investimentos a indústria de mão-de-obra intensiva e a expansão dos investimentos em capital humano para aumentar a alfabetização, aritmética e habilidades técnicas e de gestão, irá proporcionar a base da qual Moçambique poderá captar benefícios, ao invés de ser desfeita pelos efeitos da Doença holandesa de indústria extractiva em expansão ao longo das próximas duas décadas.

A probabilidade de sucesso no alcance do Cenário 3 será melhorada se o governo moçambicano finaliza a sua Estratégia Nacional de Desenvolvimento, visando uma estratégia de alocação das receitas futuras provenientes das exportações de recursos naturais para fazer crescer a economia, através do investimento nos sectores de mão-de-obra intensiva, cujos retornos irão posicionar o país para uma transformação dinâmica estrutural. A construção de infra-estrutura de transportes, comércio e telecomunicações, o fornecimento de apoio aos sistemas agrícolas de mão-de-obra intensiva, a atracção de investimentos a indústria de mão-de-obra intensiva e a expansão dos investimentos em capital humano para aumentar a alfabetização, aritmética e habilidades técnicas e de gestão, irá proporcionar a base da qual Moçambique poderá captar benefícios, ao invés de ser desfeita pelos efeitos da Doença holandesa de indústria extractiva em expansão ao longo das próximas duas décadas.

FIGURA 12: CENÁRIOS DOS POSSÍVEIS IMPACTOS



REFERÊNCIAS

- African Development Bank (AFDB) and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2012. “Mozambique 2012.” African Economic Outlook 2012. Accessed online.
- Agencia de Informação de Moçambique. 2014. “Mozambique: Government Announces New Minimum Wages.” AllAfrica.com: <http://allafrica.com/stories/201405010229.html>.
- Ali, Rosimina. 2013. “Mercados de Trabalho Rurais: Porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique?” Desafios para Moçambique 2013. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Amnesty International. 2013. “The Dark Side of Migration: Spotlight on Qatar’s Construction Sector Ahead of the World Cup.” London.
- Arndt, Channing, Rui Benfica, Finn Tarp, James Thurlow, and Rafael Uaiene. 2008. “Biofuels, Poverty, and Growth: A Computable General Equilibrium Analysis of Mozambique.” IFPRI Discussion Paper 00803. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Arndt, Channing, Andres Garcia, Finn Tarp, and James Thurlow. 2010. “Poverty Reduction and Economic Structure: Comparative Path Analysis for Mozambique and Vietnam.” Working Paper No. 2010/122. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- Banco de Moçambique. 2013. “Exploitation of Natural Resources Already Impacting on the Economy.” Address by the Governor of the Banco de Moçambique to the V Jornadas Científicas do Banco de Moçambique, 11 October. http://www.bancomoc.mz/Noticias_en.aspx?id=591.
- Benjamin, Nancy C., Shantayanan Devarajan, and Robert J. Weiner. 1989. “The ‘Dutch’ Disease in a Developing Country: Oil Reserves in Cameroon.” *Journal of Development Economics* 30: 71-92.
- Bevan, David, Paul Collier, and Jan W. Gunning. 1999. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Nigeria and Indonesia*. Oxford University Press.
- Biggs, Tyler. 2011. “Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique.” SPEED/Reports/2011/010. Prepared for USAID’s SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, December.
- _____. 2012. “Mozambique’s Coming Natural Resource Boom: Expectations, Vulnerabilities, and Policies for Successful Management.” Presentation. Maputo: Confederation of Mozambique Economic Associations and USAID/SPEED.
- Bihale, Domingos. 2013. “Dinâmica Actual do Mercado de Trabalho e desafios do Movimento Sindical em Moçambique”. May. Report prepared under the LO/FTF project of support to unions.
- Bucuane, Aurelio and Peter Mulder. 2007. “Exploring Natural Resources in Mozambique: will it be a blessing or a curse?” Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento, National Direction of Studies and Policy Analysis, June.
- Castel-Branco, Carlos Nuno and Nicole Goldin. 2003. “Impacts of the Mozal Aluminum Smelter on the Mozambican Economy.” Maputo: Eduardo Mondlane University, September.
- Center for Public Integrity. 2014. “Petroleum Legislation – Round Two: No Consultation and No Transparency, Again?” Maputo, March.
- Chatani, Kazutoshi, Mareike Theisling and Laura Schmid. 2014. “How Much Do Central Banks Care about Growth and Employment? A Content Analysis of 30 Low and Middle Income Countries.” Policy brief presented at the National Dialogue on Employment in Mozambique, March 28-29, Maputo.

- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- _____. 2010. *The Plundered Planet: Why We Must—and How We Can—Manage Nature for Global Prosperity*. Oxford University Press.
- Corden, W. Max and J. Peter Neary. 1982. “Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy.” Seminar Paper No. 195. Stockholm: Institute for International Economic Studies, February.
- Cramer, Christopher, Carlos Oya, and John Sender. 2008a. “Lifting the blinkers: a new view of power, diversity, and poverty in Mozambican rural labour markets.” *Journal of Modern African Studies*, 46, 3, 361-392.
- _____, Carlos Oya, and John Sender. 2008b. “Rural Labor Markets in Sub-Saharan Africa: A New View of Poverty, Power, and Policy.” Policy Brief No. 1. London: University of London, School of Oriental and African Studies, Center for Development Policy and Research, November.
- Cunguara, Benedito, James Garrett, Cynthia Donovan, and Célia Cássimo. 2013. “Análise situacional, constrangimentos e oportunidades para o crescimento agrário em Moçambique.” Relatório de Pesquisa 73P. Maputo: Ministry of Agriculture, Direction of Economy. July.
- Dartey-Baah, Kwasi, Kwesi Amponsah-Tawiah, and David Aratuo. 2011. “Emerging ‘Dutch disease’ in emerging oil economy: Ghana’s perspective.” *Society and Business Review* 7, 2: 185-199.
- Davis, Graham A. 1995. “Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies.” *World Development* 23, 10: 1765-1779.
- _____ and Arturo L. Vásquez Cordano. 2013. “The fate of the poor in growing mineral and energy economies.” *Resources Policy* 38: 138-151.
- De Vletter, Fion. 2007. “Migration and development in Mozambique: poverty, inequality, and survival.” *Development Southern Africa*, 24:1, 137-153.
- Dobbs, Richard et al. 2012. “The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people.” McKinsey Global Institute.
- Ebrahim-zadeh, Christine. 2003. “Back to Basics.” *Finance & Development*, 40, 1 (March). Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebra.htm>.
- Economist, The. 1977. “The Dutch disease.” *The Economist*, 26 November: 82-83.
- Ennis, Caroline. 2013. “Effects of the Employment of Foreigners on Job Opportunities for Mozambican Citizens: Impact of the Current Quota System and Implications of Proposed Changes to the Regulations on Hiring Foreigners.” Prepared for USAID’s SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates Inc., August.
- Falck, Hans. 2000. “Dutch Disease in Mozambique?” Country Economic Report. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Fields, Gary S. 2007. “Labor Market Policy in Developing Countries: A Selective Review of the Literature and Needs for the Future.” Policy Research Working Paper 4362. Washington: World Bank, September.
- _____. 2009. “Segmented Labor Market Models in Developing Countries.” ILR Collection. Ithaca, NY: Cornell University ILR School, March. Final paper published in H. Kincaid and D. Ross, eds., *The Oxford handbook of philosophy of economics*, pp. 476-510. Oxford University Press.
- _____. 2012. *Working Hard, Working Poor: A Global Journey*. Oxford University Press.
- Fox, Louise, Lucrecia Santibañez, Vy Nguyen, and Pierre André. 2012. *Education Reform in Mozambique: Lessons and Challenges*. Washington, DC: World Bank.

- _____ and Thomas Pave Sohnesen. 2013. “Household Enterprises in Mozambique: Key to Poverty Reduction but Not on the Development Agenda?” Policy Research Working Paper
- Francisco, Antonio A. da Silva and Margarida Paulo. 2006. “Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique.” Maputo: Centro de Estudos Africanos, May.
- Franco, Antonio S. 2012. “Extractive Industries in Mozambique.”SPEED Notes 017/2012. Maputo: USAID SPEED Project.
- Frankel, Jeffrey A. 2010. “The Natural Resource Curse: A Survey.” NBER Working Paper 15836. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, March.
- _____. 2012. “The Natural Resource Curse: A Survey.” Chapter 1, pp. 17-57, in Brenda Schaffer and Taleh Ziyadov, eds., Beyond the Resource Curse. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Frederiksen, Elisabeth Hermann. 2006. “Chapter 4: Labor Mobility, Household Production, and the Dutch Disease.” Copenhagen: University of Copenhagen, October.
- Giesbert, Lena and Kati Schindler. 2010. “Assets, Shocks, and Poverty Traps in Rural Mozambique.” GIGA Working Papers. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, November.
- Government of Mozambique. 2006. “Estratégia de Emprego e Formação Profissional em Moçambique 2006 – 2015.” Approved by the Council of Ministers, 14 March 2006.
- Grynberg, Roman. 2013. “Some Like Them Rough: The future of Diamond Beneficiation in Botswana.” Discussion Paper No. 142. Maastricht, Netherlands: European Centre for Development Policy Management, March.
- Hailu, Degol, Sara Rendtorff-Smith, Uyanga Gankhuyag, and Cosmas Ochieng. 2011. “Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict: Conflict Prevention in Resource-Rich Economies.” New York: United Nations
- Hanlon, Joseph. 2014. “Mozambique News Reports & Clippings 253: Minimum wage & exchange rate supplement.” 8 May.
- Harberger, Arnold. 2009. “Reflections on Oil, Dutch Disease, and Investment Decisions.” Prepared for USAID. Los Angeles, CA: UCLA, August.
- Hill, Catharine B. 1991. “Managing Commodity Booms in Botswana.” World Development, 19, 9 (September): 1185-1196.
- Ibraimo, Maimuna Assiate. 2014. “Os Desafios para a Empregabilidade dos Jovens em Moçambique.” Discussion Paper, draft. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento, DNEAP, February.
- ICF International. 2012. “The Future of Natural Gas in Mozambique: Towards a Gas Master Plan.” Submitted to the World Bank and Government of Mozambique Steering Committee. Fairfax, VA: ICF International, December.
- Instituto Nacional de Estatística. 2013a. Anuário Estatístico 2012 Moçambique. Maputo.
- _____. 2013b. “Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares, INCAF - 2º Trimestre (Outubro a Dezembro 2012).” Boletim Trimestral, 11 June.
- International Labor Organization. 2013. “Report of the Seminar Tackling Employment Challenges Through Coordinated Action.” Maputo, April 16-18, 2013.
- _____. 2014. “Draft Summary Recommendations from the Conference: National Dialogue on Employment, Job Creation in a New Mozambican Economic Context.” Held in Maputo, Mozambique, 27-28 March.

- International Monetary Fund. 2005. “Republic of Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix.” IMF Country Report No. 05/311. Washington, DC: IMF, August.
- _____. 2007. “Botswana: Selected issues and statistical appendix.” IMF Country Report No. 07/228. Washington, DC.
- _____. 2013. “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation.” IMF Country Report No. 13/200. Washington, DC: IMF, July.
- Ismail, Kareem. 2010. “The Structural Manifestation of the ‘Dutch Disease’: The Case of Oil Exporting Countries.” WP/10/103. Washington, DC: International Monetary Fund, April.
- Jensen, Robert. 2010. “The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling.” *The Quarterly Journal of Economics* (May): 515-548.
- Jones, Sam and Finn Tarp. 2012. “Jobs and welfare in Mozambique: Country case study for the 2013 World Development Report.” Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research, August.
- Kanbur, Ravi and Jan Svejnar, eds. 2009. *Labor Markets and Economic Development*. New York and Oxon, UK: Routledge.
- Kamas, Linda. 1986. “Dutch Disease Economics and the Colombian Export Boom.” *World Development*, 14, 9 (September): 1177-1198.
- Kaplan, Zachary. 2013. “Policy Options for Strengthening Local Content in Mozambique.” Prepared for USAID’s SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, September.
- KPMG International. 2013. “Mozambique: Country mining guide.” Maputo.
- Krugman, Paul. 2014. “Jobs and Skills and Zombies.” *New York Times*, March 31.
- Kuznets, Simon. 1971. *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kyle, Steven. 2010. “Angola’s Macroeconomy and Agricultural Growth.” Working Paper WP 2010-04. Ithaca, NY: Cornell University, Department of Applied Economics and Management, January.
- Larsen, Erling R. 2004. “Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up With and Forged Ahead of Its Neighbors.” Discussion Papers No. 377. Oslo: Statistics Norway, Research Department, May.
- Lewis, Peter M. 2007. *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Magud, Nicolás and Sebastián Sosa. 2010. “When and Why Worry About Real Exchange Rate Appreciation? The Missing link between Dutch Disease and Growth.” IMF Working Paper WP/10/271. Washington, DC: IMF, December.
- Maimuna Assiate, Ibraimo. 2014. “Os Desafios para a Empregabilidade dos Jovens em Moçambique. (draft para discussão).” Ministério da Planificação e Desenvolvimento, National Direction of Studies and Policy Analysis. Maputo, February.
- Mandlate, Oksana. 2014. “Ligações Entre os Grandes Projectos de IDE e os Fornecedores Locais na Agenda Nacional de Desenvolvimento.” IESE Bulletin No 60. Maputo, February.

- Massingarella, Cláudio, Virgulino Nhate, and Carlos Oya. 2005. “Mercados Rurais de Emprego em Moçambique: Um estudo sobre o trabalho assalariado temporário e informal nas zonas rurais de Manica, Nampula, e Zambézia.” Discussion Paper No. 31P. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento, National Direction of Studies and Policy Analysis, December.
- Mather, Charles. 2000. “Foreign Migrants in Export Agriculture: Mozambican Labour in the Mpumalanga Lowveld, South Africa.” *Tijdschriftvooreconomische en sociale geografie*, 91, 4: 426-436.
- Mather, David, Benedito Cunguara, and Duncan Boughton. 2008. “Household Income and Assets in Rural Mozambique, 2002-2005: Can Pro-Poor Growth Be Sustained?” Research Report No. 66. Maputo: Ministry of Agriculture, Directorate of Economics, December.
- Mogotsi, I. 2002. “Botswana’s diamonds boom: was there a Dutch disease?” *South African Journal of Economics* 70(1): 128-155.
- Monitor Group. 2012. “Mozambique: Stimulating Private-Sector Agribusiness Investment in Mozambique, Multi-Stakeholder Action Plan.” Prepared for CEPAGRI and USAID. August.
- Mutimucio, Manuel and Quinn Laumas. 2010. “Experiences with Vocational and Business Skills Development in the Inhambane Tourism Industry.” Paper prepared for SNV.
- Mwanza, Peter. 2012. “Mozambique Business Linkages Review: Overview of Key Experience, Issues, and Lessons.” Prepared by USAID SPEED Program. DAI and Nathan Associates, October.
- Nucifora, Antonio M. D. and Luiz A. Pereira da Silva. 2011. “Rapid Growth and Economic Transformation in Mozambique, 1993-2009.” Chapter 3, pp. 65-79. In Punam Chuhan-Pole and Manka Angwafo, eds., *Yes Africa Can: Success Stories From A Dynamic Continent*. Washington: World Bank.
- O’Laughlin, Bridget and Yasfir Ibraimo. 2013. “The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude.” IESE Caderno No. 12E/2013. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Organização dos Trabalhadores de Moçambique. “Plano Estratégico 2013-2017”.
- Pegg, Scott. 2010. “Is there a Dutch disease in Botswana?” *Resources Policy*, 35: 14-19.
- Republic of Mozambique. 2007. *Labour Law, Law Nr. 23/2007 of 1st August 2007*. http://www.tipmoz.com/library/resources/tipmoz_media/labour_law_23-2007_1533E71.pdf.
- _____. Ministério da Planificação e Desenvolvimento, National Directorate of Studies and Policy Analysis (MPD/DNEAP). 2010. “Poverty and Wellbeing in Mozambique: Third National Poverty Assessment.” Maputo, October.
- _____. Ministério da Planificação e Desenvolvimento, National Directorate of Studies and Policy Analysis (MPD/DNEAP). 2013. “2012 Survey of Mozambican Manufacturing Firms, Inquérito as Indústrias Manufactureiras 2012.” Maputo, July.
- _____. Ministério do Trabalho. 2012. “Boletim de Estatísticas do Trabalho – 2012.” Maputo.
- _____. National Statistics Institute (INE). 2006. “Resultados do Primeiro Inquérito Nacional ao Sector Informal (INFOR – 2004).” Maputo.
- _____. National Statistics Institute (INE). 2013. “Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares, INCAF - 2º Trimestre (Outubro a Dezembro 2012).” *Boletim Trimestral*. 11 June.
- Robbins, Glen and David Perkins. 2012. “Mining FDI and Infrastructure Development on Africa’s East Coast: Examining the Recent Experience of Tanzania and Mozambique.” *Journal of International Development*, 24, 2: 220-236.

- Rodrik, Dani. 2014. “An African Miracle?” Richard H. Sabot Lecture, Center for Global Development. Washington, DC: April 24.
- Rosenfeld, David. No date. “The coal mining sector in Mozambique: A simple model for prediction of government revenue.”
- Rosewarne, Stuart, JoonShik Shin, Susan McGrath-Champ, and Phil Toner. 2006. “The globalisation of the construction work force: the impact on the Australian building and construction industry.” 4th Asia-Pacific Building Unions Seminar. http://masonrycontractors.com.au/wp-content/uploads/2014/03/globalisation-of-the-construction-workforce_rosewarne-et-al-1.pdf.
- Ross, Michael L. 2007. “How Mineral-Rich States Can Reduce Inequality.” Chapter 9, pp. 237-255. In Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, eds., *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Sachs, Jeffrey D. 2007. “How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth.” Chapter 7, pp. 173- 193. In Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, eds., *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier and Arvind Subramanian. 2003. “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria.” WP/03/139. Washington, DC: International Monetary Fund, July.
- Salinger, Lynn and Jeffrey Wheeler. 2010a. “The Labor Sector and U.S. Foreign Assistance Goals, Technical Paper.” Prepared for USAID, Democracy and Governance Office. Burlington, VT: TetraTech/ARD, www.glasai.com.
- _____ and Jeffrey Wheeler. 2010b. “Labor Sector Strategic Assessment Guide.” Prepared for USAID, Democracy and Governance Office. Burlington, VT: TetraTech/ARD, www.glasai.com.
- Schierholz, Heidi. 2014. “Is There Really a Shortage of Skilled Workers?” Washington, DC: Economic Policy Institute, January 23.
- Schindler, Kati and Lena Giebert. 2010. “Assets, Shocks, and Poverty Traps in Rural Mozambique.” Draft paper. Hamburg: GIGA Hamburg, April.
- Sender, John, Carlos Oya, and Christopher Cramer. 2006. “Women Working for Wages: Putting Flesh on the Bones of a Rural Labour Market Survey in Mozambique.” *Journal of Southern African Studies*, 32, 2 (June): 313-333.
- Simione, Felix. 2011. “Labor Market Returns to Education in Mozambique: Learning from a Quasi-experiment.” DNEAP Discussion Paper E73. Maputo, October.
- SNV. 2011. “High Impact Tourism Training for the Informal Sector – Inception Analysis.” Study prepared by Turconsult for SNV.
- Spenceley, Anna and Zachary Rozga. 2007. “IFC Tourism Training Network Market Research Report.” Washington: International Finance Corporation.
- Tarp, Finn. 2012. “Delivering good jobs in Mozambique: progress, problems, and possibilities.” Nordic-Mozambique Conference on Inclusive Growth, Maputo, Mozambique, 23-24 May 2012.
- Timmer, C. Peter. 1994. “Dutch Disease and Agriculture in Indonesia: The Policy Approach.” Development Discussion Paper No. 490. Cambridge, MA: Harvard University, Harvard Institute for International Development.
- Ulandssekretariatet, LO/FTF Council. 2012. “Mozambique – Labour Market Profile 2012.” Copenhagen.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2012. *Mozambique Investment Policy Review*. New York and Geneva.

- United States. Bureau of Labor Statistics. 2014. Occupational Outlook Handbook. Washington, <http://www.bls.gov/ooh/>.
- Universidade Eduardo Mondlane. 2013. “Curso de Preparacao para Candidatos ao Mestrado de Engenharia de Petróleo.” Course Description.
- Usui, Norio. 1997. “Dutch disease and policy adjustments to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico.” *World Development* 23, 4: 151-162.
- Van Staden, Tjaart and Silvia Oliveira. 2001. “Use of Indigenous Labor On Mega Projects – An Overview Of Practice Used On The Training And Development Of Unskilled, Semi-Skilled And Skilled Labor For The Mozal Smelter Project.” Paper presented at the 1st International Conference on Employment Creation in Development, April 2-5, 2001.
- Warren-Rodriguez, Alex. 2008. “Uncovering Dynamics in the Accumulation of Technological Capabilities and Skills in the Mozambican Manufacturing Sector.” Department of Economics Working Papers No. 156. London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Webber, Martin. 2013. “Competitiveness in Light of Mozambique’s Resource Boom.” Trip Report, Draft. Maputo: SPEED Program, October.
- World Bank. 2004. Skills Development in Mozambique: Issues and Options. Report No. 29492-MZ. Washington, August 26.
- _____. 2011. “Project Information Document, Appraisal Stage: Additional Financing for Technical and Vocational Education and Training.” Report No. AB6320. June 16.
- _____. 2012a. Jobs: World Development Report 2013. Washington.
- _____. 2012b. “Country Partnership Strategy FY12-15 for the Republic of Mozambique.” Report No. 66813-MZ. Washington, DC: World Bank, February.
- _____. 2014a. “How wealthy is Mozambique after the discovery of coal and gas? Measuring wealth in Mozambique using the wealth accounting framework?” World Bank Mozambique Policy Note. Maputo, January.
- _____. 2014b. “Human Capital for the Oil, Gas, and Minerals Industries – Is Africa Getting the Most Out of Its Extractive Industries Boom?” World Bank Issues Paper, March.
- Ziyadov, Taleh. 2012. “Conclusion: Constant Perils, Policy Responses, and Lessons to Be Learned.” Pp. 352-370. In Brenda Shaffer and Taleh Ziyadov, eds., *Beyond the Resource Curse*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

CAPÍTULO 2.3
O BOOM DOS RECURSOS
NATURAIS EM MOÇAMBIQUE -
QUAIS OS
POTENCIAIS IMPACTOS
NA COMPETITIVIDADE DA
AGRICULTURA

Jahamo Calima, Maria Nita Dengo,
Carlos Moamba & Lynn Salinger
Setembro 2014

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado para a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial de Moçambique (SPEED).

Os autores gostariam de agradecer a todos os representantes do governo de Moçambique, do sector privado, das instituições de pesquisa e educação, e das comunidades de organismos internacionais, que se dispuseram a partilhar informações sobre as cadeias de valor agrícolas e a competitividade em Moçambique.

SUMÁRIO EXECUTIVO

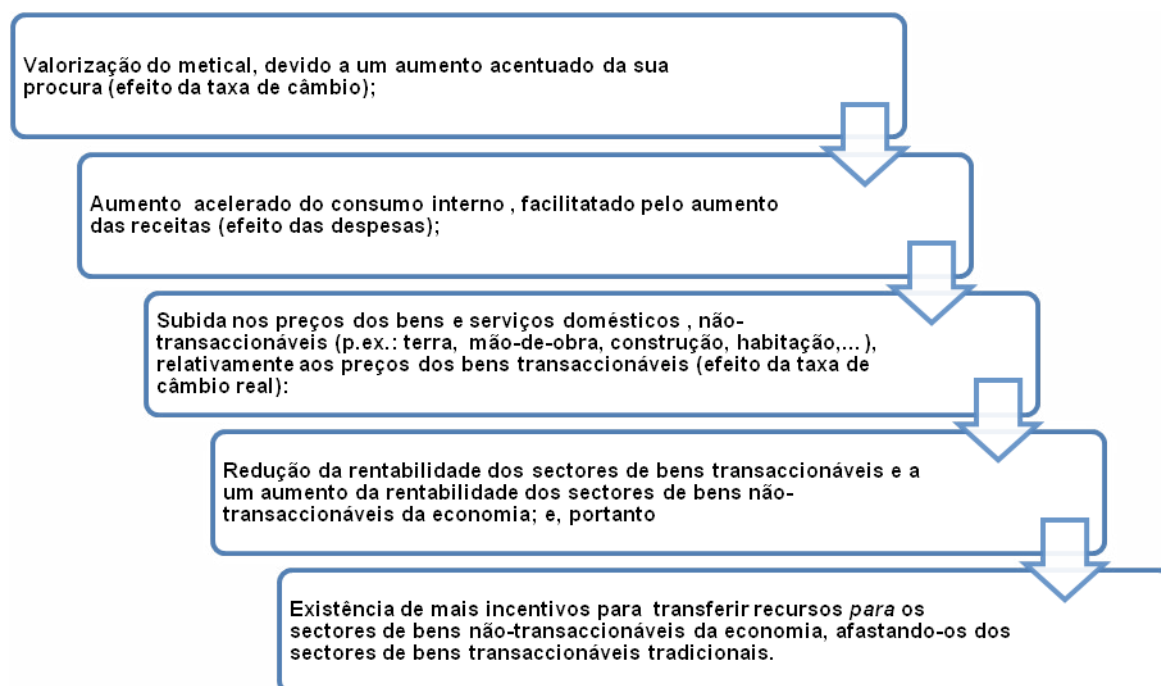
Moçambique encontra-se, de forma consistente, entre os dez principais países africanos, classificados por taxas de crescimento económico, há mais de uma década. As perspectivas indicam que este padrão de crescimento será sustentado nos próximos anos, impulsionado pela expansão de recursos não renováveis. Como se pode então capitalizar esta oportunidade sem comprometer o sustento de 80% da população que depende da economia agrícola?

O que poderia significar a expansão dos recursos naturais não renováveis para o pequeno agricultor de arroz em Xai-Xai, de algodão na província de Niassa, de tomate no distrito de Moamba, da soja na Zambézia, ou para os investidores moçambicanos e/ou estrangeiros investindo na agro-indústria ou nas plantações agrícolas, como por exemplo: nas bananas para exportação? Qual seria o pior cenário do impacto da Doença Holandesa, e como poderiam ser mitigados os seus potenciais efeitos?

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial (SPEED), em parceria com a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), e com o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), está a realizar uma série de estudos e análises económicas que exploram os potenciais impactos da expansão de recursos naturais não renováveis na valorização da moeda, na competitividade no mercado de trabalho moçambicano e nos principais sectores tradicionais da sua economia, a saber, a agricultura, o turismo, e a manufactura.

Os primeiros trabalhos realizados pelo SPEED sublinham a possibilidade de se verificar as seguintes situações, devido ao forte aumento previsto nas exportações de gás natural, somado à rápida expansão das exportações de outras indústrias extractivas (carvão, areias pesadas, minerais):

FIGURA 1



A base de recursos rica do país abrange, não só minerais e produtos energéticos, como também terras aráveis abundantes, sistemas de grandes rios, e um clima normalmente benevolente, mas às vezes imprevisível e ameaçador. Tais activos têm incentivado investidores a contribuir, com o seu capital, tecnologia, conhecimentos de produção (know-how) e ligações aos mercados de exportação, para a expansão, inovação e melhoria dos horizontes agrícolas em Moçambique.

Quer os agricultores em Moçambique estejam a produzir alimentos para o consumo doméstico com o objectivo de substituir as importações, quer estejam a produzir produtos básicos para vender além-fronteiras ou além-mar, os incentivos que enfrentam para produzir uma cultura ou outra são fortemente afectados por forças económicas que ultrapassam as fronteiras de Moçambique. Há três factores cruciais - (1) as taxas de câmbio do metical com moedas globais, (2) os preços regionais e internacionais do mercado, e (3) os custos de produção no país – que têm uma grande influência nos incentivos que os agricultores moçambicanos enfrentam e, conseqüentemente, no facto de os alimentos produzidos a nível local, regional ou global irem ser consumidos nos lares moçambicanos ou vendidos nos mercados regionais e globais.

No entanto, o papel de Moçambique nos mercados globais de mercadorias agrícolas é pequeno, o país não tem influência nos preços vigentes nos mercados mundiais. Os mercados em todo o país são afectados pelos preços nos mercados externos, sejam eles os preços do tomate no mercado grossista de Joanesburgo, das bananas no Médio Oriente, do algodão comprado para abastecer as indústrias têxteis da Ásia, do arroz exportado pela Tailândia, ou da soja vendida em Roterdão. Estes preços regionais e internacionais são, por sua vez, convertidos em meticais às taxas de câmbio determinadas pelas forças do mercado da oferta e da procura e também pela gestão do banco central.

Este estudo explora cinco cadeias de valor agrícola - banana, algodão, arroz, soja e tomate – seleccionadas com base nas recomendações do sector privado e público como exemplos daquilo que poderá acontecer no caso de uma forte valorização do metical na sequência da expansão dos recursos naturais não renováveis. Duas cadeias de valor (banana e algodão) são principalmente cultivadas para exportação, duas são alimentos fundamentais na dieta dos Moçambicanos (arroz e tomate) e são importados para cobrir o défice na produção nacional e a soja - é uma cadeia de valor em franco crescimento em resposta ao desenvolvimento da indústria avícola.

Apresentam-se os resumos das cinco cadeias de valor, explorando a estrutura de custos, os factores impulsionadores, os mercados e a análise da rentabilidade associadas à produção, ao processamento, e a comercialização. Estas análises são realizadas primeiro em termos “financeiros”, ou seja, a partir da perspectiva do produtor, considerando-se apenas os custos financeiros em que este incorre ao cultivar e comercializar cada cultura, e são avaliados os preços que este realmente paga. Na análise da rentabilidade financeira, a mão-de-obra da família é, portanto, avaliada em zero. A rentabilidade também é estimada em termos “económicos”, ou seja, valorizando todos os factores de produção e insumos intermédios aos seus custos de oportunidade e livres de quaisquer impostos ou subsídios que possam ser aplicáveis. Na análise económica, a mão-de-obra da família é avaliada ao preço do trabalho prevalecente no mercado. Foram efectuadas análises de sensibilidade dos impactos potenciais de a) uma valorização de 50% do metical, de 30 MT/USD para 20 MT/USD, e b) um cenário que combina a valorização do metical com um aumento de rendimentos ao nível das Explorações agropecuárias. Os resultados são resumidos a seguir.

TABELA 1: RÁCIOS DE CUSTO-BENEFÍCIO ECONÓMICO (CASO DE BASE, TAXA DE CÂMBIO E SIMULAÇÕES DE RENDIMENTOS)

	Mercado de Referência	Rentabilidade Económica		
		Caso de Base (Rendimento)	@ 20 MT/USD	@ 20 MT/USD com Aumento de Rendimento
Banana	CIF Europa	0.40 (40 T/ha)	0.52	0.44 (52 T/ha)
Algodão	FOB	0.67 (0.7 T/ha)	1.01	0.79 (1 T/ha)
Arroz	Maputo	1.41 (4 T/ha)	1.74	0.98 (9 T/ha)
Soja	Entrada na fábrica de produção da ração	0.71 (1.2 T/ha)	0.96	0.81 (1.5 T/ha)
Tomate	Maputo	0.43 (40 T/ha)	0.51	<i>Não necessário</i>

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

Como se vê na tabela, a análise do caso de base sugere que, a banana, o algodão, a soja e o tomate são economicamente rentáveis (rácios económicos de custo-benefício são inferiores a 1.00) face aos custos, rendimentos e preços mundiais actuais, enquanto o arroz não o é (rácio de custo-benefício é de 1.41). No entanto, caso haja uma valorização do metical para 20 MT/USD¹, o algodão e a soja parecem ficar vulneráveis (rácios de custo-benefício muito próximas de 1.00) e a rentabilidade económica negativa do arroz é acentuada. A combinação de um metical mais forte com um aumento da produtividade restabelece a rentabilidade do algodão; contudo, são necessários rendimentos de 9 toneladas de arroz em casca por hectare, mantendo-se iguais todas as outras condições, para compensar a valorização simulada do metical e produzir-se ao nível crítico.

Um estudo anterior da Salinger e Ennis (2014a) sugeriu que, a segmentação do mercado de trabalho é suficientemente forte para evitar pressão ao aumento do preço do trabalho (salários altos) no sector rural. Assim, não foram realizadas simulações de um aumento no preço económico da mão-de-obra rural. Contudo, os custos elevados de logística (transporte, taxas portuárias) e as ineficiências no agro-processamento (algodão, arroz) também constituem motivos de preocupação.

Este tipo de análise é útil para identificar a resiliência ou potenciais vulnerabilidades destas cinco cadeias de valor básicas às pressões da Doença Holandesa. Para o arroz e o algodão em particular, sublinha-se a importância de aumentar o rendimento através de tecnologias melhoradas, de modo a poder resistir a eventuais choques macroeconómicos. As melhorias nas tecnologias de descaroçamento do algodão e da moagem de arroz, a fim de melhorar o rendimento do processamento e, deste modo, a reduzir os custos, e também melhorar a competitividade. A banana e o tomate, por outro lado, parecem ser bastante resilientes às alterações da taxa de câmbio. No entanto, estes enfrentam os seus próprios desafios competitivos, provocados por pragas e doenças e pelos elevados custos logísticos de exportação (banana) e por uma concorrência de importação a partir de produtores sul-africanos mais competitivos (tomates), apoiados por um rand em desvalorização.

Este trabalho também revela a importância de uma série de questões políticas que afectam as dimensões da competitividade, embora estas não constituam o foco explícito deste estudo, visto não estarem directamente relacionadas com a expansão dos recursos naturais não renováveis. Estas incluem:

- De que modo funcionam actualmente os mercados de terra em Moçambique, especialmente face ao crescente interesse de investidores estrangeiros e, especialmente, nas áreas de regadio valorizadas; quais são os direitos de uso da terra que as instituições proporcionam que garantem o equilíbrio certo entre a protecção do utilizador e os incentivos para investir numa agricultura com maior valor agregado?
- Qual é a produtividade da mão-de-obra em Moçambique, por sector, e como é que esta se compara com o salário mínimo oficial na agricultura e com os salários rurais determinados pelo mercado? Que impacto tem o salário mínimo oficial na agricultura sobre a disponibilidade de mão-de-obra assalariada, o emprego, a migração e os salários reais pagos aos trabalhadores rurais?
- O que mais pode ser feito para incentivar o uso de insumos melhorados pelos agricultores? Que papel mais activo pode ser desempenhado pela agro-indústria, de modo a que moageira de arroz e as empresas de descaroçamento de algodão, possam expandir os contractos com os agricultores/produtores e actuar como um serviço de extensão e como um distribuidor (intermediário) de insumos?
- Enquanto as histórias de “açambarcamento de terras” receberam muita atenção internacional, uma análise mais séria, por exemplo, do papel da assistência chinesa no desenvolvimento agrícola africano (Brautigam e Ekman 2012), apresenta uma imagem muito diferente do processo liderado pelo governo na procura de assistência técnica junto de companhias chinesas, para aumentar a fronteira tecnológica da agricultura. Como garantir informações equilibradas sobre o papel dos investidores estrangeiros na agricultura moçambicana?

¹ A 30 MT/USD, o metical corresponde a 0.03333 USD. Uma valorização para 20 MT/USD significa que 1 metical corresponde a 0.05 USD. O aumento em valor é de 50% ($0.05/0.03333 = 1.50$).

- Qual é a fórmula adequada para estabelecer os preços dos produtores locais? Em Moçambique, a maioria dos preços dos produtos básicos é determinada pelo mercado. No entanto, no caso do algodão, os preços mínimos no produtor são estabelecidos recorrendo a uma fórmula que tem em consideração os preços mundiais recentes da fibra de algodão. Sem a incorporação de um preço do futuro, e com os preços no produtor fixos por campanha agrícola, as empresas de descaroçamento suportam o risco de uma queda dos preços do algodão durante a campanha (conforme descrito por Tschirley et al. 2009, West African cotton sectors in 2004²).
- Tecnologias melhoradas de pós-colheita para a colheita, a debulha, a secagem e o armazenamento irão melhorar a qualidade dos grãos armazenados e, assim, aumentar a probabilidade de agro-indústria usar matérias-primas produzidas localmente, em vez de importar. É necessário mais investigação para melhor compreender até que ponto é que estes problemas advêm das políticas, da infra-estrutura, do ambiente jurídico-legal, do ambiente de negócios e/ou de restrições tecnológicas.
- As limitações de infra-estrutura são bem reconhecidas, não só em Moçambique, mas em muitos países africanos. Poderia ser útil desenvolver critérios que auxiliem os responsáveis pela tomada de decisões a definir as prioridades de investimentos na infra-estrutura de transporte, destacando aquelas zonas aráveis do país com maior potencial para a agricultura e cujo potencial não se realiza devido a uma densidade viária (rede de estradas) insuficiente.
- Moçambique depende do comércio para a segurança alimentar. Em alguns casos, isto significa necessidade de importação de alimentos necessários a partir dos mercados globais (arroz) ou dos países da região (milho, algumas hortícolas). Nalguns casos, a segurança alimentar aumenta com as exportações, permitindo que os produtores obtenham rendimentos com a venda de culturas como a banana e o algodão. Noutros casos, a diversificação para novas culturas de rendimento (soja) depende da vigilância quanto às práticas de comércio desleais, para garantir que os avicultores de Moçambique (aves) não enfrentem uma concorrência desleal de produtos objecto de dumping. Uma infra-estrutura física, humana e de software eficientes que ajudem a facilitar o comércio, constitui uma dimensão fundamental da segurança alimentar.
- As taxas de câmbio são um factor de conversão crucial que traduz os custos/preços externos em custos/preços internos. Moçambique pouco pode fazer quando há uma desvalorização da moeda do seu parceiro comercial mais importante, a África do Sul. No entanto, as experiências dos produtores, processadores e comerciantes com os fluxos comerciais bilaterais ao longo dos últimos dois anos, propõem uma perspectiva interessante através da qual se podem considerar os efeitos da valorização do metical. Os impactos económicos do comércio em mudança com a África do Sul, para ilustrar os potenciais impactos, mais amplos, da doença holandesa (Salinger e Ennis 2014b).

O relatório conclui com mensagens práticas sobre a importância de reconhecer a potencial ameaça da expansão dos recursos naturais não renováveis para a competitividade agrícola, especialmente para os produtores agrícolas tradicionais, o relatório sugere uma estratégia para antecipar, gerir e responder aos impactos potenciais da doença holandesa. As recomendações incluem planos para gestão das receitas derivadas da expansão dos recursos naturais não renováveis, tais como: melhorar a produtividade, investir em infra-estruturas que contribuirão/facilitarão para o aumento da competitividade e para melhor resistência às ameaças da concorrência, monitorar e publicamente informar sobre os indicadores da doença holandesa, de modo a alertar a economia para um eventual acumular de pressões.

O relatório estabelece um enquadramento conceptual que liga a expansão dos recursos naturais não renováveis e o seu potencial impacto económico e apresenta definições de competitividade do sector agrícola (Secção 1), fornece uma visão geral do papel da agricultura em Moçambique (Secção 2), introduz a abordagem utilizada neste relatório (Secção 3), apresenta os resultados de cinco avaliações de cadeia-de-valor analisadas (banana, algodão, arroz, soja, tomate) (Secção 4), resume e propõe reflexões e mensagens-chave em matéria de políticas (Secção 5). Os anexos incluem uma lista das entrevistas realizadas com partes interessadas (Anexo A) e das referências utilizadas, impressas e electrónicas (online) em linha (Anexo B).

² Sectores do algodão da África Ocidental em 2004.

1. O BOOM DE RECURSOS NATURAIS E A COMPETITIVIDADE ECONÓMICA

O presente estudo faz parte de uma série de investigações realizadas pelo programa SPEED da USAID, para ajudar o sector privado e os responsáveis pela elaboração de políticas do governo de Moçambique a antecipar os potenciais impactos da expansão dos recursos naturais não – renováveis do país na economia moçambicana.

Os trabalhos sobre este tema foram iniciados pela SPEED sob a direcção do Dr. Tyler Biggs, que explorou os efeitos das flutuações do valor da moeda (2011) e, mais especificamente, os riscos de uma possível “maldição dos recursos naturais” (2012) na economia moçambicana. Esta tal maldição tem sido documentada em vários países, tanto nos chamados países desenvolvidos como nos emergentes, na sequência da rápida expansão da indústria extractiva (Humphreys et al 2007; Collier 2010; Shaffer e Ziyadov 2012). O SPEED seguiu o trabalho do Dr. Biggs com uma valorização de possíveis impactos que a expansão de recursos não renováveis poderia trazer para a competitividade económica (Webber 2013).

Também foram realizados três estudos das cadeias de valor dos sectores tradicionais de bens “transaccionáveis”. Estes são os sectores da economia que produzem bens para a exportação ou para substituir as importações, e cujos preços internacionais não são definidos pelos produtores moçambicanos, mas sim pelos mercados globais. As três cadeias de valor incluem a agricultura (aqui apresentadas), o turismo (estudo iniciado em Junho de 2014) e a indústria transformadora (estudo iniciado em Agosto de 2014). Cada um destes relatórios está publicado no sítio web do SPEED. Estes estudos sectoriais não são avaliações das cadeias de valor em si. Eles têm como ponto de partida, a expansão dos recursos naturais não renováveis em Moçambique e exploram a série de potenciais impactos económicos em resposta às potenciais mudanças macroeconómicas e de preços relativos nas cadeias de valor, tal como existem hoje como poderiam evoluir em resposta aos impactos da expansão de recursos naturais não renováveis.

O desafio, em poucas palavras, é o cenário que se segue, a que se refere genericamente como doença holandesa, porque foi observado pela primeira vez nos Países Baixos, em resposta à forte expansão das exportações do gás natural:

■ **Efeitos da taxa de câmbio.** O forte aumento dos fluxos de divisas provocado pela expansão das exportações de recursos naturais não renováveis irá provavelmente aumentar a procura da moeda nacional. Isto pode levar ao fortalecimento do seu valor de mercado, em relação às moedas estrangeiras.

Como a valorização do valor do metical no mercado, os preços internacionais de bens, serviços e insumos importados são convertidos em preços internos, a uma taxa de câmbio mais forte. O efeito da taxa de câmbio irá reduzir o preço doméstico de produtos e insumos transaccionáveis. Por exemplo, a actual taxa de câmbio do metical para o dólar norte-americano é de cerca de 30 meticais³, havendo uma valorização de 50% do valor do metical, para 20 MT/USD, um valor de 500 dólares, quando convertido em meticais, iria “cair” de 15.000 meticais para 10.000 meticais. Assim, os preços domésticos de produtos e insumos importados, bem como as exportações, iriam diminuir.

■ **Impactos dos preços relativos.** A apreciação do metical e o aumento das receitas, podem traduzir-se num aumento do consumo interno tanto público como privado. Os efeitos deste aumento do consumo – quer da parte do governo para a construção de mais estradas ou escolas, contratação de mais profissionais de saúde ou professores, ou para aplicar em muitas outras prioridades, quer do sector privado para construir mais fábricas, escritórios, habitação, ou para a contratação de mais trabalhadores – irão provavelmente aumentar a pressão sobre os preços de bens e serviços “não- transaccionáveis”, ou seja, sobre salários, imóveis, construção, transporte, etc. À medida que os preços domésticos sobem, em relação a mudanças de preços nos países parceiros comerciais, também irá haver uma valorização da taxa de câmbio efectiva real.

Com a queda dos preços relativos dos bens transaccionáveis para bens não- transaccionáveis, podem-se induzir mudanças de procura e oferta em cada sector. Em muitos países que sofrem da doença holandesa, as indústrias extractivas em expansão e os sectores de bens não- transaccionáveis desincentivaram os sectores tradicionais transaccionáveis. Angola e Nigéria são apenas dois exemplos de economias onde houve uma diminuição dos sectores agrícola e industrial com a expansão das exportações de petróleo.

³ Embora a literatura esteja cheia de experiências da doença holandesa, as observações empíricas da valorização da taxa de câmbio do mercado ou real por si só, são menos comuns, embora tenham sido registados casos de valorização da taxa de câmbio real de 30-40%. Ebrahim-Zadeh observa uma valorização real de quase 40% na Colômbia, devido ao aumento dos preços do café, em meados dos anos 1970 (2003). As receitas do petróleo, na zona CFA da África Central, levaram a apreciações de cerca de 30% (Treviño 2011).

Os efeitos imediatos da taxa de câmbio e dos preços relativos podem iniciar uma série de impactos económicos, que se resumem a seguir. A validade destas hipóteses está a ser examinada através de entrevistas com várias partes interessadas, em cada um dos estudos dos potenciais impactos da doença holandesa.

- Impactos no mercado de trabalho. Pode ocorrer uma transferência da mão-de-obra especializada dos sectores tradicionais, de bens transaccionáveis, para os sectores extractivos e não transaccionáveis (construção, infra-estrutura, imobiliário, etc.). Com a baixa dos preços dos insumos importados, os produtores podem substituir factores nacionais por insumos importados (por exemplo, podem aumentar o uso de equipamentos importados em vez de mão-de-obra qualificada mais cara). Como há um aumento de (alguns) salários, especialmente daqueles trabalhadores qualificados e escassos, e podem ocorrer (algumas) mudanças de emprego, podem-se antecipar alguns impactos no mercado de trabalho. Por exemplo, as empresas nos sectores da agricultura, do turismo e/ou da indústria transformadora, podem ter que despedir ou não poder contratar um complemento total de trabalhadores, face às pressões salariais da mão-de-obra qualificada. Por outro lado, a falta de competências adequadas irá provavelmente limitar a possibilidade de migração de mão-de-obra rural à procura de emprego no sector extractivo. No entanto, o aumento das despesas em projectos de mão-de-obra intensiva, pouco qualificada, tais como o desenvolvimento de infra-estruturas, pode oferecer oportunidades de emprego para trabalhos fora das explorações agro-pecuárias, com possíveis repercussões para a oferta de mão-de-obra na agricultura.
- Os impactos nos sectores de bens não- transaccionáveis. À medida que os sectores de bens não-transaccionáveis da construção, das infra-estruturas, do imobiliário, etc. - crescem, podem ocorrer impactos a jusante na agricultura, no turismo e na indústria transformadora. Os impactos podem ser positivos, por exemplo, a expansão do desenvolvimento da infra-estrutura poderia melhorar as ligações de mercado para os produtores agrícolas e produtores de bens transformados.
- Impactos do mercado. À medida que há uma mudança dos incentivos a favor dos mercados nacionais, a agricultura, o turismo e a indústria transformadora podem efectuar mudanças em termos dos mercados-alvo para os seus produtos. Por exemplo, a indústria do turismo pode passar do turismo de luxo internacional para o turismo destinado a homens e mulheres de negócios locais, ou a indústria transformadora pode deixar de exportar e procurar oferecer um conjunto diferente de produtos a um segmento do mercado nacional menos sensível à taxa de câmbio.
- Impactos no consumo. À medida que os preços internos de bens importados diminuem, podem-se sentir os impactos em termos do consumo total de calorias, da composição da cesta de produtos alimentares, e dos resultados nutricionais. Por exemplo, os preços mais baixos em meticais dos alimentos importados – que competem com os alimentos produzidos no país - podem ajudar as famílias pobres a comprar mais comida, alimentos mais diversos, e/ou alimentos mais nutritivos. Estes impactos podem, por sua vez, melhorar a segurança alimentar global.
- Impactos na inovação. À medida que as margens de rentabilidade sofrem uma redução, podem ser introduzidas respostas de inovação em cada sector. Por exemplo: No caso do mercado de trabalho, “inovação” pode significar melhoria requalificação profissional da força de trabalho através de formação, especialmente nas áreas profissionais; na agricultura, “inovação” pode significar investimentos em novas técnicas (resultando em maior produtividade), novos produtos, novos mercados desenvolvidos; no turismo, “inovação” pode significar o desenvolvimento de novos pacotes e produtos de turismo; na indústria transformadora, “inovação” pode significar o investimento em novas formas de processamento com valor acrescentado para captar mais valor acrescentado localmente e, assim, melhorar a produtividade (por exemplo, exportar móveis em vez de madeira).
- Impactos de género. À medida que se desenrolam os impactos acima referidos, os homens e as mulheres podem ser afectados de forma diferente, quer ao nível dos mercados de trabalho quer em cada um dos sectores. Por exemplo, no que diz respeito aos mercados de trabalho, as mulheres podem ser afectadas pela migração dos homens, à procura de

novos empregos. Isto pode diminuir a disponibilidade de mão-de-obra doméstica, aumentando a carga de trabalho doméstico para as mulheres. Por outro lado, também pode melhorar a autonomia das mulheres, se elas, de facto, beneficiarem de um maior controlo e tomada de decisão. As mulheres também podem confrontar-se com um aumento da procura de trabalhadoras do sexo nas redondezas /à volta das áreas de mineração, e, portanto, com um aumento dos riscos para a saúde. Uma vez que a maioria dos agricultores em Moçambique são mulheres, elas podem ser afectadas negativamente pela diminuição da rentabilidade da agricultura familiar. Os homens podem beneficiar de maiores oportunidades de trabalho no sector da mineração, no entanto, podem também ser confrontados com um maior risco de trabalho na indústria de construção, na mineração, etc., tendo em conta condições de trabalho possivelmente adversas.

- Impactos institucionais. À medida que as receitas de exportação de recursos naturais em Moçambique aumentarem, as instituições económicas e políticas moçambicanas poderão sentir pressões para uma gestão económica mais transparente (ambiente de negócios). Por exemplo, à medida que aumenta a sensibilização e conhecimento relativo ao fluxo das receitas dos recursos naturais não renováveis, os Moçambicanos podem exigir maior inclusão nos benefícios potenciais resultantes da expansão dos recursos. A falta de resposta a estas exigências crescentes pode aumentar as tensões sociais.
- Impacto induzido pela procura. Com a mudança dos incentivos a favor dos sectores extractivos e de bens não-transaccionáveis, poderão identificar-se necessidades de investimento público e privado, que poderiam mitigar os impactos de uma rentabilidade cada vez menor. Por exemplo, o investimento em estradas para promover ligações de mercado ou acções de formação para melhorar as capacidades, podem aumentar a produtividade e, assim, aumentar os rendimentos por hectare ou por dia de trabalho. Assim, apesar de haver uma probabilidade de pressão na rentabilidade em termos de custos unitários e de receitas líquidas por unidade, o aumento da produtividade global ajudaria a aumentar o total de receitas líquidas, e compensar a diminuição de rentabilidade por unidade.
- Impacto da percepção da “expansão” dos recursos não renováveis. À medida que a expansão dos recursos naturais não renováveis aumenta induzindo a um forte crescimento económico de Moçambique, isto pode alterar a forma como os outros países vêem Moçambique. Tais mudanças das percepções externas podem, por sua vez, afectar a procura global de produtos e serviços moçambicanos. Por exemplo, as percepções mais positivas de Moçambique como uma economia em crescimento, inclusiva e dinâmica, poderia atrair mais investidores e trazer novas atenções dos consumidores de turismo internacional no seu relacionamento com Moçambique. Por outro lado, se a expansão dos recursos naturais não renováveis não for bem administrada, as percepções negativas de Moçambique como uma economia corrupta, podem dissuadir os investidores, turistas e outros consumidores de bens e serviços moçambicanos.

As manifestações destes efeitos podem diferir em cada sector. Assim, o propósito do SPEED, com os estudos do potencial impacto da expansão dos recursos naturais não renováveis, é examinar as fraquezas, os desafios e as oportunidades a que a expansão dos recursos pode induzir, nos produtores, processadores, comerciantes, grossistas, prestadores de serviços, etc. nas diferentes cadeias de valor analisadas. Cada um dos estudos será um produto único, autónomo. No final do ciclo dos estudos, estes serão integrados num único estudo sobre o impacto da expansão dos recursos não renováveis na economia.

Embora este estudo não pretenda apresentar análises detalhadas das cinco cadeias de valor estudadas, ainda assim foram tidas em linha de conta elementos: da dinâmica do mercado, do valor acrescentado, do ambiente de negócios, das relações entre as cadeias de valor, e das oportunidades para acréscimo de valor.

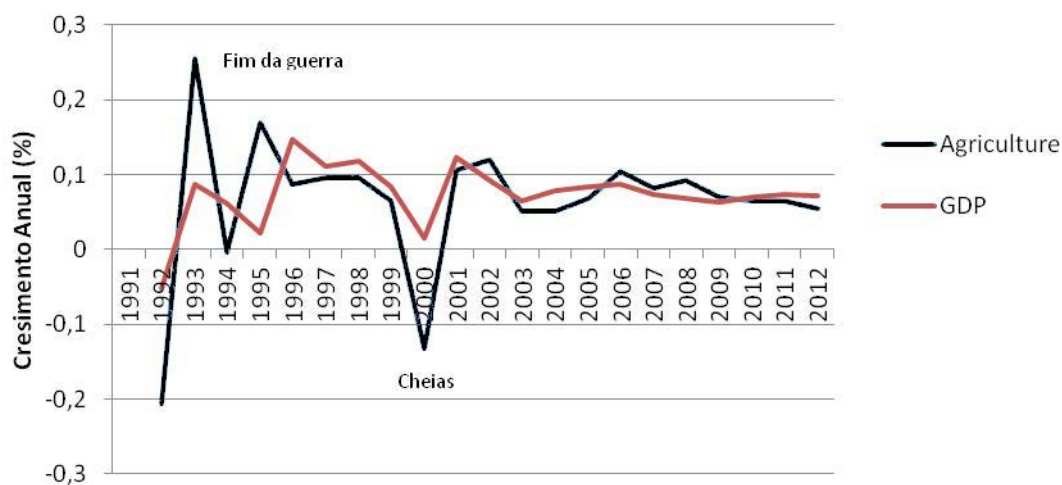
Nas secções seguintes deste relatório, vamos explorar o papel da agricultura na economia moçambicana (Secção 2), a metodologia utilizada para este estudo (Secção 3), os potenciais impactos da expansão de recursos naturais não renováveis em cinco cadeias de valor agrícolas (Secção 4), e vamos apresentar algumas reflexões e recomendações finais (Secção 5).

2. VISÃO GERAL DO SECTOR AGRÍCOLA DE MOÇAMBIQUE

A contribuição da agricultura para a economia moçambicana tem sido extensivamente analisada⁴. A agricultura continua a ter papel importante na contribuição para a economia do país e para a subsistência de cerca de 80% de Moçambicanos, com um potencial importante de continuar a contribuir para o crescimento económico no futuro, se houver uma gestão criteriosa dos impactos da expansão dos recursos naturais não renováveis.

Desde o início da década de 90, o crescimento do sector agrícola evoluiu em paralelo com a recuperação da economia e do crescimento do país. Após uma forte recuperação a seguir a 16 anos de guerra civil, a produção agrícola cresceu a uma média de 8% ao ano, em comparação com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de Moçambique, que apresenta em média uma taxa de crescimento anual de 9% para o mesmo período, (Figura 2).

FIGURA 2: DESEMPENHO AGRÍCOLA, 1992-2012.



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Enquanto a história recente do crescimento de Moçambique se deve, em grande parte, ao surgimento dos chamados “megaprojectos” (grandes investimentos para gerar electricidade e industria de alumínio) e às indústrias extractivas recém-emergentes (rápido crescimento de carvão, gás natural e outros minerais). É de extrema importância que o crescimento futuro de Moçambique não se limite a estas indústrias. A importância de outros sectores, incluindo a agricultura, sector de prioritário para a redução da pobreza, deve continuar a oferecer um caminho importante para a sustentabilidade e o desenvolvimento do crescimento económico de Moçambique.

Nos últimos vinte anos, a contribuição da agricultura no PIB atingiu em média 25% (Figura 3), enquanto a contribuição da indústria extractiva para no PIB foi, até 2011, inferior a 2%. Com as recentes descobertas de gás, petróleo e carvão as perspectivas indicam que a expansão da indústria extractiva vai de facto mudar a arquitectura económica de Moçambique. O FMI estima que a participação dos sectores do carvão e do gás natural liquefeito (GNL) irá subir para cerca de 20% do PIB em 2023 (FMI 2013). O desafio, para os responsáveis pela elaboração das políticas nacionais, é desenvolver e implementar políticas que tenham os incentivos adequados para uma agricultura competitiva, no contexto de uma economia forte, impulsionada pelos recursos.

Tal como ilustra a Tabela 1 e a Figura 4 abaixo, as exportações agrícolas são um contributo importante para as exportações do país. Apesar da expansão das exportações dos “megaprojectos”, as exportações agrícolas têm mantido a sua percentagem nas exportações totais de produtos básicos ao longo dos últimos sete anos⁵. Estão a emergir e a desenvolver-se rapidamente novas exportações agrícolas, tais como banana, gergelim, pimenta, e outras exportações agrícolas não tradicionais. Este desenvolvimento ocorre no contexto de taxas de crescimento de quase 60% das exportações do país durante o período 2008 e 2013.

⁴ Veja, por exemplo, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) preparado pelo Ministério da Agricultura (2010), bem como o Censo Agropecuário de 2009-2010 (INE 2011), Multistakeholder Action Plan for Agriculture (Monitor Group 2012) e Changes in smallholder cropping and input use in Central and Northern Mozambique, 2008 (Cunguara et al.2013).

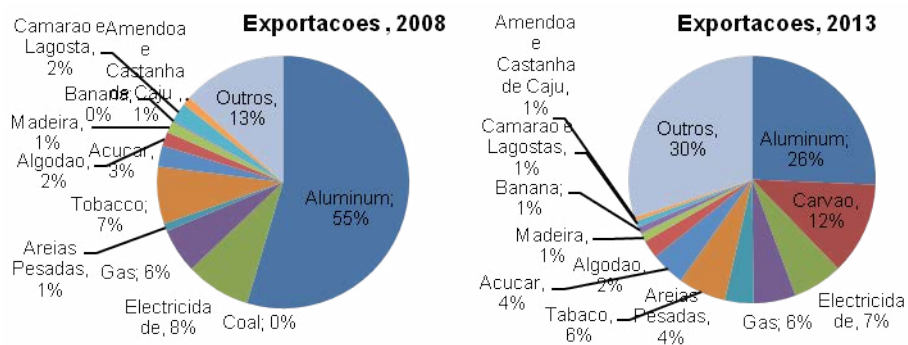
⁵ Note-se a percentagem crescente da categoria de “outras” exportações, o que sugere a utilidade de o INE proceder a uma desagregação adicional em categorias separadas.

TABELA 2: PRINCIPAIS EXPORTAÇÕES DE MOÇAMBIQUE (MILHÕES DE DÓLARES).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alumínio	1451.8	867.7	1159.6	1357.1	1091.7	1063.2
Carvão	0.0	0.0	0.0	21.2	435.2	502.9
Electricidade	221.2	274.4	276.5	299.5	233.4	270.1
Gás	152.0	123.3	133.8	162.1	175.1	229.6
Areias pesadas	26.0	45.3	98.1	175.4	238.1	154.6
Ouro	5.8	6.6	0.7	0.2	0.2	0.4
Tabaco	195.0	180.6	152.6	179.5	238.2	259.9
Açúcar	71.3	58.3	87.5	87.9	154.4	185.7
Algodão	48.0	26.5	29.1	38.7	49.2	99.3
Madeira	38.9	38.1	65.6	125.6	176.8	46.6
Banana	4.5	4.5	12.2	169.7	27.0	37.7
Camarão, lagosta	65.1	57.1	46.1	42.8	30.1	33.9
Caju (cru & castanha)	30.2	28.5	25.7	82.0	19.3	22.5
Diversas	60.4	14.0	30.9	65.2	44.6	69.9
Outras	287.3	426.8	227.0	311.4	942.2	1170.2
TOTAL, FOB	2657.5	2151.7	2345.4	3118.3	3855.5	4146.5
DAS QUAIS, EM PORCENTAGENS						
Agrícola	17%	18%	18%	23%	18%	17%
Bananas, como % Agrícola	1%	1%	3%	23%	4%	5%
Algodão, como % Agrícola	11%	7%	7%	5%	7%	14%
Energia, minerais	70%	61%	71%	65%	56%	54%
Diversas, outras	13%	20%	11%	12%	26%	30%

Fonte: Banco de Moçambique. Balança de Pagamentos 2013.

FIGURA 4: EXPORTAÇÕES DE MOÇAMBIQUE, 2008 E 2013.



Fonte: Banco de Moçambique. Balança de Pagamentos 2013.



Os principais parceiros comerciais de exportação de Moçambique têm vindo a mudar ao longo da última década, com as exportações para os mercados asiáticos a representarem 23% do total das exportações em 2013, em comparação com 5% em 2005. Estes dados contrastam com o declínio das exportações para a Europa, de 65 para 38% de exportações totais em 2005 e 2013, respectivamente. As exportações para a região de África cresceram de forma relativamente modesta, de 22 para 25% no mesmo período⁶.

Estas mudanças também se encontram reflectidas nas exportações agrícolas. Por exemplo, em 2012/13 cerca de 80% das exportações de fibra de algodão foram vendidos em mercados asiáticos (Malásia, China e Indonésia), enquanto em 2004, Portugal, África do Sul, Indonésia e Bangladesh eram os mercados mais importantes de fibra de algodão. Actualmente, a África do Sul é o país de destino para as exportações de bananas de Moçambique, representando mais de 75% do total das exportações de banana; outros mercados incluem Botswana, Suazilândia, Europa Oriental, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos⁷. Moçambique também importa arroz principalmente de mercados asiáticos, tais como a Tailândia, o Paquistão, o Vietname e a Índia.

A agricultura moçambicana ocupa um espaço muito pequeno nas cadeias de valor globais. A actividade agrícola local ocorre ao nível primário (produção ao nível do campo), com alguns sectores (por exemplo, tabaco, açúcar, algodão, marisco, e algumas madeiras), a agregar valor acrescentado pelo processamento. Moçambique exporta principalmente produtos agrícolas não processados ou produtos agrícolas com um nível de processamento primário (tais como algodão-fibra e castanha de caju).

A predominância de sistemas de baixo rendimento e uso de insumos limitados, juntamente com uma infra-estrutura deficiente a limitar o acesso aos mercados, e outros constrangimentos (exemplo: qualidade de fornecimento de energia) contribui para o actual estado de pouco desenvolvimento da agro-indústria em Moçambique.

De acordo com o Censo Agro-pecuário de 2010, mais de 95% da produção agrícola de Moçambique provém de pequenas propriedades (explorações agro-pecuárias), três quartos das quais ocupam uma área média que varia de 0,5 a 3 hectares. A Estratégia da Revolução Verde em Moçambique, de 2007, advoga um apoio à transformação da agricultura de subsistência em agricultura comercial (PEDSA, p. 1), apontando para a formação rápida dos chamados agricultores emergentes, ou avançados, mais comuns no cultivo do algodão e da soja. O Centro de Promoção da Agricultura Comercial (CEPAGRI) foi criado em 2009, e tem como função principal a formulação de propostas de políticas e prioridades de desenvolvimento do sector comercial agrário e agro-industrial, assim como a promoção da sua implementação.

O uso de insumos agrícolas melhorados, tais como fertilizantes e pesticidas, é muito baixo em Moçambique. Apenas 3% das pequenas e médias propriedades (explorações agro-pecuárias) usam fertilizantes inorgânicos e 6% usam pesticidas (especialmente aqueles que cultivam culturas industriais, como o tabaco e o algodão), estima-se em 9% o uso de sementes melhoradas pelos agricultores de milho (Dados da Pesquisa de Agricultura Integrada de Moçambique 2012, citada em Mouzinho et al. 2014). O uso da tracção animal e da mecanização também é insignificante. Por exemplo, 34% dos agricultores em Tete usam fertilizantes inorgânicos e 30% dos agricultores em Manhiça usam sementes de milho melhoradas. Enquanto a história de Tete está directamente relacionada com o cultivo do tabaco, parece que os benefícios indirectos se aplicam a outros produtos: 40% dos agricultores que utilizam fertilizantes também os aplicam ao seu milho e à batata-doce.

Estes desafios tecnológicos, juntamente com práticas agrícolas inadequadas e mercados pouco desenvolvidos resultam numa produtividade agrícola extremamente baixa, condição necessária para alcançar uma agricultura competitiva. Por exemplo, estima-se que em Moçambique o rendimento de cereais é cerca de um quarto até um terço dos níveis de rendimento na vizinha Zâmbia e Malawi (700 kg por hectare em Moçambique contra 2,1 - 2,7 toneladas por hectare nos países vizinhos) (Mouzinho et al. 2014). Estas médias nacionais, no entanto, ocultam algumas variações interessantes por província.

⁶ Banco de Moçambique (2009 and 2013).

⁷ República da África do Sul, Departamento da Agricultura, 2012 e cálculos baseados nas estatísticas da COMTRADE, das Nações Unidas, até Janeiro de 2013.

FIGURA 5: MAPA DO PROCESSO DE ESTUDO.



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

METODOLOGIA DO ESTUDO

A equipa que conduziu este estudo foi composta por economistas, agrónomos e especialistas de dados, com diferentes funções e responsabilidades. O mapa que se segue do processo de estudo a ilustra as principais fases do trabalho.

As cadeias de valor do estudo foram seleccionadas com o pelouro da agricultura da CTA, baseadas numa combinação de factores. A amostra inclui tanto as culturas de exportação (banana, algodão) como as culturas de substituição de importações (arroz, tomate, soja). A soja foi introduzida recentemente em Moçambique como um insumo para a indústria avícola em Moçambique.

As cadeias de valor também foram escolhidas de acordo com o desempenho actual da cadeia de valor e do seu potencial futuro na economia do país, bem como o seu potencial impacto na segurança alimentar e alinhamento com a estratégia do governo e as metas dos Objectivos do Milénio. Todas as cinco culturas são cultivadas por pequenos agricultores, quer para consumo próprio quer obtenção de alguns rendimentos, embora também existam explorações agrícolas emergentes ou comerciais envolvidas na produção de bananas, algodão e soja, como culturas de rendimento.

Realizaram-se entrevistas de campo em Maputo, Gaza e Zambézia, incluindo a Cidade de Maputo. As entrevistas foram orientadas para a recolha de informações relevantes à análise, incluindo a história da cadeia de valor, os mercados e o ambiente de negócios.

Foi feita uma revisão bibliográfica extensiva sobre informações relevantes para esta análise. A investigação teórica incluiu a análise e o desenvolvimento das estruturas de custos de cada cadeia de valor, e a elaboração de relatórios sobre os mesmos. As conclusões foram discutidas e validadas com as partes interessadas da indústria agrícola.

A análise teve em conta os mercados de referência descritos no quadro seguinte; foram feitos ajustes aos preços tendo em conta os preços nos portos/fronteira de Moçambique e converte-los em meticais⁸. A análise inicial aqui apresentada utiliza os preços previstos em 2014.

⁸ Todos os preços, excepto o do tomate, baseiam-se na página web das perspectivas do Mercado de produtos básicos do Banco Mundial.

TABELA 3: PREÇOS MUNDIAIS DE REFERÊNCIA - 2014 E 2020

Produto Básico	Paridade	Mercado de Referência	Unidade	Previsto, 2014	Previsto, 2020
Banana	FOB	África do Sul	USD/kg	N/a	N/a
		Europa	USD/kg	0.95	0.93
Algodão	FOB	Ásia	USD /kg	2.00	2.17
Arroz	CIF	Tailândia, 5%	USD /tonelada métrica	410	392
		Tailândia, 25%	USD / tonelada métrica	390	
		Vietname, 5%	USD / tonelada métrica		
Soja	CIF	Europa	USD / tonelada métrica	550	522
Tomate	CIF	África do Sul	MT/kg		

Fonte: Preços de Produtos Básicos, Banco Mundial, Preços Grossistas África do Sul.

3. CADEIAS DE VALOR: ESTRUTURA, IMPULSIONADORES DE CUSTOS⁹ E POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

Conforme referido na Secção 1, a rentabilidade das cadeias de valor de produtos agrícolas é determinada por uma série de variáveis, por exemplo, os custos, a produtividade da exploração agrícola e do processamento, a eficiência da logística, o acréscimo de valor, a qualidade do produto, etc. Nas análises realizadas, os custos de produção, de processamento e de comercialização permitiram avaliar a rentabilidade e de destacar os pontos ao longo das cadeias de valor onde se colocam determinados constrangimentos ou desafios. Apresentam-se abaixo a análise sobre a produção, as características da comercialização, os factores de custo e as análises de rentabilidade das cadeias de valor estudadas.

As cadeias de valor visadas por este estudo foram seleccionadas com o pelouro da agricultura da CTA, baseadas numa combinação de factores. A amostra inclui tanto as culturas de exportação (banana, algodão) como as culturas de substituição de importações (arroz, tomate, soja). A soja foi introduzida recentemente em Moçambique como um insumo para a indústria avícola no país. As cadeias de valor também foram escolhidas de acordo com a sua actual importância ou o seu potencial futuro na economia do país, bem como o seu alinhamento com a estratégia do governo (Monitor Group 2012). Todas as cinco culturas são cultivadas por pequenos agricultores, quer para consumo próprio e/ou para rendimento em dinheiro, embora também existam produtores emergentes ou comerciais na produção de bananas, algodão e soja, como culturas de rendimento.

A maior ameaça potencial da expansão de recursos naturais não renováveis aos sectores tradicionais da economia será através dos impactos no valor da moeda (o metical) e, portanto, nos preços dos bens transaccionáveis (produtos e insumos), bem como nos preços dos bens não- transaccionáveis, tal como a mão-de-obra, a terra, e os bens e serviços produzidos e consumidos no mercado local, sem paralelo no mercado internacional. Conforme a hipótese colocada anteriormente, a valorização do metical pode tornar mais difícil uma produção agrícola rentável.

3.1. BANANAS

As bananas têm feito tradicionalmente parte da cesta dos alimentos básicos cultivados e consumidos em Moçambique, particularmente na região Centro. A banana, tradicionalmente produzida por pequenos agricultores, conta com quase metade do consumo total de frutas em Moçambique, de acordo com o balanço de alimentos da FAO, de 2011.

⁹ Cost drivers.

Moçambique beneficia de excelentes condições para cultivar bananas de um ponto de vista comercial, actualmente produzidas nas províncias de Maputo, Manica e Nampula. A produção proveniente das plantações de Maputo e Nampula é destinada sobretudo à exportação; no entanto, as plantações de Manica, apesar de terem têm grande potencial, precisam de melhorar a qualidade das bananas e da produção em grande escala, de forma a entrar nos principais mercados de exportação. A infestação da mosca da fruta asiática, a ameaça da doença-do-Panamá e os custos de logística são grandes limitadores para o acesso aos mercados internacionais.

O cultivo comercial de bananas foi relançado em Moçambique na última década, atraindo investimentos da África do Sul e de Moçambique. Esta transformação estabeleceu a banana como uma cultura de rendimento de elevado valor no país. Em todo o país, quinze plantações comerciais de médio a grande porte estão em actividade, sendo Matanuska (em Nampula) e Bananalândia (em Maputo) as duas maiores, juntamente com um aglomerado de outras empresas que funcionam no sul do país, incluindo a Beluzi Bananas, Lda (uma operação de banana orgânica), a Rio Verde, e a AAA Enterprises.

Os investidores na indústria da banana em Moçambique têm vindo a manifestar o seu interesse em expandir as áreas de produção. No entanto, os investimentos ficaram suspensos, em parte devido a preocupações com os elevados custos de logística (scanners, porto seco e outras ineficiências)¹⁰ que prejudicam a competitividade das bananas de Moçambique nos mercados internacionais. Os desafios fitopatológicos também dificultam o desenvolvimento da produção de bananas. Foram comunicados casos da doença-do-Panamá (murcha de Fusarium ou fusariose) na exploração de Matanuska, a mesma doença que ameaça a produção mundial de bananas Cavendish (Gondolini 2014; Koeppel 2014)¹¹. Em Manica as exportações são limitadas devido à sua pequena escala de produção, bem como à incidência da mosca da fruta que resultou na proibição de bananas provenientes de Manica para os mercados de Maputo e da África do Sul. Os doadores e os governos locais têm investido e estão a implementar vários programas para fortalecer a cadeia de valor da banana (Dalberg 2013). A título de exemplo é o laboratório da mosca de fruta que foi inaugurado no último semestre na província de Manica.

Os gráficos abaixo mostram a distribuição das áreas de produção de banana e os volumes de produção em todo o país. Embora as áreas estejam uniformemente distribuídas entre Matanuska, as plantações do sul e os pequenos agricultores, estima-se que os pequenos agricultores contribuem em cerca de 40% da produção total. Contudo é uma produção sem a qualidade necessária para as exportações, afectada pela mosca da fruta, estando pois limitada ao consumo interno. As plantações no Sul de Moçambique produzem sobretudo para exportação para a África do Sul.

FIGURA 6: DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DE BANANA (% HA).

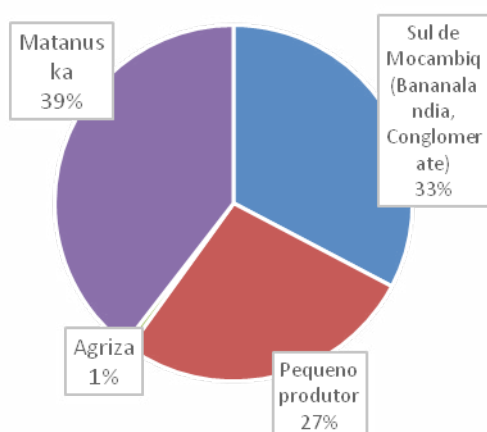
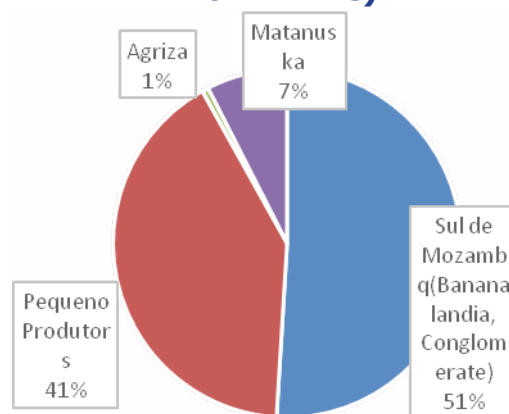


FIGURA 7: DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO DE BANANA (% TONELADAS).



Fonte: TechnoServe (2013).

¹⁰ Para mais informações, consulte Murithi et al. (2012).

¹¹ De acordo com os relatórios de Maio e Junho de 2014 em www.freshfruitportal.com, um grupo de trabalho internacional, incluindo a Universidade de Stellenbosch, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, o Centro Internacional de Agricultura Tropical, a USAID, e a Fundação de Bill e Melinda Gates, estão a projectar um "plano de acção continental". Veja: "Mozambique Panama Disease talks to yield containment report," May 30, 2014, <http://www.freshfruitportal.com/2014/05/30/mozambique-panama-disease-talks-to-yield-containment-report/?country=mozambique>, e "African taskforce reveals plans for Panama Disease TR4 fight," June 18, 2014, <http://www.freshfruitportal.com/2014/06/18/african-taskforce-reveals-plans-for-panama-disease-tr4-fight/?country=mozambique>. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) também supervisiona o Fórum Mundial da Banana, com uma secção especial sobre a murcha de Fusarium ou Fusariose (<http://www.fao.org/economic/worldbananforum/wbf-aboutus/en/>).

PRODUÇÃO

Moçambique produz bananas em três sistemas principais: (1) as grandes plantações, com mais de 1.000 ha, recorrendo a sistemas de irrigação de alta tecnologia, ao uso de insumos, a gestão qualificada, e com produções de alta qualidade e rendimento; (2) as plantações de tamanho médio, com áreas de aproximadamente de 100 ha e não superiores a 500 ha, recorrendo a sistemas de irrigação, ao uso de insumos e, em alguns casos, ao regime de produtores subcontratados (Manica) e com um produto de boa qualidade; e (3) de produção familiar, com áreas muito pequenas localizadas à volta da casa, com muito pouca ou nenhuma gestão, sem recorrer ao uso de insumos modernos ou à irrigação, sem preocupação com variedades específicas, a produzir bananas de baixo rendimento e de qualidade relativamente fraca.

As plantações de banana de grande e médio porte foram iniciadas com material de plantação fornecido pelos laboratórios Del Roi da África do Sul, tendo avançado para a produção própria de mudas para expansão das áreas de produção. As variedades utilizadas, e comprovadas como sendo comercialmente competitivas, são Williams, Grand-Naim, e Dwarf Cavendish. Outros insumos comprados para a produção de bananas são fornecidos por empresas locais ou são comprados directamente na África do Sul e noutros mercados de insumos internacionais.

O rendimento da banana nas plantações de grande e médio porte variam inicialmente de 36-40 ton/ha, aumentando para 52 toneladas/ha com a maturidade. A produção comercial de banana requer mão-de-obra intensiva, dependendo principalmente da mão-de-obra sazonal. Recorre-se à mecanização para a preparação da terra e para os tratamentos fitossanitários. Os desafios de gestão incluem tanto a gestão da força de trabalho contratada como a manutenção de relações saudáveis com as populações vizinhas, de forma a mitigar as potenciais perdas devido a invasões de terras e roubos. A cadeia de valor da banana é definida na Figura 8 e descrita abaixo.

PROCESSAMENTO

A colheita de banana é feita manualmente, em que os cachos dos frutos frescos são colocados num sistema de transporte que movimenta as bananas não processadas da plantação para a instalação de embalagem. Nas instalações de embalagem, os cachos são transformados em dedos, classificados por qualidade, pesados e lavados num tanque de água, embrulhados com uma cobertura interior de polietileno, embalados em caixas perfuradas de 18 kg que seguem depois para contentores refrigerados de 40 pés, de onde são carregados directamente em camiões e transportados para o porto (no Centro) ou para a fronteira e depois para a África do Sul (no Sul), por camiões contratados localmente.

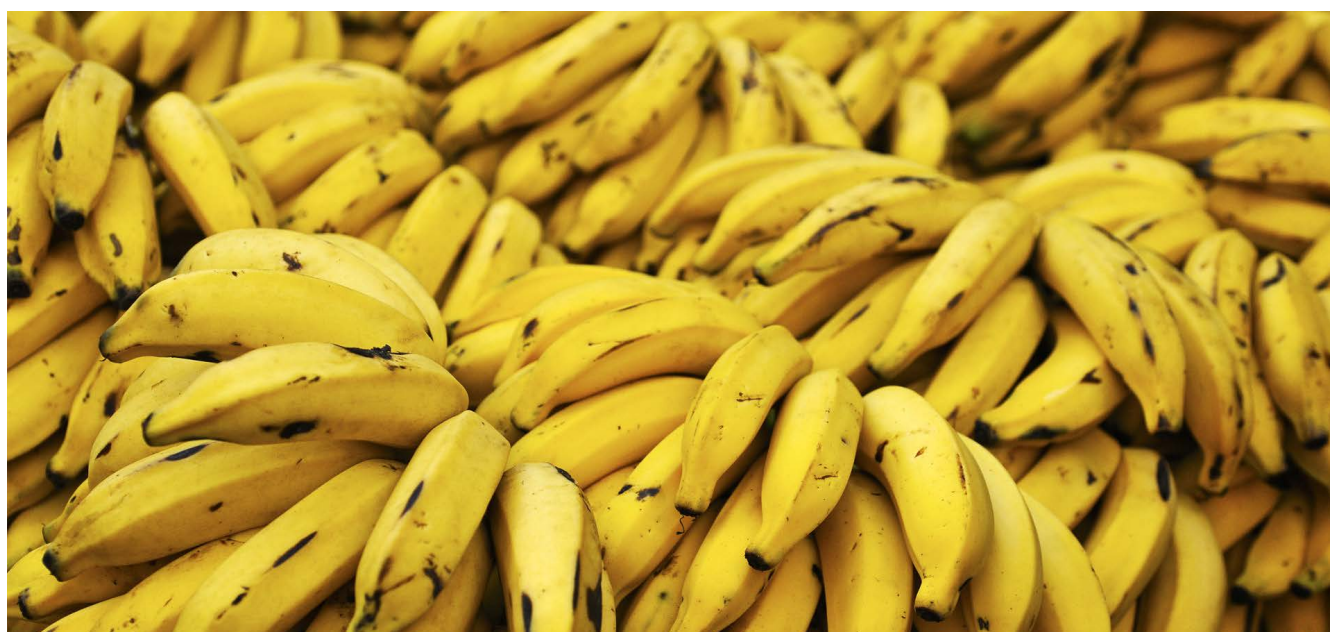
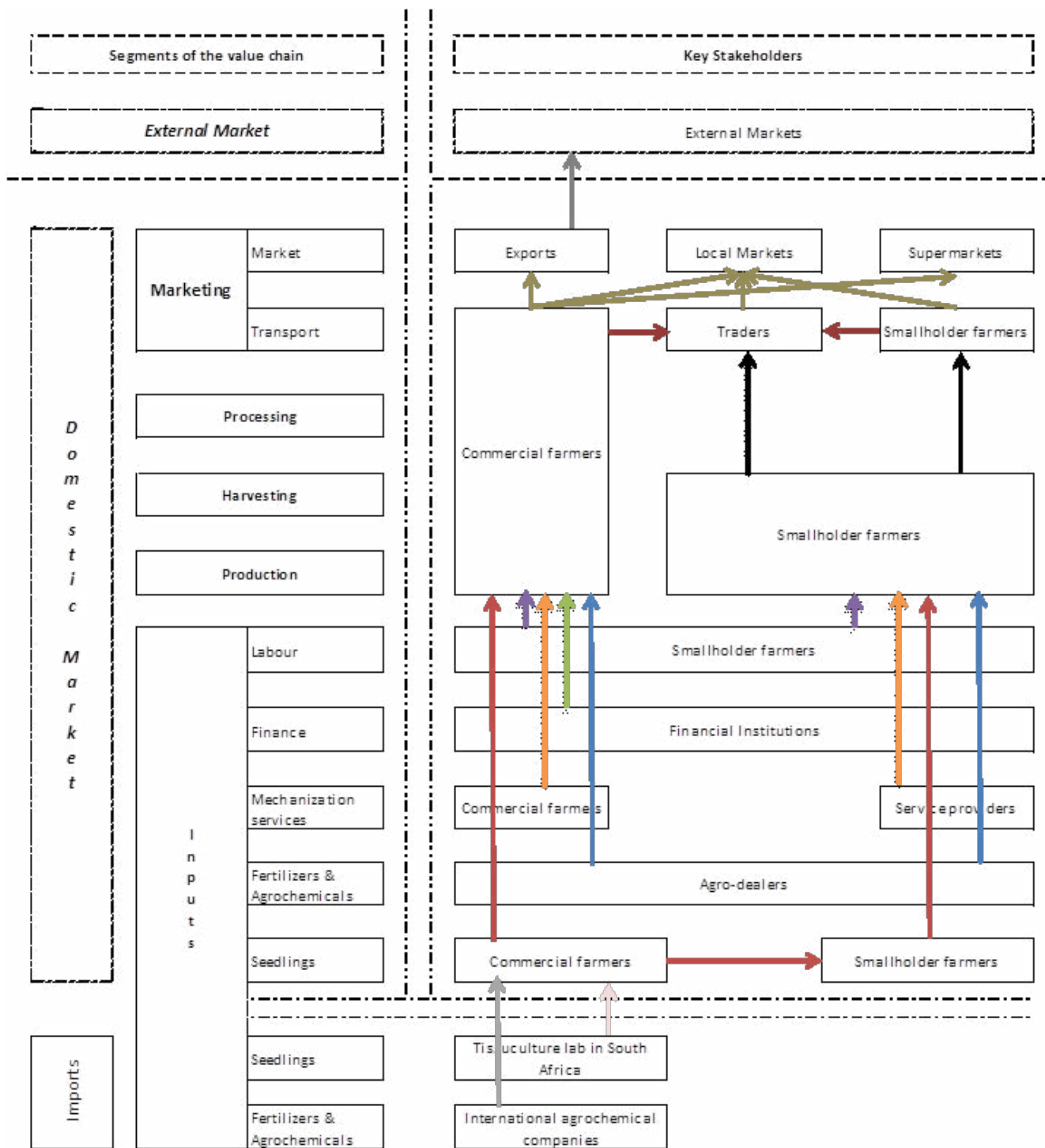


FIGURA 8: FLUXOGRAMA DA CADEIA DE VALOR DE BANANA



Fonte: Análise da Equipa de Estudo.

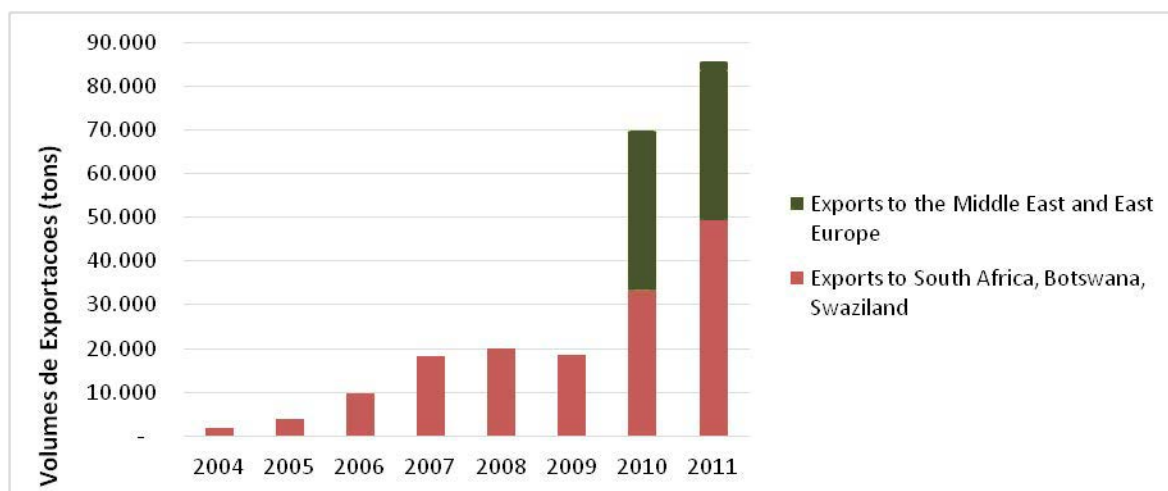
MERCADOS E COMÉRCIO DE BANANA

Cerca de 85% da produção nacional são consumidos localmente e os restantes 15% são exportados. No mercado interno, especialmente na cidade de Maputo, as bananas são vendidas principalmente através de depósitos de grossistas, estabelecidos pela Bananalândia. Os retalhistas são abastecidos pelos depósitos e vendem nos mercados locais. Os carros de mão/empurrar, designados localmente como “chovas”, são uma outra forma de fazer chegar as bananas ao consumidor final.

As exportações mundiais de banana em 2012 ascenderam a cerca de 16,5 milhões de toneladas, das quais cerca de quatro quintos foram fornecidos pela América Latina e a região do Caribe, 5% por fornecedores africanos (especialmente a Costa do Marfim e os Camarões), e o resto pela Ásia (especialmente as Filipinas, com 2,7 milhões de toneladas) (FAO 2014). Mais de 85 mil toneladas de bananas (quota de mercado global de 0,5%) são exportadas a partir de Moçambique para a Europa Oriental, o Médio Oriente, a África do Sul (com pequenas reexportações para o Botsuana e a Suazilândia), o Zimbabué e a Zâmbia (ver abaixo as tendências de volume por destino). Em Manica a produção familiar de banana foi estabelecida antes de 1975 para o consumo interno e para abastecer o Zimbabué e a Zâmbia. A produção de banana no Sul de Moçambique, particularmente no vale do rio Incomati, Marracuene e Manhiça, destina-se ao mercado sul-africano.

Não é fácil encontrar estatísticas completas sobre as exportações moçambicanas de banana. A equipa de estudo obteve informações junto de várias fontes e a partir de entrevistas com as partes interessadas da cadeia de valor. O gráfico abaixo foi compilado com base em informações das entrevistas, mostrando as exportações de bananas de Moçambique, em que a maior contribuição provém das empresas do Sul de Moçambique e da Matanuska em Nampula.

FIGURA 9: EXPORTAÇÕES DE BANANA, DE MOÇAMBIQUE, 2004-2011¹²



Fonte: Entrevistas com partes interessadas, 2014, Departamento de Agricultura da África do Sul, 2011.

Moçambique costumava importar bananas da África do Sul durante os anos 1980/90 (República da África do Sul 2011). Contudo, mais recentemente tornou-se um importante e consistente exportador de bananas para a África do Sul. O clima de Moçambique oferece a oportunidade de fornecer bananas à África do Sul, especialmente durante a estação fria, quando a produção sul-africana é mínima¹³. Em 2010, a África do Sul importou 36.685 toneladas de bananas dos países da SADC, das quais mais de 90% (33.217 toneladas) foram provenientes de Moçambique, ultrapassando de longe os 9% fornecidos pelo Zimbabué. O comércio regional de bananas beneficia da tarifa preferencial de direito nulo da SADC tanto em Moçambique como na África do Sul. Os mercados do Médio Oriente e da Europa de Leste são servidos a partir do Norte de Moçambique. As exportações anuais para essas regiões estão estimadas em 36.452 toneladas/ano.

¹² Notas: A Matanuska e a Jacaranda exportam a partir do Norte de Moçambique para o Médio Oriente e Europa de Leste, enquanto as plantações da Namaacha e de Boane, na província de Maputo, exportam para a África do Sul. As exportações a partir do Norte foram estimadas como se segue: a Jacaranda exporta 2000 caixas de 18Kgs por semana e a Matanuska exporta 665 toneladas/semana. São feitas algumas reexportações da África do Sul para países vizinhos.

¹³ Uma reportagem Sul-Africana de 2012 fala dos agricultores Sul-Africanos “abandonarem o barco”, para irem cultivar bananas em Moçambique: “Os agricultores de banana Sul-Africanos estão sob a ameaça da concorrência da parte dos seus pares em Moçambique, visto que o país vizinho pode produzir o bem alimentar de forma mais barata.” Ver N. Davids artigo do Times, 15 de Maio de 2012, <http://www.timeslive.co.za/local/2012/05/15/sa-banana-farmers-jump-ship>. A doença-do-Panamá também infestou a produção de banana Sul-Africana no passado (Viljoen 2002).

ESTRUTURA E IMPULSIONADORES DE CUSTO

Esta análise da rentabilidade da cadeia de valor da banana baseia-se num plano de negócios para uma plantação de bananas no Centro de Moçambique, apresentado pela AgDevCo¹⁴. Os custos são estimados para dois segmentos, nomeadamente ao nível de exploração agrícola (produção, colheita e embalagem, 73% dos custos totais) e ao nível pós-plantio (transporte, comercialização e logística de comércio, 27% dos custos totais). Os insumos transaccionáveis (fertilizantes, pesticidas e materiais de embalagem) são adquiridos no exterior. Os custos fixos incluem a mão-de-obra qualificada para a gestão e apoio técnico, bem como a segurança, os custos operacionais e imprevistos. Nesta cadeia de valor, uma vez que toda a mão-de-obra é contratada pela plantação, os ajustes de custos, desde os financeiros aos económicos, são pequenos: 600 meticais são acrescentados para cobrir o custo de um hectare de terra, e são feitos pequenos ajustes para os subsídios de combustível, que são incluídos no custo das operações mecanizadas. Os custos de comercialização comportam as bananas até ao porto e daí até a um destino final presumido na Europa¹⁵.

Pressupondo um rendimento de 40 toneladas por hectare e bananas valorizadas ao preço CIF de 2014 na Europa (0,95 dólar por quilo, segundo o Banco Mundial (2014b)), a cadeia de valor é rentável nas actuais circunstâncias, tanto no cenário económico como financeiro, com uma relação custo-benefício de 0.40. Ao longo prazo, o Banco Mundial prevê que o preço nominal mundial se mantenha (em declínio, portanto, em termos reais).

O segmento de custos pós-plantio é formado pelos custos de: transporte para o porto, facilitação do comércio e de embarque. O transporte, a comercialização e os custos de comércio poderiam ser reduzidos através de investimentos em infra-estruturas logísticas e melhorias ao nível da eficiência da gestão. Estes custos representam quase 30% do custo total da cadeia de valor, confirmando os relatórios que destacam o papel dos elevados custos de logística, que fazem com que muitas exportações dos portos de Nacala e Beira se tornem pouco competitivas, especialmente para as cadeias de valor agrícolas (Murithi et al. 2012).

**TABELA 4: ESTIMATIVAS DE CUSTOS & RENTABILIDADE:
BANANAS DE PLANTAÇÃO COMERCIAL**

Resumo de Custos		Unidade	Financeiros	Económicos
Nível da exploração	Terra, mão-de-obra, água	MT/ha	89,670	90,470
	Insumos transaccionáveis	MT/ha	42,120	42,120
	Subtotal	MT/ha	131,790	132,590
Embalagem	Mão-de-obra	MT/ha	74,250	74,250
	Insumos	MT/ha	74,250	74,250
	Subtotal	MT/ha	148,500	148,500
Fixos	Gestão	MT/ha	51,300	51,300
Subtotal		MT/ha	331,590	332,390
	/ Rendimento (40 Toneladas/ha)	MT/ton	8,290	8,310
	Transporte, porto, envio	MT/ton	3,046	3,046
TOTAL	CIF	MT/ton	11,336	11,356

Fonte: AgDevCo, Análise da Equipa do Estudo.

¹⁴ Um "investidor de impacto social e promotor de projectos de agro-indústria" registado no Reino Unido.

¹⁵ Um modelo alternativo que transporta as bananas Moçambicanas para um mercado grossista na África do Sul também seria útil para efeitos comparativos, mas não se conseguiram obter os custos exactos do transporte e da logística neste segmento de mercado. Os preços de referência nos dois mercados são significativamente diferentes. Enquanto o preço CIF 2014 na Europa é de 0.95 dólares por quilo (preços de produtos básicos do Banco Mundial), o preço grossista em Joanesburgo em Junho de 2014 era de 3.92 Randes por quilo (0.37 dólares por quilo), de acordo com o sítio Joburgmarket.co.za.

Análise da Rentabilidade			Financeira	Económica
Ao Nível Fora da Plantação, CIF África do Sul ¹				
Receita Bruta		MT/ton		
Custos		MT/ton		
Receita Líquida		MT/ton		
Rácio Custos-benefícios				
Ao Nível Fora da Plantação, CIF Europa				
Receita Bruta		MT/ton	28,500	28,500
Custos		MT/ton	11,336	11,356
Receita Líquida		MT/ton	17,164	17,144
Rácio Custos-benefícios			0.40	0.40

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

O forte aumento dos fluxos de divisas provenientes das exportações de recursos naturais não-renováveis pode levar a um fortalecimento do valor da moeda nacional, em relação a moedas estrangeiras. O “efeito cambial” imediato é a valorização da moeda, o que pode iniciar/induzir uma série de consequências económicas. De que modo é que isto pode afectar a cadeia de valor da banana? A Tabela 5 mostra mudanças na rentabilidade face aos impactos prováveis da doença holandesa.

Efeito da taxa de câmbio: se assumirmos uma valorização do metical da actual taxa de câmbio do Dólar Americano, de 30 MT/USD para 20 MT/USD, isto resultaria na redução tanto do preço de referência da banana, como dos custos de fertilizantes e pesticidas importados. Como os insumos comercializáveis ficam relativamente mais baratos, isto melhoraria a rentabilidade. A rentabilidade económica por unidade diminui de 17.144 meticais por tonelada para 9.026 meticais por tonelada, mas ainda mantém-se positiva.

Efeitos da inovação: Se o rendimento ao nível da exploração for melhorado, passando dos actuais 40 para pelo menos 52 toneladas por hectare, será possível contrariar o impacto de um metical mais forte devido a este aumento de produtividade. Num cenário de “inovação completa + melhoria da logística”, que combina um maior rendimento e a expansão das áreas de produção, aumentando a massa crítica de volumes disponíveis para a exportação, com uma maior pressão sobre as autoridades portuárias para melhorar a eficiência logística, é provável que a cadeia de valor da banana se torne ainda mais competitiva.

TABELA 5: IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES DA TAXA DE CÂMBIO & DE RENDIMENTO NA RENTABILIDADE DA BANANA

Análise da Rentabilidade			Financeira	Económica
Taxa de Câmbio = 20 MT/ USD				
Receita Bruta		MT/ton	19,000	19,000
Custos		MT/ton	9,158	9,974
Receita Líquida		MT/ton	9,842	9,026
Rácio Custos-benefícios			0.48	0.52
Taxa de Câmbio= 20 MT/ USD & Rendimento = 52 T/HA				
Receita Bruta		MT/ton	19,000	19,000
Custos		MT/ton	7,563	8,375
Receita Líquida		MT/ton	11,437	10,625
Rácio Custos-benefícios			0.40	0.44

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

¹⁶ Não pode ser completado.

3.2. ALGODÃO

O algodão é a terceira fonte de receitas de exportação agrícola de Moçambique (em 2013 as exportações de algodão-fibra representaram 14% do total das exportações agrícolas e 2% do total das exportações), é uma fonte importante de rendimentos para muitas famílias nas zonas rurais de Moçambique. Mesmo com os consideráveis megaprojectos relacionados com a exportação, o algodão está entre as dez principais exportações de Moçambique, em 2013 as receitas de exportação do algodão atingiram cerca de 100 milhões de dólares.

Em 2012, a produção de algodão atingiu o seu nível mais alto desde 2004, 173.000 toneladas e 66.000 toneladas, respectivamente (IAM 2014). Segundo o Inquérito Agrícola Integrado, pouco mais de 6% das explorações agrícola produziram algodão em caroço em 2012. As maiores concentrações de agricultores e indústrias envolvidos na cadeia de valor do algodão encontram-se no norte e no centro do país, especialmente nas províncias de Cabo Delgado (20,5%) e Nampula e Sofala (10,5% dos agricultores, cada).

Os dados comparativos apresentados pelo USDA (2013/14), sugerem que a produção total de 44.000 toneladas métricas coloca Moçambique no meio da lista de produtores africanos, liderada pelo Burkina Faso (261.000 toneladas métricas), Mali (205.000 toneladas métricas) e Costa do Marfim (163.000 toneladas métricas). No global, os produtores africanos representam cerca de 6% da produção mundial de fibra algodão em 2013/14. O rendimento comparativo dos produtores líderes em África e no mundo apresenta-se na Tabela 6, sugerindo que os actuais níveis de produtividade de Moçambique (600-700kg/ha) estão entre os países com rendimentos relativamente altos.

TABELA 6: RENDIMENTO COMPARATIVO DO ALGODÃO EM CAROÇO

África	Rendimento, 2012/13 (Kg/ha)	Outra	Rendimento, 2012/13 (Kg/ha)
Burkina Faso	471	China	1422
Mali	386	Índia	549
Costa do Marfim	460	Estados Unidos	921
Camarões	495	Paquistão	689
Benim	403	Brasil	1484
Egipto	729	Uzbequistão	703
Zimbabwé	284	Austrália	2006

Fonte: USDA (2014a).

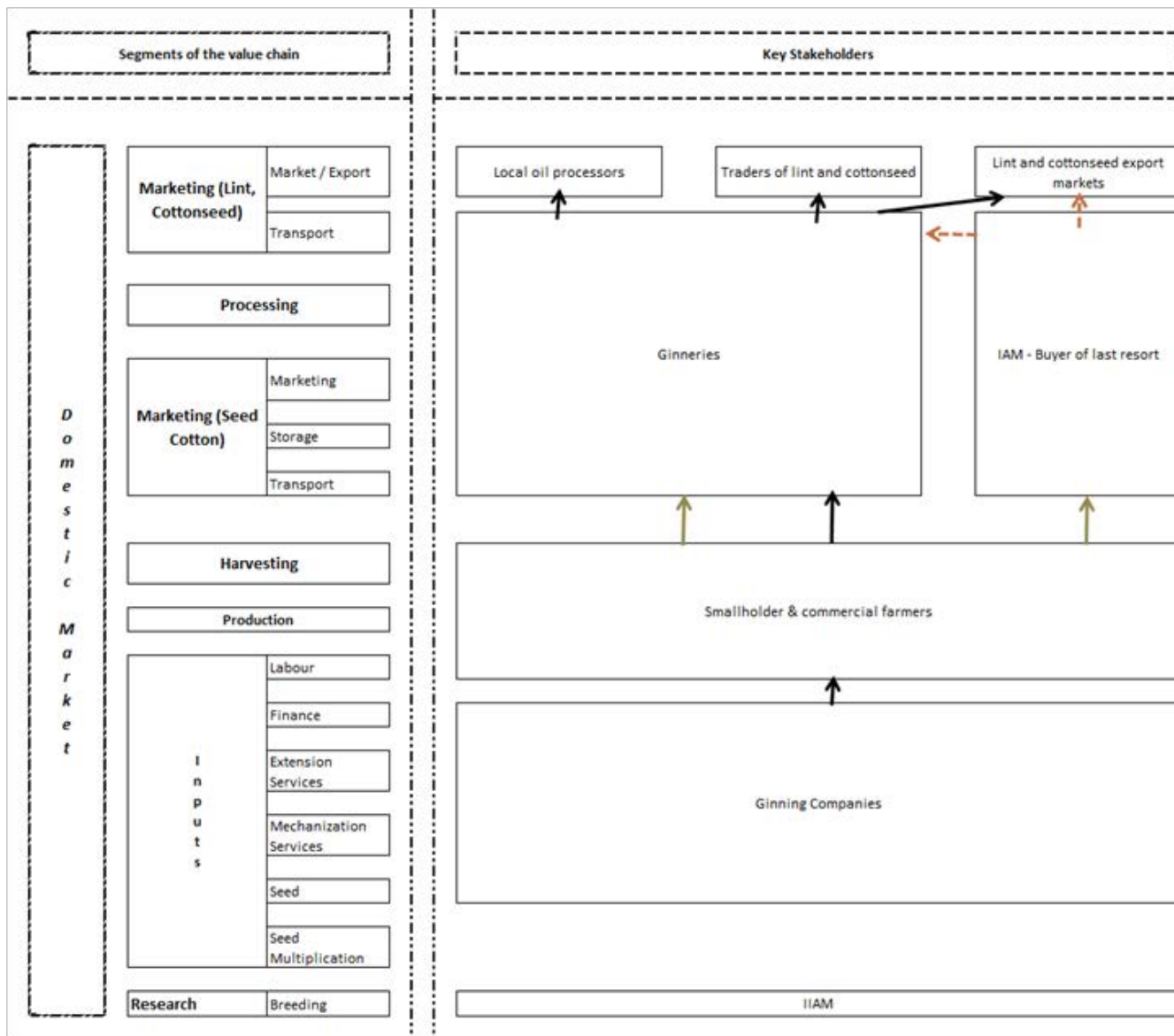
A cadeia de valor do algodão de Moçambique resume-se na Figura 10. O algodão em caroço é uma cultura de mão-de-obra intensiva, necessitando muitas vezes de contratar mão-de-obra assalariada. As principais áreas de produção encontram-se no Norte, sendo as províncias de Nampula, Cabo Delgado, Tete, Niassa e Zambézia responsáveis por 84% da produção total (IAM 2014 e INE 2013). O algodão em caroço é cultivado como uma cultura de sequeiro em Moçambique, produzida por cerca de 250 mil agricultores, na sua maioria pequenos agricultores a cultivarem em média 0,5 ha, com um rendimento de 600-700 kg de algodão em caroço por hectare¹⁷.

O sector do algodão em Moçambique está organizado de acordo com um sistema de concessões feitas pelo governo a empresas de descaroçamento privadas, com base num acordo contratual entre estas últimas e o Estado, representado pelo Instituto do Algodão de Moçambique (IAM). O contrato estipula os direitos e obrigações claras dos concessionários e a responsabilidade exclusiva de comercialização (detendo o monopólio de compra) sobre uma determinada área de concessão. As empresas de descaroçamento são responsáveis pela promoção da produção de algodão caroço, em regime de contratação agrícola com pequenos produtores individuais, fornecendo insumos e serviços agrícolas aos produtores, comprando algodão caroço colhido pelos produtores, descaroçando e exportando fibra e semente.

¹⁷ Isto representa uma melhoria significativa em relação ao rendimento de 120-180 kg por hectare apresentado em FAO (2012).

O IAM foi criado em 1991 para apoiar e supervisionar as actividades relacionadas com a produção, comercialização, processamento e exportação de algodão. O IAM trabalha em estreita colaboração com as empresas de descaroçamento e as instituições de pesquisa pública de forma a promover uma indústria de algodão eficaz e competitiva. Também desempenha o papel de comprador de última instância, quando os agricultores não conseguem vender à concessionária de descaroçamento do seu distrito. Pelos seus diversos serviços, o IAM cobra uma taxa de serviços 2,5% sobre as exportações.

FIGURA 10: FLUXOGRAMA DA CADEIA DE VALOR DO ALGODÃO



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

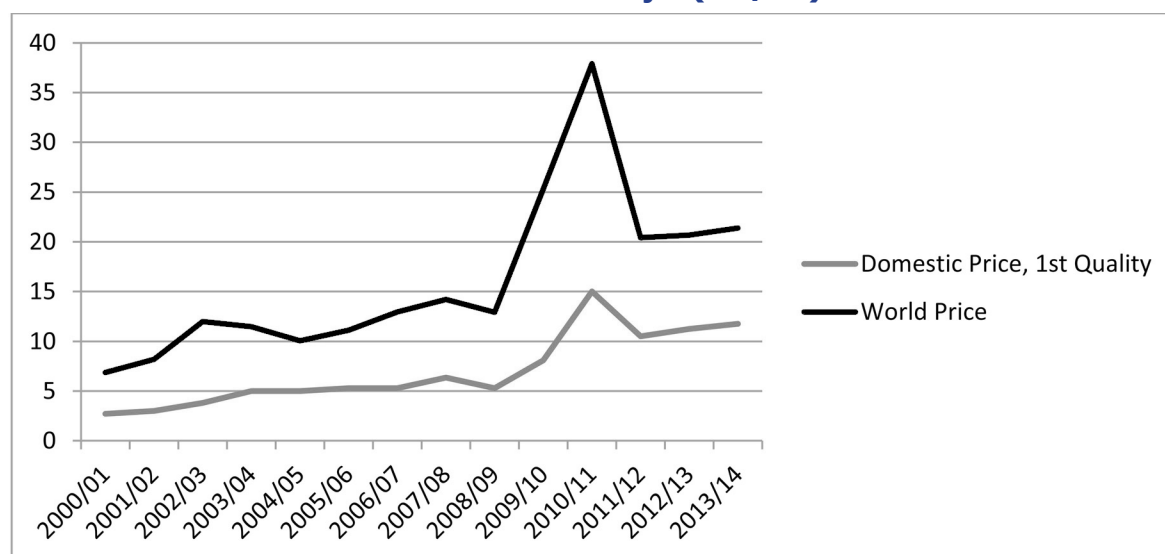


Anualmente, o governo estabelece dois preços ao produtor de algodão, negociados entre o IAM, a Associação de Algodão que representa as empresas de descaroçamento e os agricultores. Primeiro é estabelecido um preço indicativo antes de se iniciar a sementeira (em Outubro / Novembro), e posteriormente é definido um preço mínimo oficial imediatamente antes do início da colheita (em Abril / Maio). A fórmula (ver em baixo) usada para se estabelecer este preço mínimo, tem em consideração o preço mundial¹⁸, o custo estimado de seguro e de transporte entre Moçambique e os portos de desembarque dos importadores, um diferencial de qualidade (dependendo da qualidade da fibra a exportar, se é de primeira ou de segunda qualidade), as taxas de transacção, a taxa de câmbio, a taxa de descaroçamento (% da fibra extraída por unidade de algodão em caroço), o valor líquido de sementes após a dedução de 12% do total das sementes descaroçadas para serem devolvidas aos agricultores para o plantio do ano seguinte, e a proporção negociada para os produtores sobre as receitas de exportação, que varia de 50 a 55% (FAO 2012). As empresas de descaroçamento podem oferecer preços que excedem estes mínimos.

Preço Mínimo ao Produtor = { [(Preço Mundial – (Seguro, Frete, Diferencial de Qualidade, Taxas de Transacção)) * Taxa de Câmbio] * Rácio de Descaroçamento + Valor Líquido de Sementes} * Quota de Produtor Negociada

Os preços mínimos ao produtor de Moçambique para o algodão caroço de primeira qualidade têm acompanhado os preços internacionais ao longo do tempo, conforme se pode observar na Figura 11. Desde 2011/2, que o preço interno recebido pelos produtores é de cerca de metade do preço mundial equivalente¹⁹.

FIGURA 11: PREÇOS DE ALGODÃO INTERNOS & MUNDIAIS, EQUIVALENTE DO ALGODÃO EM CAROÇO (MT/KG)²⁰



Fonte: Preços Internos, 1a. qualidade do sítio web do LAM; Preços mundiais da fibra de algodão obtidos nas séries históricas dos preços dos produtos básicos do Banco Mundial.



¹⁸ Preço médio ao longo dos seis meses anteriores, de acordo com um representante da indústria de descaroçamento.

¹⁹ Em Agosto de 2014 a agência de notícias de Moçambique informou que havia sido confiscado algodão em caroço a Moçambicanos que tentavam vendê-lo para o Zimbabué, a partir da província de Manhica (AIM 2014). O preço ao produtor de 2014 no Zimbabué ronda os 40 a 50 cêntimos de dólar (EUA) por quilo, dependendo do grau (Zimbabwe Mail de 2014), em comparação com os 11,75 MT (39 cêntimos de dólar) pela qualidade superior em Moçambique.

²⁰ Nota: O preço mundial que se apresenta aqui é um preço equivalente do algodão em caroço, igual à média do preço mundial CIF da fibra a partir do segundo ano de cada campanha, ajustado de CIF para FOB por uma redução assumida de 5% do preço, multiplicado pela média da taxa de câmbio metical / dólar (Indicadores de Desenvolvimento Mundiais/ World Development Indicators), e convertida no equivalente de algodão em caroço utilizando um rácio assumido de 38% de descaroçamento constante.

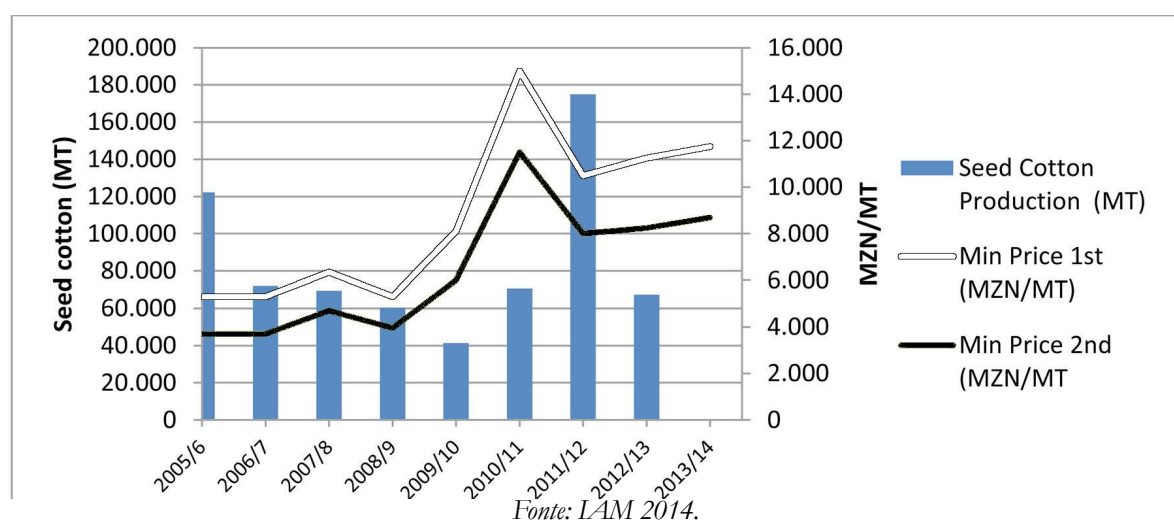
A produção de algodão, tal como toda a agricultura em geral, está sujeita a riscos climáticos e de mercado (Banco Mundial 2010). No entanto, uma vez que o preço interno está directamente ligado ao preço internacional do algodão, e uma vez que é estabelecido um preço indicativo sete meses antes do início da época comercial (presumivelmente para dar informações adequadas aos agricultores para estes avaliarem se plantam ou não algodão: em Abril é anunciado um preço final, mesmo na altura próxima da colheita e da compra), as empresas de descaroçamento enfrentam riscos significativos de flutuação dos preços e de taxa de câmbio, dependendo das tendências dos preços internacionais e dos mercados de moeda, nos meses da campanha comercial, após o anúncio do preço oficial em Abril.

PRODUÇÃO

As características de produção aqui descritas referem-se ao pequeno agricultor típico, que utiliza um mínimo de insumos, não utiliza mão-de-obra contratada, obtém um baixo rendimento e opera num regime de agricultura sob contrato com as empresas de descaroçamento. As empresas de descaroçamento fornecem sementes, produtos químicos e serviços de extensão, compram a produção, e pagam aos agricultores.

A utilização mínima de insumos melhorados e a falta de desenvolvimento de variedades das sementes fornecidas aos produtores parecem ser factores determinantes para o rendimento do algodão em caroço (Grupo João Ferreira dos Santos (JFS) / Conferência Internacional de Algodão de 2014). A produção de algodão caroço é muito sensível às variações de preços (grande elasticidade de oferta) pagos ao produtor, conforme se mostrado na Figura 12.

FIGURA 12: PRODUÇÃO DE ALGODÃO EM CAROÇO E PREÇOS MÍNIMOS AO PRODUTOR, 2005 - 2014



PROCESSAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

As empresas de descaroçamento compram o algodão caroço aos agricultores e depois processam-nas. Existem quinze empresas de descaroçamento no país, com uma capacidade de processamento estimada em 260 000 toneladas métricas por ano. A maior parte da capacidade de descaroçamento está instalada nas regiões do norte e centro do país, em linha com as áreas de concentração da produção do algodão caroço. As taxas actuais do descaroçamento são relativamente baixas, com uma média de 38%²¹; a semente de algodão é responsável por 61% do peso, e os 2% restantes são resíduos. O rácio de descaroçamento relativamente baixo de Moçambique deve-se alegadamente a problemas de qualidade (por

²¹ Tschirley et al. A Tabela 11.4 comunica os rácios de descaroçamento que se seguem, noutros lugares na África Subsaariana: Burkina Faso, 42%; Mali, 42%; Camarões, 41%; Zimbabué, 41%; Zâmbia, 40%; Tanzânia, 36%; Uganda, 35% (Tschirley et al. 2009).

exemplo, algodão sujo devido às técnicas de colheita deficientes; o uso de variedades de sementes misturadas; e o algodão que fica misturado quando é depositado a granel, disto resultando uma qualidade de fibra inconsistente, segundo o Banco Mundial de 2010, p. 6). O subproduto do descaroçamento, o caroço de algodão, é esmagado localmente para produzir óleo de cozinha doméstico ou é exportado para a África do Sul, enquanto 12% das sementes são redistribuídas aos agricultores para um novo plantio.

Os volumes de exportação de algodão fibra variam muito em função das alterações dos preços mundiais. Nos últimos dez anos, as exportações médias de fibra totalizaram 25.000 toneladas métricas, sendo a menor de 8,948 toneladas métricas (estatísticas do INE, UNCTAD). Para a campanha de 2013/14, o IAM prevê exportações de mais de 40.000 toneladas. Enquanto, em anos anteriores, os mercados europeus eram o destino mais importante para a exportação do algodão fibra de Moçambique, em 2012/13 cerca de 80% das suas exportações foram enviadas para a Ásia, com a Malásia e China a importarem mais de 50% das exportações.

TABELA 7: COMPARAÇÃO DOS PREÇOS FOB DE ALGODÃO FIBRA DE MOÇAMBIQUE & PREÇOS INTERNACIONAIS, 2003/4-2013/4²²

Campanha	Preço Médio FOB, Moçambique (USD /T)	Preço Mundial (CIF USD/kg) (Ano 1)	Preço Mundial (CIF USD/T) (Ano 1-Ano 2)	85% Preço Mundial (Equivalente ao FOB)	Rácio do Preço FOB Moçambique/ Mundial
2003/4	1070	1.37	1382	1175	91%
2004/5	990	1.22	1291	1098	90%
2005/6	1010	1.27	1242	1055	96%
2006/7	1130	1.40	1331	1131	100%
2007/8	1410	1.57	1485	1262	112%
2008/9	1150	1.38	1478	1256	92%
2009/10	1700	2.28	1833	1558	109%
2010/11	2310	3.33	2806	2385	97%
2011/12	1540	1.97	2648	2251	68%
2012/13	1770	1.99	1980	1683	105%
2013/14	1500*	2.00	1996	1697	88%

Fonte: Preços Históricos de Produtos Básicos, do LAM e do Banco Mundial.

O preço FOB de algodão fibra moçambicano tem acompanhado os preços mundiais, ainda que de forma imperfeita (Tabela 7). Em alguns anos, o preço FOB recebido por Moçambique parece ultrapassar, noutros casos não, a média de dois anos consecutivos do preço mundial, ajustado em 15% mais baixo para ter em conta o diferencial CIF-FOB. O rácio médio do preço FOB de Moçambique ao preço mundial, no período 2003/4 - 2013/14 é de 95%. A média do preço relativamente mais baixo deve-se alegadamente ao facto de que Moçambique ter sido, historicamente, um operador com volumes de exportações pequenas do que outros países exportadores (Tabela 8). África, em geral, tem sido responsável por cerca de 11% das exportações mundiais de algodão fibra, dos quais Moçambique contribui apenas com cerca de 2% do segmento do mercado de exportação de África. O Banco Mundial sugere que o algodão fibra moçambicano é de qualidade inferior, devido a uma série de factores: práticas de colheita inadequadas; o uso de diferentes variedades de sementes; e a mistura da fibra de algodão no processo de descaroçamento (Banco Mundial 2010). No entanto, operadores da indústria do algodão e outras partes interessadas moçambicanas sugerem que o baixo preço recebido pelos exportadores moçambicanos se deve fundamentalmente à pequena escala dos volumes exportados.

²² Nota: * Previsto.

**TABELA 8: EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE ALGODÃO FIBRA,
2005 E 2011 (TONELADAS)**

Região	2005	2011		2005	2011
Mundo	8,807,502	8,198,818			
África	1,403,690	870,544			
Exportadores de países Africanos Seleccionados					
Burkina Faso	194,600	158,793	Zâmbia	54,284	35,325
Zimbabué	68,926	89,466	Tanzânia	66,330	30,334
Mali	258,830	78,152	Moçambique	21,235	16,486
Costa do Marfim	129,304	70,169	Chade	45,034	14,995
Camarões	116,396	55,803	Sudão (anterior)	81,064	7,442
Benim	161,271	52,298			

Fonte: FAOSTAT, FAO, consultado em 22 de Agosto de 2014.

ESTRUTURA E IMPULSIONADORES DE CUSTOS

As informações utilizadas para esta análise provêm do IAM e foram complementadas com informações de entrevistas e reuniões com pequenos agricultores, com um representante das empresas de descarçamento.

Quando se analisa a estrutura de custos recorrendo a um modelo de custo financeiro, a terra, as sementes e a mão-de-obra própria têm custo zero. Assim, em termos financeiros, os custos da produção de algodão em caroço são impulsionados sobretudo pelo custo dos insumos adquiridos (insecticidas, pulverizadores e baterias e materiais de protecção). Embora não se recorra à mão-de-obra contratada neste modelo tradicional, recorre-se muito à mão-de-obra familiar, o que implica que o custo de oportunidade da mão-de-obra é outro factor de custo da produção que de facto determina os custos de produção de algodão em caroço. Embora se possam prever alguns efeitos indirectos da expansão de recursos no mercado de trabalho, com o surgimento de novas oportunidades de trabalho e a mão-de-obra que hoje produz algodão procurando oportunidades com salários mais altos na economia não-rural; no entanto, de acordo com Salinger e Ennis (2014a), não é previsível que a expansão de recursos naturais vá pressionar a subida dos salários dos trabalhadores agrícolas pouco qualificados. A avaliação da rentabilidade do algodão em preços económicos usa o preço CIF - Ásia, ajustado para Maputo, de 1,91 dólares por quilo, enquanto a análise financeira é efectuada usando o preço FOB previsto pelo IAM para a campanha de 2013/14, de 1,50 dólares por quilo (IAM 2014).

Os retornos ao nível da exploração agrícola, usando a mão-de-obra própria, são de 59 meticais/dia. Isto encontra-se bem abaixo do salário mínimo vigente na agricultura de 3010 meticais por mês, ou de cerca de 115 meticais por dia. É claro que não seria de estranhar que os retornos pela mão-de-obra familiar fossem inferiores ao salário mínimo oficial. Na verdade, 3010 meticais por mês é cerca de 100 dólares por mês, que é 3-4 dólares por dia, dependendo do número de dias de trabalho por mês²³.

Os custos consideram-se iguais tanto no cenário económico como financeiro. Na análise de rentabilidade económica, a terra está avaliada em 1.600 meticais por hectare e a mão-de-obra familiar está valorizada aos salários prevalentes no mercado (e não aos salários mínimos oficiais para o sector agrícola) e que variam de 30 a 175 meticais por dia, dependendo da tarefa e do calendário de produção.

²³ Isto é muito mais elevado do que os salários industriais no Sudeste Asiático, o que sugere desequilíbrios. Os salários industriais mínimos em Bangladesh foram aumentados para 68 dólares por mês no final de 2013; no Cambodia são 100 dólares por mês; no Vietname são entre 100-128 dólares por mês, dependendo da localização; na China, os salários mínimos nas províncias mais industriais de Shenzhen e Shanghai são superiores a 1.800 yuan por mês (quase 300 dólares) <http://www.clb.org.hk/en/content/wages-china>). Um relatório conduzido pelo Worker Rights Consortium dos EUA (2013) comparou os salários reais (com base no salário mínimo legal e noutras compensações recebidas normalmente, mas não no pagamento de horas extraordinárias) de trabalhadores do vestuário em países que abastecem o mercado de vestuário dos EUA. O relatório observou que os salários no Peru, Guatemala e Tailândia ultrapassam ligeiramente os salários na China, situando-se o Bangladesh e no Cambodia no limite inferior dos escalões.

Provavelmente, como a produtividade laboral é muito mais elevada no contexto industrial asiático, o salário mínimo para a agricultura em Moçambique parece elevado, em relação a esses pontos de referência. Em Moçambique, consideram-se afortunados os trabalhadores que conseguem encontrar emprego na agricultura ao salário mínimo oficial (Jones e Tarp 2012). No entanto, é raro os trabalhadores rurais terem acesso a trabalho assalariado, o qual é na sua maioria realizado normalmente por homens jovens que migram para trabalhar durante uma parte ou toda uma época. (Ali 2013).

TABELA 9: CUSTOS & ESTIMATIVAS DA RENTABILIDADE: ALGODÃO DO PEQUENO AGRICULTOR

Resumo de Custos		Unidade	Financeiros	Económicos
Ao nível da exploração	Terra	MT/ha	0	1,600
	Insumos Adquiridos	MT/ha	1,202	1,287
	Mão-de-obra	MT/ha	100	5,115
	Subtotal	MT/ha	1,302	8,002
	/ Rendimento (0.7 Toneladas/ha)	MT/tonelada de algodão em caroço	1,859	11,431
	/Rácio de descaroçamento de 38%	MT/tonelada de algodão em caroço	4,893	30,081
Descaroçamento, comercialização, exportação	Mão-de-obra	MT/tonelada de algodão em caroço	2,940	2,940
	Transporte (exploração-fábrica, fábrica-porto), taxas portuárias	MT/tonelada de algodão em caroço	5,407	5,407
	Outros (sacos, perdas, empacotamento, energia, reparações, etc.)	MT/tonelada de algodão em caroço	4,590	4,590
	Taxa do IAM	MT/tonelada de algodão em caroço	1,125	1,125
Menos o valor de	Sementes de algodão, resíduos	MT/tonelada de algodão em caroço	(5,689)	(5,689)
TOTAL	FOB	MT/tonelada de algodão em caroço	13,265	38,453

Análise da Rentabilidade		Financeira	Económica
EXPLORAÇÃO			
Receitas brutas	MT/tonelada de algodão em caroço	11,750	
Custos	MT/tonelada de algodão em caroço	1,859	
Receitas líquidas	MT/tonelada de algodão em caroço	9,891	
Rácio custos-benefícios		0.16	
Retorno de mão-de-obra familiar	MT/dia mão-de-obra própria	59	
FOB			
Receitas brutas	MT/tonelada de pluma de algodão	45,000	57,305
Custos	MT/tonelada de pluma de algodão	13,265	38,453
Receitas líquidas	MT/tonelada de pluma de algodão	31,735	18,852
Rácio custos-benefícios		0.29	0.67

Fonte: JFS, Análise da Equipa do Estudo.

Os custos de transporte da exploração agrícola para a fábrica e da fábrica para o porto, e as taxas portuárias, constituem um importante factor de custos do descaroçamento. Os custos de mão-de-obra, tanto a mão-de-obra de descaroçamento variável como os custos de mão-de-obra fixos, também são significativos. O modelo também inclui uma taxa de 2,5% cobrada pelo IAM sobre o preço FOB, para promover o desenvolvimento do sector do algodão. Os custos totais de descaroçamento são, em parte, compensados pelo valor dos subprodutos comercializáveis (e exportáveis), as sementes de algodão e os resíduos de algodão (linters), que são avaliados de acordo com os preços fornecidos pelo IAM.

A rentabilidade financeira é positiva, com um rácio custo-benefício financeiro de 0,16 ao nível da exploração agrícola e um rácio de custo-benefício económico de 0,67 à porta da fábrica de descaroçamento.

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

Efeito da taxa de câmbio: Qual seria o impacto na cadeia de valor do algodão se houvesse uma valorização do metical de 30 MT/USD para 20 MT/USD? Uma forte valorização do metical faria baixar o valor das exportações de algodão fibra, fixados em dólares na base de mercados Asiáticos e expressas em meticais na fronteira de Moçambique. A cadeia de valor do algodão ficaria na fronteira de não competitiva, com base no seu rácio de custo-benefício económico de 1,01.

Efeito da Inovação: Se, no entanto, o rendimento de algodão caroço aumentasse para 1 tonelada por hectare, a rentabilidade económica seria restaurada.

TABELA 10: IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA NA RENTABILIDADE DO ALGODÃO

Análise da Rentabilidade			Financeira (Exploração)	Económica (à porta da Fábrica)
Taxa de Câmbio = 20 MT/USD				
Receitas brutas		MT/ton	7,833	38,204
Custos		MT/ton	1,341	38,608
Receitas líquidas		MT/ton	6,493	(405)
Rácio custos-benefícios			0.17	1.01
Retorno de mão-de-obra familiar		MT/day	39	
Taxa de Câmbio = 20 MT/ USD & Rendimento = 1 T/HA				
Receitas brutas		MT/ton	7,833	38,204
Custos		MT/ton	938	29,993
Receitas líquidas		MT/ton	6,895	8,210
Rácio custos-benefícios			0.12	0.79

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

3.3. ARROZ

Moçambique tem uma tradição de cultivo de arroz de 500 anos, de acordo com o Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz. O arroz desempenha um papel importante na dieta da população moçambicana, contribuindo com cerca de um quarto de todas as calorias em cereais consumidos²⁴, e é uma fonte de rendimentos em dinheiro.

²⁴ De acordo com o balanço alimentar de 2011 da FAO para Moçambique. O milho contribui com metade de todas as calorias em cereais consumidos.

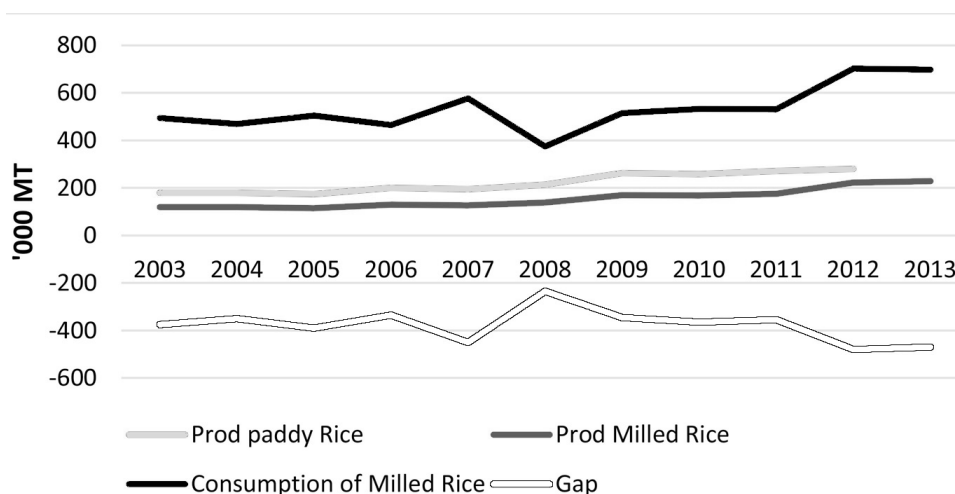
TABELA 11: CONSUMO DE ARROZ NA ÁFRICA AUSTRAL²⁵

País	CONSUMO TOTAL – ARROZ BRANQUEADO ('000 toneladas)			CONSUMO POR CAPITA – ARROZ BRANQUEADO (Kg por Capita)		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Madagáscar	3202	2902	2810	151.9	133.9	126.0
Tanzânia	1030	1090	1100	22.9	23.5	23.0
África do Sul	700	850	900	13.8	16.5	17.2
Moçambique	533	551	582	22.2	22.4	23.1
Angola	266	322	335	13.6	16.0	16.1
Congo, DR	317	317	317	5.1	5.0	4.8
Malawi	78	79	91	5.2	5.1	5.7
Maurícias	65	55	70	50.7	42.8	54.2
Zâmbia	40	40	41	3.0	2.9	2.9
Suazilândia	3	3	3	2.5	2.5	2.4

Fonte: Estatísticas Mundiais do Arroz, do IRRI, consultadas em 21 de Agosto de 2014.

Moçambique é o quarto (quando medido com base no consumo total) ou o terceiro (quando medido em termos per capita) consumidor de arroz na África Austral (Tabela 11). Apesar das condições agro-ecológicas favoráveis, o país depende das importações para dois terços do consumo total. Em 2012, as importações de arroz processado atingiram cerca de 480.000 toneladas métricas, a produção nacional de arroz processado foi de 222.000 toneladas métricas. A Figura 13 ilustra o balanço do arroz processado (tamanho do mercado) nos últimos 10 anos.

FIGURA 13: PRODUÇÃO E CONSUMO DE ARROZ EM MOÇAMBIQUE, 2003-2013



Fonte: Index Mundi, proveniente da USDA e confirmado utilizando as estatísticas do IRRI.

²⁵ Nota: Dados não disponíveis para Lesoto, Namíbia, Seychelles, ou Zimbabué.

CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO

O potencial de Moçambique para a produção de arroz é uma área estimada de 900.000 hectares, dos quais cerca de 300.000 hectares são actualmente utilizados para a produção de arroz, segundo a FAO. Cerca de 60% desta área é cultivada em condições húmidas da planície, o restante em condições secas da montanha (Kajisa e Payongayong 2011). Apenas com um pequeno apoio estratégico para melhorar a produtividade e converter o cultivo de arroz numa cultura de rendimento e (potencialmente) de exportação, a produção actual não consegue satisfazer a procura interna total, estimada em 700.000 toneladas de arroz processado, das quais entre 450 e 500.000 toneladas são importadas anualmente (USDA 2014b).

Neste momento há importantes iniciativas para aumentar a produção de arroz através da expansão da área e do aumento do rendimento nas províncias de Zambézia, Nampula, Sofala, Gaza e Maputo; e através de grandes investimentos de irrigação nas províncias de Zambézia e Gaza. A cooperação intergovernamental com a China levou a novos desenvolvimentos nos perímetros de irrigação do Chókwè e Xai-Xai, na província de Gaza. Na Figura 14 apresenta-se um gráfico da cadeia de valor.

A produção actual de arroz em Moçambique decorre em sistemas tradicionais de pequenos produtores, em áreas que variam entre 0,5 - 1 hectare. Os rendimentos são baixos, variando entre 0,5-2,5 toneladas por hectare, embora os melhores 20% dos agricultores no perímetro de Chókwè na província de Gaza obtenham 4 toneladas por hectare (Kajisa e Payongayong 2011, 619). O perímetro do Chókwè foi desenvolvido durante o período colonial, no entanto caiu em desuso e foi gravemente danificado pelas cheias nos últimos dez anos; está agora a receber investimentos de reabilitação. Produz-se uma colheita de arroz em Moçambique por ano, mas a autoridade de irrigação no Xai-Xai (Regadio do Baixo Limpopo, RBL) prevê passar para duas campanhas por ano, num futuro próximo.

A produção em grande escala está a ser experimentada através de uma parceria público-privada com uma empresa chinesa, Wanbao Grain and Oil Investment Limited, na região do Baixo Limpopo de Xai-Xai (e, em certa medida, no Chókwè). A tecnologia de produção da Wanbao rende actualmente cerca de 5 toneladas por hectare, com potencial para 10 toneladas²⁶. Neste momento a empresa chinesa oferece um programa de formação para ensinar os seus métodos - envolvendo o nivelamento da terra (por tractor) antes da sementeira para aumentar a utilização de água, o uso de sementes pré-germinadas, e o transplante de mudas depois da germinação, à medida que se apresentam falhas na sementeira – aos agricultores locais em regime de cultivadores subcontratados. Estas inovações exigem disciplina e concentração nos resultados por parte dos agricultores, especialmente nos primeiros 40 dias da campanha de arroz para conseguir os rendimentos indicados / previstos. Os agricultores são treinados primeiro num hectare; depois de demonstrarem o domínio das técnicas e o empenhamento no processo, os agricultores podem expandir as suas operações em até quatro hectares.

Outros investimentos comerciais agrícolas em grande escala na produção de arroz estão a ser realizados pela OLAM, uma empresa da agro-indústria internacional privada, em Namacurra, Zambézia.

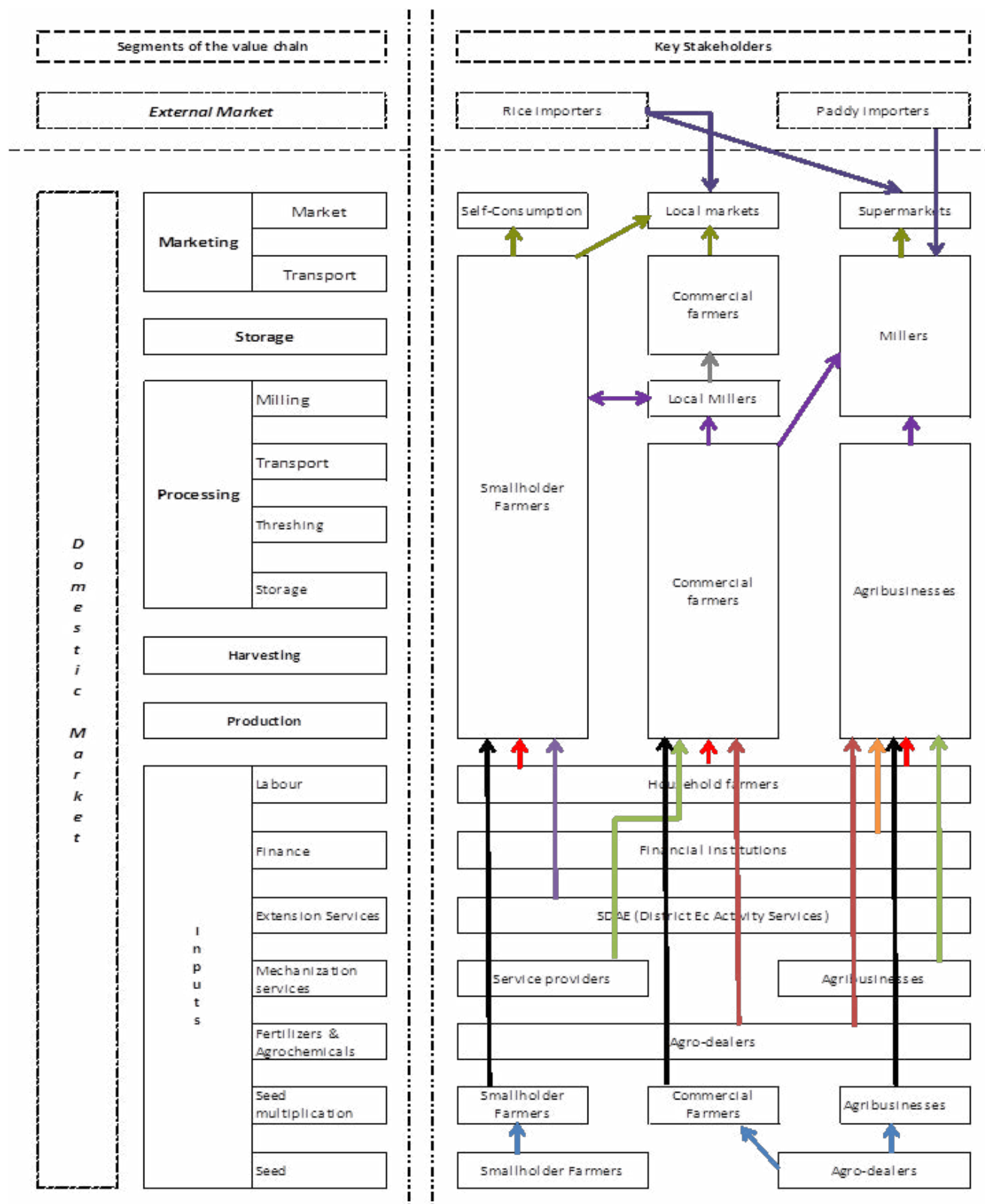
Os agricultores adquirem sementes certificadas tanto em estabelecimentos públicos como privados. Os produtores de arroz normalmente usam variedades de sementes locais resistentes à seca com ciclos de produção de 5 a 6 meses e um potencial de rendimento de 2,5 t/ha²⁷. As variedades melhoradas, de ciclo curto e alto rendimento, não são tolerantes à seca e necessitam de fertilizantes, tendo um potencial de rendimento de 6 toneladas/ha²⁸.

²⁶ O trabalho da Wanbao no sector do arroz em Moçambique atraiu a atenção quando foram levantadas acusações na imprensa popular e online a respeito das motivações dos Chineses ("usurpação de terra," "produzir para a exportação para a China"). Isto, por sua vez, fez com que houvesse pesquisadores a matizarem ou a dissiparem tais alegações; ver D. Brautigam e S. Ekman, "Rumours and Realities of Chinese Agricultural Engagement in Mozambique," *African Affairs* 111 (2012): 483-492; A. Ganho, " 'Friendship' Rice, Business, or 'Land-grabbing'?" *Land Deal Politics Initiative Working Paper* 32 (Maio de 2013); S. Chichava, "Xai-Xai Chinese rice farm and Mozambican internal political dynamics: A complex relation," *LSE IDEAS Africa Programme, Occasional Paper* 2 (Julho de 2013). Embora as preocupações sobre os direitos fundiários locais e sobre o facto de o governo conceder direitos de uso a investidores estrangeiros sejam uma questão importante, a atenção da imprensa local e internacional, das ONG, da sociedade civil, etc. tem politizado os projectos de cooperação técnica chineses nos perímetros irrigados de Moçambique, numa altura em que o acesso a tecnologias novas e promissoras que podem aumentar a produtividade da produção de alimentos se revela extremamente necessário.

²⁷ As variedades locais mais importantes são Chupa, Chibiça, Agulha, Faia, Mamima, Ndegue e Muana muiangani.

²⁸ Em 2006, havia quatro variedades melhoradas disponíveis: c4-63, IR - 64, ITA-212 e ITA 312. Em 2011, foram introduzidas cinco novas variedades adaptadas às províncias austrais (arroz irrigado): BR IRGA 409, BR IRGA 417, farox, BRS Alvorada e Macassane.

FIGURA 14: FLUXOGRAMA DA CADEIA DE VALOR DO ARROZ



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

O Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) introduziu quatro variedades de sementes de arroz²⁹, multiplicadas pela Sementes de Moçambique (SEMOC) para o mercado. A MozSeeds, uma subsidiária da Mozfoods, importou sementes pré-básicas da África do Sul e da Índia, e realizou uma pesquisa de variedades de arroz, resultando na introdução de 7 variedades³⁰, todas adequadas para o Chokwè e para outras zonas agro-ecológicas de Moçambique. A MozSeeds efectua também a conservação das variedades introduzidas pelo IIAM. Até ao ano passado, a MozSeeds produziu sementes certificadas para o mercado. A procura das sementes da MozSeeds diminuiu substancialmente no último ano, especialmente em Gaza, possivelmente devido ao encerramento da Mozfer Industrias Alimentares (uma subsidiária da Mozfoods que produzia arroz) em 2013, após as inundações e a posterior distribuição de sementes pela Wanbao. O Governo aprovou as variedades de sementes recomendadas pela Wanbao com base na prévia certificação aprovada na Tanzânia.

A produção de arroz depende fortemente da disponibilidade de água, e Moçambique tem, tanto os grandes perímetros de irrigação, como os pequenos. A produção na província de Gaza realiza-se em grandes perímetros de irrigação, no Chókwe e no Xai-Xai, ao longo do rio Limpopo. Estes são geridos por instituições públicas, ou seja, a Hidráulica do Chokwè Empresa Publica (HICEP) e a Empresa Pública do Regadio do Baixo Limpopo (RBL). Estes dois sistemas que regulam o acesso à terra irrigada funcionam de forma diferente, e estas diferenças influenciam a forma como é feito o uso da terra. Os produtores no Chókwe adquiriram os direitos de uso e aproveitamento da terra junto do governo provincial (DUATS); de uma forma pouco clara, isto parece resultar em terras irrigadas que não estão a ser cultivadas³¹. Em contrapartida, os pequenos produtores do perímetro de Xai-Xai não têm DUAT, em vez disso, têm contractos de exploração concedidos pela RBL. Esta forma de acesso à terra irrigada, juntamente com a assistência técnica da Wanbao, parece resultar em maiores taxas de uso activo da terra e em maiores rendimentos de arroz. Parece que a mudança na cultura de trabalho, envolvendo uma maior disciplina da parte do agricultor no que diz respeito à preparação da terra e à gestão das culturas, é fundamental para obter melhores resultados. Este assunto merece mais investigação. Para ter acesso à água no Chókwe e no Xai-Xai paga-se uma taxa fixa de 800 meticais por hectare, independentemente do volume de água efectivamente consumido.

Noutras províncias produtoras de arroz predomina a irrigação em pequena escala, sendo os perímetros geridos por associações de utentes de água. Aí, os utentes pagam uma taxa de utilização que abrange a infra-estrutura, o uso da água e a gestão.

O cultivo de arroz é bastante intensivo em matéria de mão-de-obra, principalmente nas fases do plantio e da pré-colheita. Proteger o arroz amadurecido no campo, contra a predação das aves, é especialmente exigente em termos de mão-de-obra. Kajisa e Payongayong (2011) observaram que os condicionalismos de trabalho são um problema para o cultivo de arroz em Moçambique, ao contrário da Ásia, onde existem trabalhadores sem terra disponíveis para serem contratados por produtores de arroz. Embora exista a troca de mão-de-obra entre os agricultores e o trabalho remunerado por tarefa no sector rural de Moçambique, os autores afirmam que a mão-de-obra é insuficiente para o cultivo de arroz em grande escala, à maneira asiática. No entanto, as entrevistas realizadas no Xai-Xai não levantaram a questão dos condicionalismos na oferta de mão-de-obra.

Além de sementes, água e mão-de-obra, utilizam-se insumos adquiridos (por exemplo, fertilizantes, pesticidas e serviços de mecanização da terra) na produção de arroz no Chókwe.

²⁹ IITA 312, Limpopo, Macassame e IGA.

³⁰ BR IGA 409, BR IGA 417, BR S Alvorada, Farox, Teotama, Moz 114, e Vazomate.

³¹ Ainda não existe em Moçambique um mercado formal de arrendamento da terra, embora a realidade sugira que os agricultores no Chókwe esperam ser compensados pelos seus DUAT, caso os investidores estrangeiros queiram produzir nas suas terras. Para mais informações, ver USAID (Sem data) e Bruce (2007).

PROCESSAMENTO

Embora os arrozais estejam instalados em locais com grande potencial de produção, a oferta de arroz está muito abaixo da capacidade de processamento existente³². A maior parte do arroz produzido por pequenos produtores na Zambézia é processada em casa, recorrendo a métodos de processamento tradicionais ou a pequenas máquinas de processamento manuais para usar em casa. Em Gaza existem duas fábricas de moagem de arroz: uma em Palmeiras, Inácio de Sousa, que vende arroz processado em Maputo, e a outra no Xai-Xai, gerida pela Wanbao. A HICEP também está a construir uma nova fábrica de arroz no Chókwè, cuja conclusão está prevista para meados de 2014. Na Zambézia existem duas unidades de processamento a funcionar: a Empresa Orizícola da Zambézia (100 toneladas / dia), propriedade da Federação das Associações da Zambézia em Nicoadala; e o Instituto de Cereais de Moçambique (ICM) (150 toneladas / dia). Foram estabelecidas novas infra-estruturas de processamento de arroz nos Corredores de Desenvolvimento de Limpopo e Zambeze, com o apoio do governo

Um relatório sobre o sector do arroz em Moçambique sugeriu que as práticas de pós-colheita ineficientes (debulha, secagem) e a capacidade antiquada instalada para o processamento de arroz criam condições que estão longe de ser óptimas para o processamento de arroz competitivo em Moçambique (Agrifood Consulting 2005). Embora o rácio médio de processamento de arroz em Moçambique atinja uns respeitáveis 67% , o arroz branqueado em Moçambique apresenta um grau bastante elevado de grãos quebrados, comparável aos 15-25% de arroz quebrado exportado pela Tailândia. Ainda de acordo com a Agrifood Consulting, o custo médio de processamento do arroz em Moçambique é, devido a vários factores, cinco vezes superior aos custos de referência no Sudeste da Ásia (54 dólares por tonelada, contra 11 dólares por tonelada, em 2005). A maioria das unidades de processamento em Moçambique funciona a diesel em vez de electricidade. Os custos de mão-de-obra e de manuseamento também são muito mais elevados, devido aos salários mais elevados e à menor produtividade do trabalho em Moçambique. Em terceiro lugar, todos os outros custos – a embalagem, o transporte e outros custos fixos e variáveis - também são significativamente mais elevados em Moçambique. Além disso, os custos de transporte, da fábrica para o grossista, são mais elevados em Moçambique, afectando os custos da cadeia de valor do arroz e também de todos os outros produtos básicos.

COMERCIALIZAÇÃO

Mozambique importa o arroz processado principalmente da Tailândia, Paquistão, Vietname e Índia. Os grandes importadores incluem a ADC (constituída através de fusão da Delta Trading com a Africom), a OLAM International, a Phoenix Commodities e a DALIMA Trading, a acrescentar a cerca de vinte comerciantes/importadores mais pequenos. Face à actual estrutura do mercado, incluindo a actual tecnologia de arroz, irão ser necessários enormes investimentos em tecnologia para atingir maiores rendimentos e produção à escala para concorrer e para substituir, cada vez mais, as importações.

ESTRUTURA E IMPULSIONADORES DE CUSTOS

A estrutura de custos da cadeia de valor do arroz desenvolve-se a partir das entrevistas realizadas com a HICEP, a RBL, a Direcção Provincial da Agricultura na Zambézia, os pequenos agricultores, as unidades de processamento e os comerciantes / importadores. Os dados dos custos reais de uma pequena exploração que recorre a muitos insumos no Chókwè foram fornecidos pela HICEP. A estrutura representa um pequeno agricultor típico, orientado pelo mercado, utilizando sementes, produtos químicos, irrigação, mecanização, fertilizantes e, principalmente, mão-de-obra familiar³⁴.

³² Os rácios do uso da capacidade são alegadamente "significativamente inferiores a 50%" (Agrifood Consulting 2005, 95).

³⁴ Na nossa análise financeira, os custos reflectem os gastos reais dos agricultores, com a mão-de-obra familiar a zero e os retornos financeiros estimados por dia de trabalho familiar gasto no cultivo. Na nossa análise económica, aplicamos os custos de oportunidade para valorizar todo o trabalho, quer seja contratado quer seja um contributo do agregado familiar.

Na análise financeira, os principais factores de custo ao nível da exploração estão associados com os insumos adquiridos (46% dos custos a nível da exploração); com a mecanização (26%); e com a mão-de-obra (24% dos custos financeiros é mão-de-obra contratada), especialmente os custos associados com a protecção contra danos provocados por pássaros. O aluguer de tractores em operações mecanizadas, tal como a preparação da terra, o plantio e a colheita aumentam os custos devido ao consumo de combustível. E apesar de existir um subsídio de combustível para o uso agrícola (que foi incorporado na análise), o seu acesso tem sido complicado.

Os custos de processamento derivam de um estudo detalhado do sector de arroz de Moçambique de 2005, incluindo unidades de processamento de pequena escala a gásóleo, unidades de processamento de pequena escala a electricidade, e ainda de unidades de média / grande escala (Agrofood Consulting, 2005). Estes foram calculados e ajustados com base na inflação de Moçambique, aos preços de 2014. Os custos totais de processamento são gerados pela mão-de-obra (33%), pelos custos de capital (22%), de combustível, de manutenção e de energia eléctrica (19%) e pelos custos fixos (17%). Os custos reflectem também os encargos provocados pela falta de utilização de toda a capacidade de moagem. Tendo em conta os custos finais do arroz processado fornecido para Maputo, 71% desses custos dizem respeito à exploração de arroz, 23% correspondem a custos de descarçamento, e o restante são custos de transporte, desde a fábrica até Maputo.

Na análise do custo económico, todos os insumos de mão-de-obra são avaliados, incluindo a mão-de-obra familiar (inicialmente avaliada a 75 meticais por dia), elevando assim os custos totais de mão-de-obra para 30% do custo total da produção ao nível da exploração, em termos económicos. Se a mão-de-obra for avaliada a 100 meticais por dia, o salário mínimo oficial, a rentabilidade económica diminui ainda mais.

Utilizou-se um preço financeiro nacional de 9 meticais/kg para avaliar a exploração de arroz e de 22,5 meticais/kg para um quilo de arroz processado no mercado grossista de Maputo³⁵. O preço utilizado para estimar a rentabilidade económica baseia-se no preço FOB de 25% de arroz quebrado da Tailândia (390 dólares por tonelada), ajustado para Maputo e convertido para meticais. O retorno líquido na exploração, por dia de trabalho familiar, é de cerca de 75 meticais por dia. No entanto, quando se inclui o valor da mão-de-obra familiar na análise económica (avaliada no cenário de base em 100 meticais por dia, de acordo com o salário mínimo oficial na agricultura), o cultivo de arroz não é rentável ao nível da exploração, conforme se indica na Tabela 12.

Contudo, se o agricultor conseguir rendimentos de 5 toneladas de arroz por hectare, o rácio económico custo-benefício passa a 0,88, ou seja, volta a ser de novo a ser rentável (o rendimento de equilíbrio é de cerca de 4,5 toneladas por hectare). Ao nível grossista, o arroz processado é igualmente pouco competitivo em termos económicos, devido ao preço de paridade de importação ser significativamente menor e devido à inclusão de todos os custos de trabalho³⁶. Tal como ao nível da exploração, um maior rendimento na exploração também iria melhorar a rentabilidade do arroz processado (no entanto, o rendimento de equilíbrio é muito maior, incluindo os custos de processamento e de transporte: seriam necessárias 7 toneladas de arroz por hectare para conseguir um rácio de custo-benefício de 0,98).

Estes dados destacam os desafios tecnológicos enfrentados à medida que as políticas e os programas tentam apoiar aumentos significativos do rendimento e aumentar a produção. Sem estas melhorias de produtividade, Moçambique não poderá competir, ou seja, não poderá substituir as importações de arroz, em termos económicos, pela produção nacional.



³⁵ O primeiro baseia-se em entrevistas de campo, enquanto o último é obtido a partir do preço de mercado da Rede dos Sistemas de Aviso Prévio Contra a Fome de Julho de 2014, ajustado para 90%, para deduzir um preço grossista.

³⁶ Estes dados confirmam aqueles incluídos em Agrofood Consulting International (2005).

TABELA 12: ESTIMATIVAS DE CUSTOS & DE RENTABILIDADE: ARROZ DO PEQUENO AGRICULTOR

Resumo dos Custos		Unidade	Financeiros	Económicos
Nível da exploração	Terra, água	MT/ha	1,400	2,000
	Insumos adquiridos	MT/ha	15,490	15,490
	Mecanização	MT/ha	8,733	10,333
	Mão-de-obra familiar	MT/ha	0	3,913
	Mão-de-obra contratada	MT/ha	8,000	8,000
	Subtotal	MT/ha	33,623	39,736
	/ Rendimento (4 Toneladas/ha)	MT/tonelada de arroz	8,406	9,934
Moagem do arroz	Mão-de-obra, combustível, electricidade, embalagem, custos fixos, rede de cascas & farelo	MT/tonelada de arroz	2,827	2,827
Subtotal		MT/tonelada de arroz	11,233	12,761
	Rácio de moagem (67%)	MT/tonelada de arroz processado	16,766	19,047
Transporte	Da Fábrica a Maputo	MT/tonelada de arroz processado	1,000	1,000
TOTAL	Grossista, Maputo	MT/tonelada de arroz processado	17,766	20,047

Análise da Rentabilidade			Financeira	Económica
Exploração				
Receitas Brutas		MT/tonelada de arroz	9,000	9,000
Custos		MT/tonelada de arroz	8,406	9,934
Receitas Líquidas		MT/tonelada de arroz	594	(934)
Rácio Custos-benefícios			0.93	1.10
Retorno para a mão-de-obra familiar			19	
Grossista, Maputo				
Receitas Brutas		MT/tonelada de arroz processado	22,500	14,219
Custos		MT/tonelada de arroz processado	17,766	20,047
Receitas Líquidas		MT/tonelada de arroz processado	4,734	(5,828)
Rácio Custos-benefícios			0.79	1.41

Fonte: HICEP, Análise da Equipa do Estudo.

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

O forte aumento dos fluxos de divisas provenientes da exportação (por exemplo, dos recursos naturais, tais como o carvão e o gás natural) pode levar a um reforço do valor da moeda nacional, em relação às moedas externas. O “efeito cambial” imediato pode ser a valorização da moeda, o que pode pôr em marcha uma série de consequências económicas. De que modo é que isto pode afectar a cadeia de valor de arroz? A Tabela 13 mostra as potenciais mudanças na rentabilidade.

Efeito da taxa de câmbio: Se assumirmos uma valorização do metical da taxa de câmbio actual de 30 MT/USD para 20 MT/USD, verificamos como resultado uma redução tanto do custo em meticais dos insumos importados como do preço em meticais do arroz importado, assim, tanto a rentabilidade financeira, como a económica, tornam-se negativas num cenário destes.

Efeitos da inovação: Se assumirmos a adopção de tecnologia de maior rendimento, tal como o pacote de Wanbao, e uma cultura de trabalho mais disciplinada, o rendimento do arroz em casca (paddy) pode aumentar, das actuais 4 toneladas por hectare para, pelo menos, 6-8 toneladas por hectare. No entanto, seria necessário um rendimento de 9 toneladas por hectare para atingir o ponto de equilíbrio, em termos de rentabilidade económica, a uma taxa de câmbio de 20 MT/USD.

TABELA 13: IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA NA RENTABILIDADE DO ARROZ

Análise da rentabilidade			Financeira	Económica
Taxa de Câmbio = 20 MT/USD				
Receitas Brutas		MT/tonelada		9,646
Custos		MT/tonelada		16,757
Receitas Líquidas		MT/tonelada		(7,111)
Rácio custo-benefício				1.74
Taxa de Câmbio = 20 MT/USD & Rendimento = 9 T/HA				
Receitas Brutas		MT/tonelada		9,646
Custos		MT/tonelada		9,497
Receitas Líquidas		MT/tonelada		149
Rácio custo-benefício				0.98

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

3.4. SOJA

O cultivo de soja em Moçambique está a crescer rapidamente. As tentativas de introduzir a soja em Moçambique remontam à década de 1980. No entanto, os esforços iniciais foram interrompidos pela guerra civil. Em 2005, a produção de soja foi reintroduzida, principalmente por ONGs tais como a Visão Mundial e a CLUSA, concentrando-se inicialmente no desenvolvimento de variedades de sementes melhoradas. As províncias da Zambézia, Tete e Manica são as áreas específicas para a produção de soja.

Desde 2008/09 que a TechnoServe e a CLUSA³⁷ têm vindo a promover a intensificação da produção de soja para abastecer a indústria avícola, em substituição do bagaço de soja importado. Nos últimos cinco anos, a produção de soja cresceu mais de seis vezes (cerca de 60% de crescimento médio anual)³⁸. Os principais investimentos do sector privado na produção e no processamento de soja têm sido realizados pela MOCOTEX, Africa Century Limitada, Corredor Agro, Rei do Agro, Hoyo-Hoyo, AgroMoz, Alif Química e Alan le Grange. Em 2009, estimou-se um total de 35.000 toneladas métricas de

³⁷ A Liga Cooperativa da EUA (CLUSA) é o braço internacional da National Cooperative Business Association, que presta assistência técnica para desenvolver as cooperativas internacionalmente.

³⁸ Entrevista com Luís Pereira, director do programa agrícola da Technoserve.

bagaço de soja consumido em Moçambique, principalmente por uma indústria avícola crescente, dos quais 78% foram importados. A procura de bagaço de soja continuou a aumentar para 42 mil toneladas em 2010 e as previsões apontam para que atinja as 137 mil toneladas em 2020. A soja, portanto, tem um enorme potencial de crescimento na região da África Austral e está-se a tornar uma grande cultura de rendimento para os pequenos agricultores (Monitor Group 2012).

Pequenos números de “pequenos” agricultores estão agora a “emergir” como agricultores comerciais, a plantarem soja em lotes maiores de terra (com mais de 1,5 hectares, existindo alguns a cultivar mais de 4 hectares, de acordo com Hanlon e Smart (2012, 3)) e a ganharem lucros substanciais (equivalentes a várias centenas de dólares, chegando a valores superiores a 1.000 dólares). No entanto, a evolução para o nível comercial requer mercados seguros, acesso ao crédito para alugar serviços de mecanização ou para adquirir equipamentos, particularmente para a preparação da terra, e ainda acesso a sementes de qualidade.

CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO

A pesquisa agronómica e o desenvolvimento da soja, lideradas pelo IIAM em colaboração com o Instituto Internacional de Agricultura Tropical, têm sido fundamentais para aumentar a produtividade dos pequenos agricultores de soja, através de um maior acesso a variedades melhoradas e a práticas de produção das culturas.

Existem três principais sistemas de produção em Moçambique: (1) os pequenos agricultores, a cultivarem em lotes de 0-10 hectares, sem mecanização e geralmente com pouca ou nenhuma utilização de inoculantes³⁹ e com rendimentos de cerca de 1,2 toneladas por hectare; (2) os produtores de média escala, a cultivarem 10-20 hectares, recorrendo à mecanização, a inoculantes e a sementes melhoradas, e com rendimentos de 1,5 toneladas / ha; e (3) as grandes empresas comerciais, a utilizarem o seu próprio equipamento de produção, variedades de sementes melhoradas e inoculantes, e com rendimentos de cerca de 1,5-2,2 toneladas por hectare. O rendimento médio de soja em Moçambique hoje em dia é de aproximadamente 1,3 toneladas por hectare (em relação a 0,5 toneladas por hectare, há quatro anos), em comparação com os rendimentos actuais na África do Sul, de 1,7 toneladas/ha.

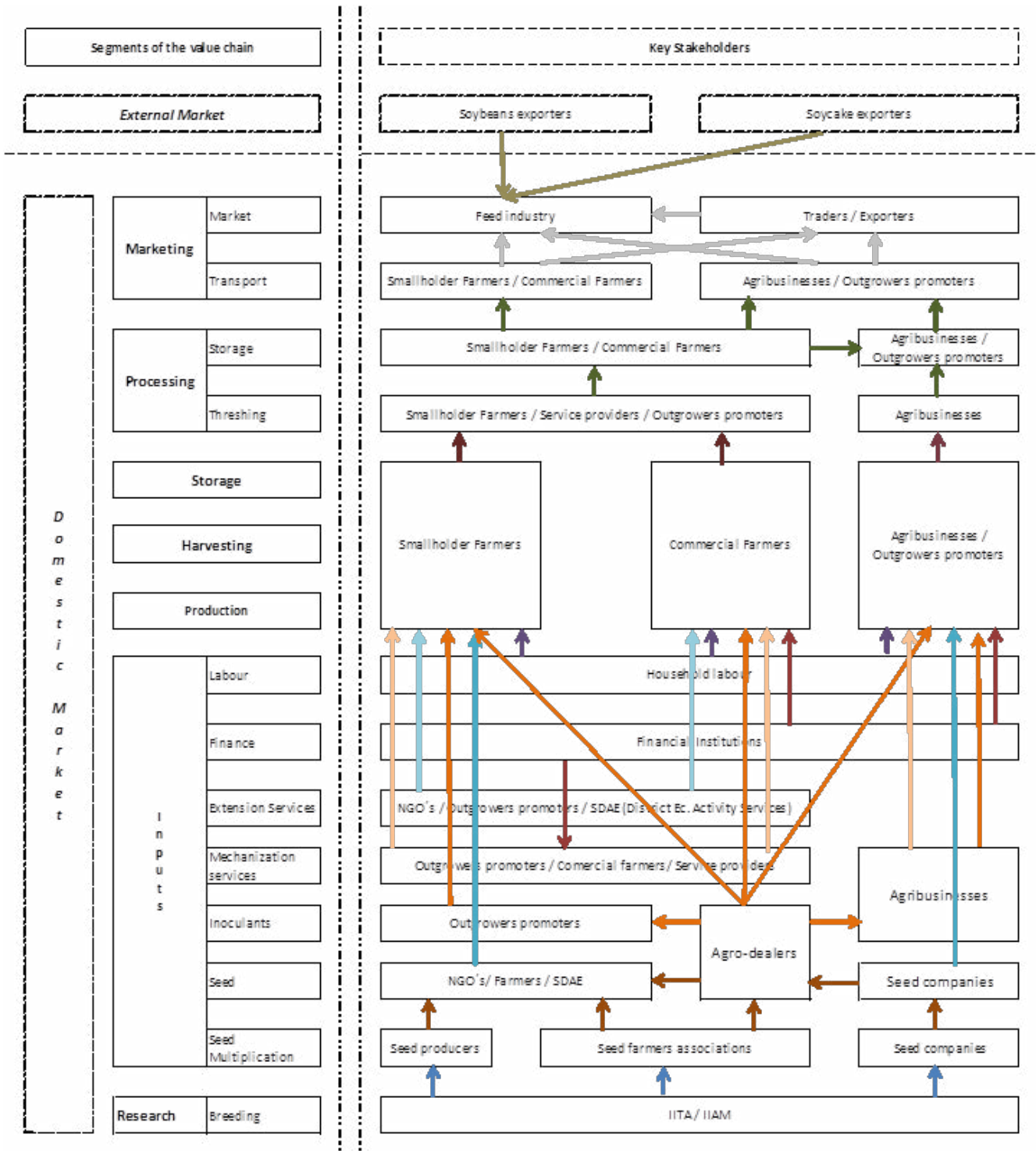
O acesso às sementes por parte dos pequenos agricultores é essencialmente feito através dos departamentos agrícolas e dos programas de distribuição de sementes da TechnoServe e da CLUSA⁴⁰. As empresas privadas terceirizam as suas próprias necessidades de sementes e distribuem-nas aos seus produtores subcontratados. Os pequenos agricultores usam principalmente a mão-de-obra familiar.



³⁹ Os inoculantes introduzem fontes de bactérias comercialmente preparadas, para promover a fixação de nitrogénio pelas plantas de soja e para melhorar o rendimento. São usados em vez de fertilizantes químicos. O uso de inoculantes foi introduzido pela TechnoServe. Os inoculantes são importados do Brasil pela Agrifocus e Biochem que são fornecedores de agro-insumos privados.

⁴⁰ Enquanto se estimula os agricultores a adoptarem novas tecnologias, a existência de distribuição de insumos gratuitos pode minar os esforços para estabelecer redes de distribuição de insumos privadas.

FIGURA 15: FLUXOGRAMA DA CADEIA DE VALOR DA SOJA



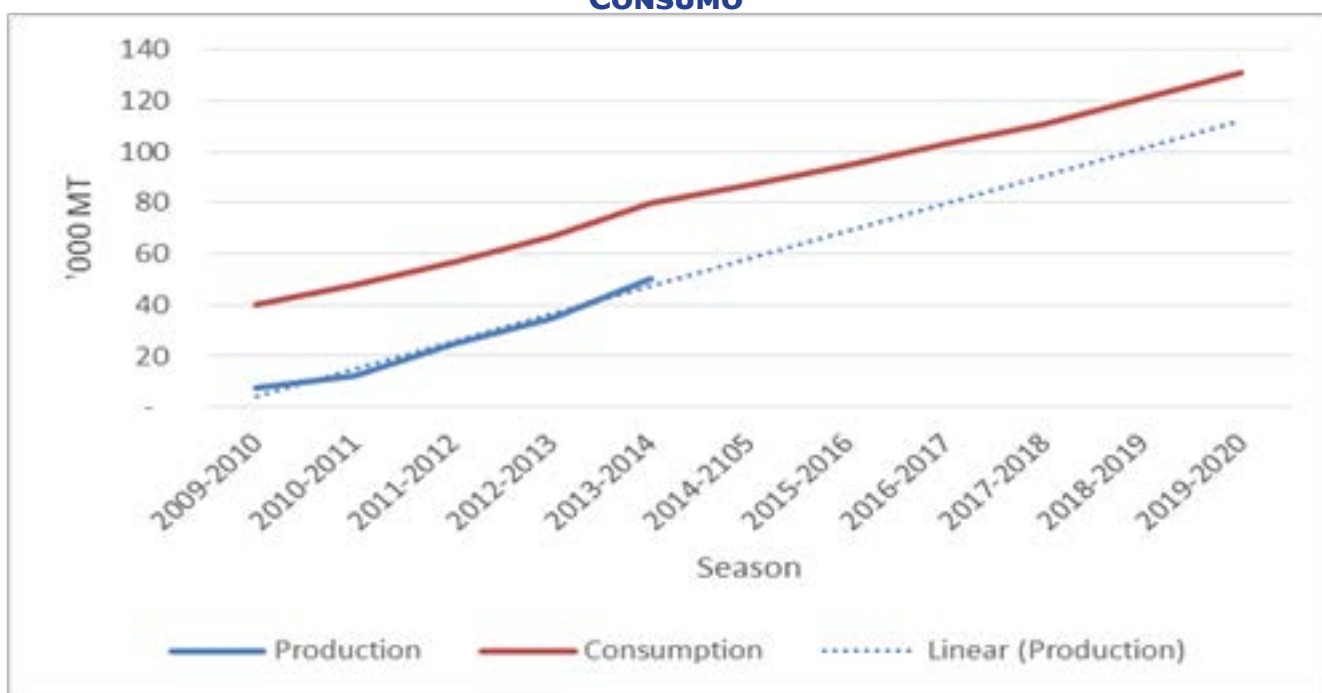
Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

COMERCIALIZAÇÃO

Os pequenos agricultores colhem, debulham e armazenam a soja nas suas instalações, antes da comercialização. O processamento de bagaço de soja é feito por empresas em Nampula (African Century Limitada, New Horizons, and Gani Comercial), Chimoio (Abílio Antunes) e Maputo (Companhia Industrial da Matola, MEREC Industries e Higest). Ao que parece, o bagaço de soja gordo está sendo usado na indústria de alimentos, visto que o óleo de soja não é amplamente consumido no mercado interno, nem é exportado.

A indústria avícola não celebra antecipadamente contratos com os agricultores para o abastecimento de soja, em vez disso compra os grãos aos agricultores e comerciantes a granel, em pontos próximos do mercado. A procura de soja no centro e norte de Moçambique é satisfeita pela produção nacional de soja, na mesma região. A procura de soja em Maputo é totalmente satisfeita por importações, representando cerca de 50% do total das 67.000 toneladas métricas (Figura 16) de soja consumidas por ano.

FIGURA 16: A PRODUÇÃO DA SOJA EM MOÇAMBIQUE, FACE ÀS TENDÊNCIAS DE CONSUMO



Fonte: TechnoServe (Southern Africa Regional Soy Study, 2011) e Análise da Equipa.

As importações de bagaço de soja para o sul de Moçambique, a partir da África do Sul, Argentina, Índia e Malawi, concorrem com o abastecimento interno, dado que os custos de transporte e logísticos das regiões centro e norte para Maputo são relativamente elevados, custando cerca de 50 meticais por tonelada-quilómetro, de acordo com um transportador particular.

Um elemento fundamental para o crescimento competitivo da produção de soja é o aumento contínuo da procura de feijões como insumo alimentar por parte da indústria avícola interna. Os dados relativos sobre o consumo de aves per capita sugerem que existem oportunidades de expansão que variam desde 1,03 a 1,56 kg per capita na Tanzânia e em Moçambique, respectivamente, até 31,94 kg per capita na África do Sul (OECD-FAO Agricultural Outlook, 2014-2023). A TechnoServe reporta que a indústria avícola em Moçambique cresceu, passando de uma indústria de 25 milhões dólares em 2005 para um valor seis vezes superior em 2009, apesar da presença, no mercado interno, de frango congelado de

baixo custo vindo do Brasil por meio de um período longo de conservação nos supermercados do Médio Oriente⁴¹. Além de promover a produção de soja, a TechnoServe trabalhou em campanhas publicitárias de aquisição local e no apoio a uma Associação de Avicultura Moçambicana emergente para fornecer técnicas integradoras para aves domésticas e pressionar o governo a desenvolver mais esforços no sentido de haver uma protecção contra as importações de aves potencialmente perigosas. O resultado tem sido uma significativa expansão da quota de mercado para frangos de carne moçambicanos, que conta agora com três em cada quatro frangos vendidos. Além dos investidores nacionais, as empresas sul-africanas consideram Moçambique como um mercado lucrativo, com grande potencial de crescimento (Visser 2012).

Algumas das partes interessadas na área de soja em Moçambique prevêem que a procura de soja pela indústria avícola nacional pode ser satisfeita nos próximos 3 a 4 anos, levando Moçambique a tornar-se um produtor de excedentes líquidos de soja. Caso este cenário se venha a concretizar, será de extrema importância explorar potenciais mercados de valor acrescentado alternativos na indústria nacional, através da promoção do consumo de soja como um legume fresco ou de produtos de valor acrescentado, tais como o óleo de soja, o leite de soja, ou o tofu de soja (um substituto de proteína que é muito popular na Ásia). Algumas iniciativas no Gurué e em Manica já tentam introduzir produtos de valor acrescentado, tais como o leite, o iogurte e o pó de soja. Os mercados regionais poderão tornar-se uma alternativa interessante para exportar soja ou para processar óleo de soja localmente e para exportar bagaço de soja para os países deficitários na região⁴². No caso das exportações, a viabilidade de Moçambique como um produtor competitivo deve ser avaliada em relação aos preços FOB globais, e não aos preços CIF, os quais seriam 50-60 dólares mais baixos.

ESTRUTURA E IMPULSIONADORES DE CUSTOS

A estrutura dos custos de produção da soja foi estimada recorrendo aos dados recolhidos através de entrevistas com as partes interessadas, inclusive a Lozane Farms, a TechnoServe, os produtores de soja, os comerciantes, a INOVAGRO e a CLUSA. Os custos são representativos de um pequeno agricultor típico num sistema de cultivador subcontratado, que produz usando uma tecnologia de poucos insumos / baixo rendimento, recorrendo à mínima mecanização (à excepção de uma pequena máquina de debulha), e utilizando mão-de-obra contratada para um terço das suas necessidades.

Neste sistema de produção, contabilizando os custos financeiros na exploração até à entrada nos centros de trituração de soja, os insumos comprados (inoculantes, sementes e sacos) representam quase metade dos custos na exploração enquanto a mão-de-obra representa a outra metade. Os custos de produção constituem cerca de 70% dos custos totais, enquanto que o transporte e a comercialização representam os restantes 30%. Quando a terra e a mão-de-obra forem totalmente custeadas na análise económica, os custos de mão-de-obra ascenderão a mais de 70% dos custos totais de produção, tratando-se de 83% dos custos totais, com o fornecimento à moagem de soja.

A soja, tendo em conta a estrutura de custos e preços de 2014, parece ser bastante rentável ao nível da exploração. O preço financeiro do produtor, utilizado para avaliar a produção da exploração é de 15 meticais por quilo. No entanto, existe alegadamente uma variação significativa do preço local ao longo da época, e há registos de preços ao produtor muito baixos na ordem dos 7 meticais durante o verão (embora isto possa ser devido a pressões do mercado pós-colheita). O rácio custo-benefício financeiro ao nível da exploração é de 0,39, com um retorno da mão-de-obra familiar de cerca de 35 meticais por dia (bem abaixo do salário mínimo oficial), enquanto que o rácio custo-benefício económico, com base num preço de referência na produção, derivou do preço mundial da soja de 2014, de 550 dólares por tonelada (CIF Roterdão), pois toda a cadeia de valor é um pouco maior, embora ainda seja rentável (0.71).

⁴¹ Technoserve, "Poultry Promotes Prosperity in Mozambique," (sem data); <http://www.technoserve.org/our-work/stories/poultry-promotes-prosperity>.

⁴² Opperman e Varia (2011) reportam que a África do Sul tem uma vasta escassez de soja, produzindo 861,000 toneladas de soja em 2010, comparado com uma procura total de 2 milhões de toneladas, tanto para bagaço e óleo de soja para o consumo humano como para o consumo avícola.

TABELA 14: CUSTOS & ESTIMATIVAS DA RENTABILIDADE: SOJA

Resumo dos Custos		Unidade	Financeiros	Económicos
Nível da exploração	Terra	MT/ha	0	600
	Insumos comprados	MT/ha	4,427	4,427
	Mão-de-obra familiar	MT/ha	0	5,427
	Mão-de-obra contratada	MT/ha	2,673	2,673
	Subtotal	MT/ha	7,100	13,127
	/ Rendimento (1.2 Toneladas/ha)	MT/toneladas de soja	5,917	10,940
Transporte	Exploração de soja para exploração avícola	MT/ toneladas de soja	2,200	2,200
TOTAL	Grossista, Maputo	MT/ toneladas de soja	8,117	13,140

Análise da Rentabilidade			Financeira	Económica
Exploração				
Receita bruta		MT/ toneladas de soja	15,000	
Custos		MT/ toneladas de soja	5,917	
Receita líquida		MT/ toneladas de soja	9,083	
Rácio custo-benefício			0.39	
Retorno para mão-de-obra familiar		MT/dia de mão-de-obra própria	35	
Entrada, Instalação de Trituração de Soja				
Receita bruta		MT/ toneladas de soja		18,568
Custos		MT/ toneladas de soja		13,140
Receita líquida		MT/ toneladas de soja		5,428
Rácio custo-benefício				0.71

Fonte: JFS, Análise da Equipa do Estudo.

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

Efeito da taxa de câmbio: Como é que o subsector de soja moçambicano poderia “sobreviver” e continuar a crescer, caso houvesse uma valorização do metical de 30 MT/USD para 20 MT/USD? Uma forte valorização do metical faria baixar o preço do bagaco de soja importado, tornando a importação de soja ou de bagaço de soja mais atractiva para os misturadores de ração avícola. Além disso, isto faria baixar o preço interno da soja. No entanto, a rentabilidade financeira ao nível da exploração ainda seria positiva, embora menor numa base por tonelada (de 9083 MT/tonelada no cenário de base, para 5313 MT/tonelada, neste cenário). A rentabilidade económica, no entanto, ficaria no limite da competitividade (rácio custo-benefício de 0,96).

Efeito da Inovação: O aumento dos rendimentos, de 1,2 toneladas por hectare para 1,5 toneladas por hectare, mesmo com a valorização do metical, iria fortalecer a rentabilidade financeira e colocar de novo o rácio custo-benefício económico nos 0,81, indicando rentabilidade.

TABELA 15: IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA NA RENTABILIDADE DA SOJA

Análise da Rentabilidade			Financeira (Exploração)	Económica (Cadeia de Valor)
Taxa de Câmbio= 20 MT/USD				
Receita bruta		MT/tonelada	10,000	12,378
Custos		MT/tonelada	4,687	11,910
Receita líquida		MT/tonelada	5,313	469
Rácio custo-benefício			0.47	0.96
Taxa de Câmbio= 20 MT/USD & Rendimento = 1.5 T/HA				
Receita bruta		MT/tonelada	10,000	12,378
Custos		MT/tonelada	3,750	9,968
Receita líquida		MT/tonelada	6,250	2,411
Rácio custo-benefício			0.37	0.81

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

3.5. TOMATES

Os tomates, de consumo generalizado na dieta moçambicana, tanto no meio urbano como no meio rural, é uma cultura de alto valor produzida em Moçambique, na maior parte dos casos, por pequenos agricultores. De acordo com o censo agrícola de 2010, os tomates são cultivados por cerca de 271 mil explorações, das quais 99% são pequenas explorações. Estas encontram-se localizadas principalmente (80%) nas províncias de Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala. O mapa da cadeia de valor do tomate descreve-se na Figura 17.

CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO

A produção do tomate em Moçambique é sazonal e cultivada de Fevereiro a Agosto. Actualmente, os tomates são importados na época baixa (verão), principalmente da vizinha África do Sul. No entanto, estão a ser feitos alguns investimentos privados em estufas, em Maputo e arredores, por comerciais como por pequenas famílias, com o apoio do Ministério da Agricultura. Além disso, o governo de Moçambique está a dar apoio a investimentos em viveiros de estufa para a produção de mudas de tomate.

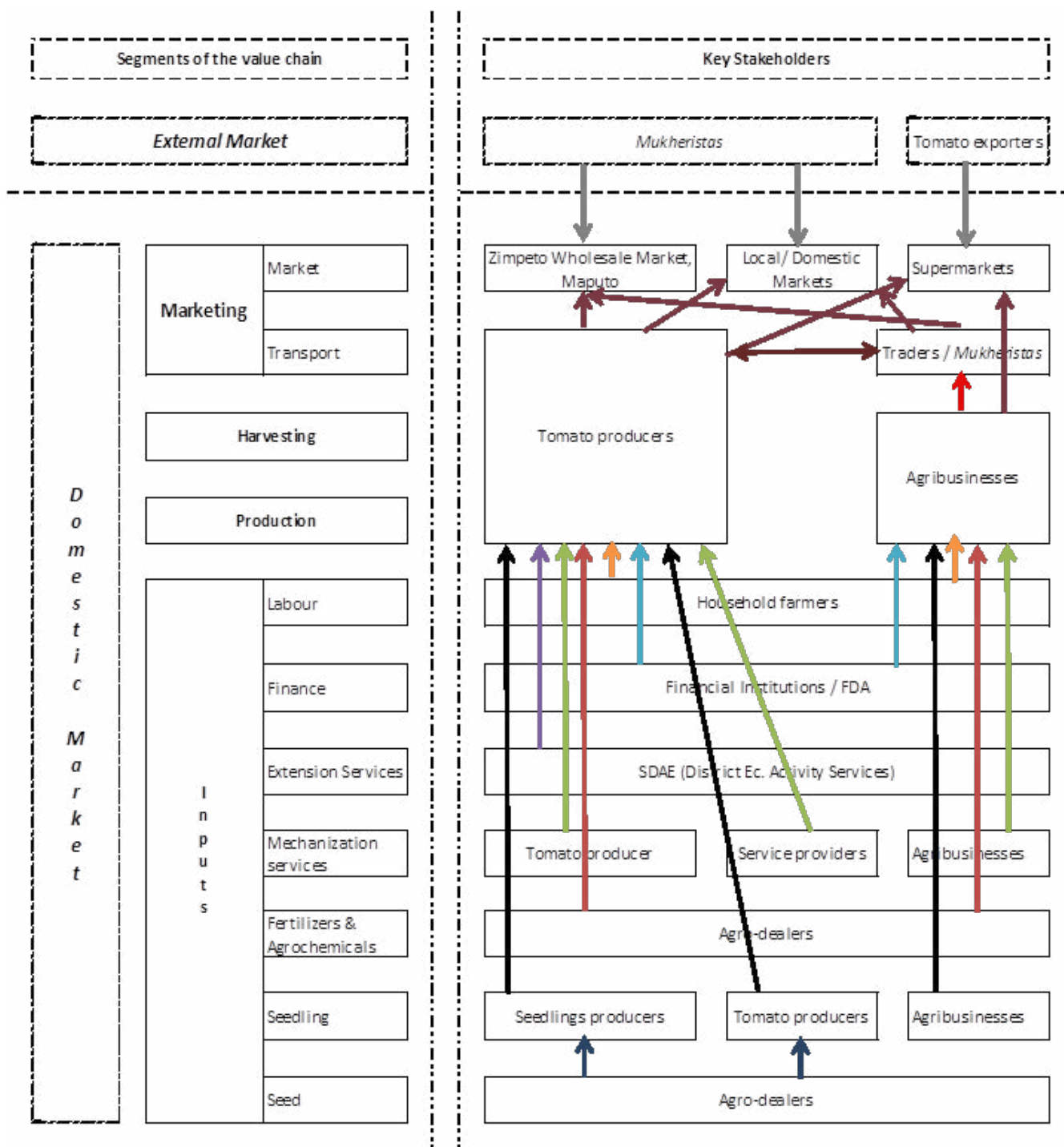
Exploram-se aqui dois modelos de custos, baseados na produção de pequenos agricultores na província de Maputo, no Distrito de Moamba, e no perímetro irrigado de Chókwè, gerido pela HICEP, na província de Gaza. As explorações dos pequenos agricultores são orientadas para o mercado e usam insumos modernos (por exemplo, mudas, produtos químicos, irrigação, mecanização, fertilizantes). Os rendimentos em ambos os modelos são de 40 toneladas por hectare, embora com diferentes estruturas de custos. Ambos usam, em grande parte, mão-de-obra contratada. Em Moamba, os pequenos produtores com visão de mercado têm acesso a sistemas de irrigação⁴³, bombeando a água do rio Incomati através de perímetros geridos pelo governo, tal como por exemplo a Associação de Moamba. A prestação de serviços de extensão agrícola é limitada aos perímetros irrigados, incluindo tanto os serviços de extensão públicos (Ministério da Agricultura) como os terceirizados e financiados por doadores.

O Ministério da Agricultura introduziu seis variedades de tomate para o mercado⁴⁴. Os agricultores em Moamba também têm estado a utilizar HTX 14 e Monica, obtidas a partir da África do Sul como plântulas, cujo uso não é claramente autorizado pelas autoridades moçambicanas, uma vez que acarreta riscos fitossanitários. Ainda que África do Sul proceda à sua própria triagem de material vegetal, as condições do cultivo em Moçambique são suficientemente diferentes para que novos vírus, fungos, etc., se possam desenvolver. Moçambique tem vindo gradualmente a aumentar a produção interna de plântulas de vegetais e a reduzir as importações.

⁴³ Alguns agricultores operam fora dos perímetros, acedendo à água de irrigação através de bombas privadas.

⁴⁴ Hotstuff F1 (Hybrid), Campbell 35, Campbell 37, Rome, Marglobe, e Moneymaker (identificados em 1988).

FIGURA 17: FLUXOGRAMA DA CADEIA DE VALOR DO TOMATE



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

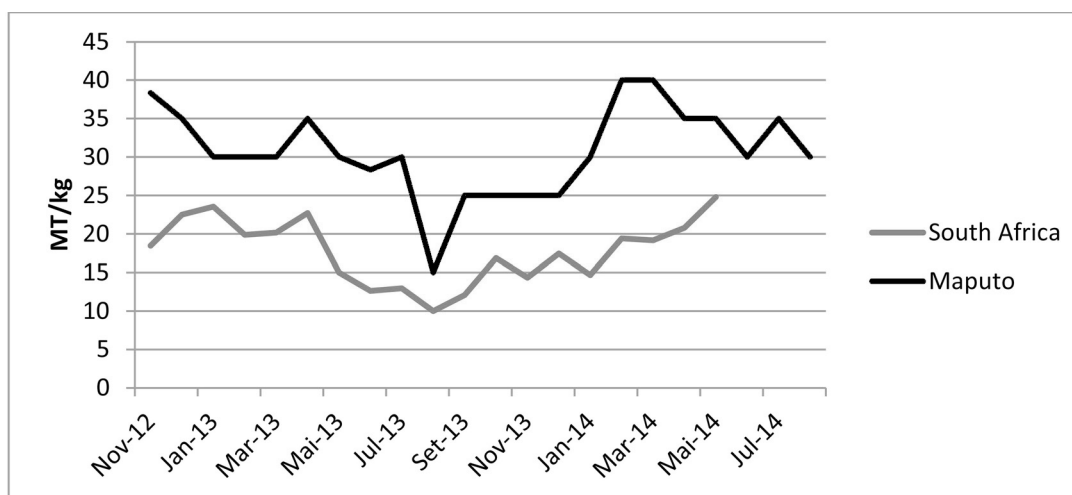
COMERCIALIZAÇÃO

O grosso da produção de tomate de Moçambique é vendido fresco, em caixas de 20 kg, aos mercados de retalho nacionais. Não há armazenamento refrigerado; os tomates são vendidos em espaços abertos nos supermercados e bazares locais, localizados no Grande Maputo e nos seus arredores, incluindo no resto do país. O subúrbio de Zimpeto em Maputo tem o mais importante mercado grossista do país.

Os mukheristas (na sua maioria mulheres), ou comerciantes informais, são os importadores mais importantes de tomate em Moçambique⁴⁵. Eles compram principalmente nas províncias de Mpumalanga e Limpopo, da África do Sul, e fornecem tomates importados aos mercados de alimentos frescos/ informais de Moçambique, e até mesmo a alguns supermercados, embora as cadeias de supermercados também transportem o seu próprio abastecimento.

Moçambique é o maior mercado de exportação para os países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), representando 72% do total das exportações de tomate da África do Sul para a região da SADC (RSA DAFF 2012). Em 2011, a África do Sul exportou mais de 20.000 toneladas de tomates, das quais cerca de 18.000 foram enviadas para Moçambique. Enquanto a África do Sul produz tomates durante todo o ano, a produção de tomate em Moçambique é sazonal.

FIGURA 18: PREÇOS DO TOMATE DA ÁFRICA DO SUL & MOÇAMBIQUE, NOVEMBRO DE 2012-MAIO DE 2014⁴⁶



*Fonte: África do Sul, Departamento de Agricultura, Florestas e Pescas, Serviço de Informação dos Mercados; Moçambique, Sistema de Informação de Mercados Agrícolas de Moçambique (os preços do tomate não foram recolhidos pelo SIMA antes de Novembro de 2012).
Preços em Randes convertidos para Meticais, usando as taxas de câmbio do Standard Bank.*

Conforme se observa na Figura 18, os preços de Moçambique e da África do Sul são equivalentes. Embora os preços da África do Sul pareçam ser inferiores aos de Moçambique durante a colheita moçambicana, eles não foram ajustados para o transporte da África do Sul para Maputo. Além disso, a Associação das Mukheristas informou a equipa deste estudo acerca de um acordo informal entre os comerciantes informais e os produtores de tomate internos, no sentido dos primeiros se absterem de importar tomate da África do Sul durante a época de produção em Moçambique (de facto, uma proibição voluntária sobre as importações).

⁴⁵ Ver Matsimbe (2013) para uma discussão mais aprofundada das mukheristas.

⁴⁶ Nota: Os preços da África do Sul são uma média dos preços médios mensais dos mercados grossistas de Joanesburgo e Tshwane, enquanto os preços de Maputo são preços dos retalhistas da última semana de cada mês.

ESTRUTURA E IMPULSIONADORES DE CUSTOS

Os custos dos insumos importados fazem aumentar os custos de produção de tomate na Moamba, e são responsáveis por quase 50% dos custos financeiros totais. A mão-de-obra contratada é a categoria de custo financeiro a seguir mais importante (38%). Os restantes 10% cobrem os custos dos serviços de água e de mecanização. Os custos de comercialização por sua vez, representam 37% dos custos grossistas totais, e são gerados pelo transporte (46%), embalagens (32%) e mão-de-obra (21%). No modelo de Moamba, a única diferença observada entre os custos financeiros e económicos são os custos de gestão / supervisão por parte do proprietário da exploração. O modelo do Chókwè sugere menores custos de produção em geral, embora os rendimentos se afigurem os mesmos (40 toneladas por hectare). Os custos de transporte para Maputo são significativamente mais elevados.

No entanto, ambas as estruturas dos custos de tomate nas actuais condições de mercado apresentam uma boa rentabilidade, conforme se pode ver nas Tabelas 16 e 17 abaixo. A análise dos custos financeiros utiliza o preço grossista em Maputo (25 meticais por quilo), enquanto que a análise económica utiliza o preço grossista sul-africano (mais baixo), ajustado para Maputo (16,6 meticais por quilograma), como preço de referência. A única distinção entre os custos nos dois cenários, é que na Moamba há o custo de supervisão do trabalho pelo proprietário da exploração. No Chókwè, não há diferença entre os custos financeiros e económicos. Ambas as análises financeiras e económicas resultam em rácios custo-benefício que são substancialmente inferiores a 1, ou seja, 0,25 e 0,43, respectivamente na Moamba, e 0,21 e 0,32 respectivamente para Chókwè.

TABELA 16: CUSTOS & ESTIMATIVAS DA RENTABILIDADE: TOMATES (MOAMBA)

Resumo dos Custos		Unidade	Financeiros	Económicos
Nível da exploração	Terra, água	MT/ha	4,100	4,100
	Serviços de mecanização	MT/ha	16,000	16,000
	Insumos comprados (mudas, fertilizantes, outros produtos químicos)	MT/ha	79,370	79,370
	Mão-de-obra contratada	MT/ha	61,500	61,500
	Supervisão da exploração	MT/ha	0	30,000
	Subtotal	MT/ha	160,970	190,970
	/ Rendimento (40 Toneladas/ha)	MT/toneladas de tomates	4,024	4,774
Transporte	Exploração para grossista	MT/toneladas de tomates	2,348	2,348
TOTAL	Grossista, Maputo	MT/toneladas de tomates	6,373	7,123

Análise de Rentabilidade		Financeira	Económica
Grossista, Maputo			
Receita bruta	MT/ toneladas de tomates	25,000	16,624
Custos	MT/ toneladas de tomates	6,373	7,123
Receita líquida	MT/ toneladas de tomates	18,627	9,501
Rácio custo-benefício		0.25	0.43

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

TABELA 17: CUSTOS & ESTIMATIVAS DA RENTABILIDADE: TOMATES (CHÓKWÈ)

Resumo dos Custos		Unidade	Financeiros	Económicos
Nível da exploração	Terra, água, infraestrutura irrigação	MT/ha	2,400	2,400
	Serviços de mecanização	MT/ha	8,840	8,840
	Insumos comprados	MT/ha	60,210	60,210
	Mão-de-obra contratada	MT/ha	20,800	20,800
	Subtotal	MT/ha	92,250	92,250
	/ Rendimento (40 Toneladas/ha)	MT/ toneladas de tomates	2,306	2,306
Transporte	Exploração para grossista	MT/ toneladas de tomates	2,944	2,944
TOTAL	Grossista, Maputo	MT/ toneladas de tomates	5,250	5,250

Análise da Rentabilidade		Financeira	Económica
Maputo			
Receita bruta	MT/toneladas de tomates	25,000	16,624
Custos	MT/toneladas de tomates	5,250	5,250
Receita líquida	MT/toneladas de tomates	19,750	11,373
Rácio custo-benefício		0.21	0.32

Fonte: HICEP, Análise da Equipa do Estudo.

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

O forte aumento dos fluxos de divisas provenientes das exportações (por exemplo, dos recursos naturais como o carvão e o gás natural) pode levar ao fortalecimento da moeda nacional, em relação às moedas estrangeiras. O “efeito cambial” imediato pode ser uma valorização da moeda, que pode pôr em marcha uma série de consequências económicas. De que forma é que isto poderia afectar a cadeia de valor do tomate? A Tabela 18 resume os possíveis impactos.

Efeito da taxa de câmbio: Se assumirmos uma valorização do metical, da actual taxa de câmbio do dólar de 30 MT/USD para 20 MT/USD, isto poderia provocar uma redução tanto do custo em meticais dos insumos importados como do valor económico de referência dos tomates. Não se prevê nenhum impacto no preço financeiro de tomate, dada a proibição voluntária de importação durante a época do tomate em Moçambique. Na análise de sensibilidade do Moamba que se apresenta a seguir, o preço financeiro dos tomates não se altera (devido à proibição voluntária de importação), mas os preços dos insumos transaccionáveis diminuem, conduzindo a uma ligeira melhoria do rácio custo-benefício financeiro, de 0,25 para 0,23. A rentabilidade económica, no entanto, diminui um pouco, visto que o preço de paridade dos produtos diminui em termos de meticais, de 16.624 metical por tonelada para 13.032 metical por tonelada, elevando assim o rácio custo-benefício económico para 0,51.

Efeitos da Inovação: Um cenário de inovação possível é a introdução da tecnologia de estufa em Moçambique, a qual prevê que possa existir dois ciclos de produção por ano e, deste modo, o dobro das receitas previstas. Não foram encontrados custos disponíveis para avaliar a rentabilidade económica de tal cenário.

TABELA 18: IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA NA RENTABILIDADE DO TOMATE (MOAMBA, GROSSISTA)

Análise da Rentabilidade			Financeira	Económica
Taxa de Câmbio= 20 MT/USD				
Receita bruta		MT/tonelada	25,000	13,032
Custos		MT/tonelada	5,711	6,628
Receita líquida		MT/tonelada	19,289	6,404
Rácio custo-benefício			0.23	0.51

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

4. RESUMO & PRINCIPAIS MENSAGENS

Esta avaliação analisou factores promotores da competitividade das cinco cadeias de valor agrícola em Moçambique. Embora a ênfase seja aqui colocada na análise dos custos, também foram consideradas outras dimensões qualitativas, tais como: a produtividade ou a “inovação”, a qualidade, os serviços de agro-processamento, o valor acrescentado pelo processamento e as questões de gestão de riscos.

No quadro seguinte, pode-se encontrar um resumo das informações sobre as cinco cadeias de valor analisadas:

TABELA 19: INFORMAÇÕES RESUMIDAS SOBRE A CADEIA DE VALOR: PARÂMETROS DA PRODUÇÃO⁴⁷.

	Uso de:					Rendim. do Cenário de Base	Número Total de Dias de Trabalho
	Sementes e material de plantio melhorados	Mecanização	Fertilizantes	Outros agroquímico	Irrigação		
Bananas			Sim	Sim		40 T/ha	N/A
Algodão		Sim*		Sim		700 kg/ha	117
Arroz	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	4 T/ha	32 (família) 80 (contratada)
Soja	Sim		Sim			1.2 T/ha	N/A
Tomates	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	40 T/ha	110 dias + Mão-de-obra permanente & Supervisão do proprietário da exploração

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

⁴⁷ Nota: A mecanização apenas é usada pelos agricultores de algodão emergentes que cultivam mais de 2 hectares.

TABELA 20: RÁCIOS DE CUSTO-BENEFÍCIO ECONÓMICO (CENÁRIO DE BASE, SIMULAÇÕES COM A TAXA DE CÂMBIO E RENDIMENTO)

	Mercado de Referência	Rentabilidade Económica		
		Cenário de Base (Rendimento)	@ 20 MT/USD	@ 20 MT/USD com Aumento do Rendimento
Bananas	CIF Europa	0.40 (40 T/ha)	0.52	0.44 (52 T/ha)
Algodão	FOB	0.67 (0.7 T/ha)	1.01	0.79 (1 T/ha)
Arroz	Maputo	1.41 (4 T/ha)	1.74	0.98 (9 T/ha)
Soja	Entrada, moagem de soja	0.71 (1.2 T/ha)	0.96	0.81 (1.5 T/ha)
Tomates	Maputo	0.43 (40 T/ha)	0.51	<i>Não necessário</i>

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

No caso de produtos agrícolas básicos e em larga medida homogéneos, a competitividade é principalmente uma função de custos em várias fases da cadeia de valor:

Custos de Produção - A mão-de-obra familiar não é valorizada na análise financeira, uma vez que não corresponde a um fluxo financeiro para os agricultores. No entanto, representa um custo de oportunidade que os agricultores avaliam quando consideram usos alternativos para a sua mão-de-obra e para além dos membros do seu agregado familiar.

Os custos da mão-de-obra incluem-se na análise económica, ao valor com que são remunerados no mercado local. Mesmo que não se preveja uma pressão ascendente sobre os salários rurais devido à doença holandesa, é possível que o crescimento nos sectores informais que rodeiam os pólos de crescimento da indústria extractiva ou de áreas urbanas, funcione como incentivo para os trabalhadores rurais migrarem para as cidades. Também é possível que os programas de investimento em infra-estruturas, caso o governo decida aplicar nesse sector uma parte das receitas obtidas com a expansão dos recursos naturais, se traduzam num aumento da procura de mão-de-obra pouco qualificada fazendo, assim, aumentar os salários rurais, à medida que se lhes apresentam oportunidades de subsistência alternativas.

Rentabilidade Económica - Os modelos da competitividade dos custos das cadeias de valor, sugerem que existem duas culturas – as bananas e os tomates – que não enfrentam pressões significativas sobre a sua rentabilidade económica, visto que serem ambas extremamente competitivas tanto em cenários de custos financeiros como económicos, mesmo com uma valorização significativa do metical. Ambas enfrentam, no entanto, outras ameaças e desafios, incluindo patologias vegetais (banana) e baixos níveis de investimento que, até agora, têm limitado a produção nacional a períodos sazonais específicos (tomate, produzido apenas ao ar livre/ sem o apoio de estufas). A competitividade do tomate em Moçambique é também limitada pela escala de produção, pela grande diversidade agro ecológica que dificulta o desenvolvimento de operações em maior escala, pela falta de consistência do abastecimento e pela necessidade de melhorar as práticas de gestão agrícola. Além disso, a falta de capacidade de agro-processamento de tomate em Moçambique significa que o excesso de produção fresca não tem mercado.

A rentabilidade de arroz aos custos actuais e com um rendimento de 4 toneladas por hectare é negativa em termos económicos. Isto é agravado por um cenário de forte valorização do metical. Para uma produção ao ponto de equilíbrio em termos económicos e a uma taxa de câmbio de 20 MT/USD, é necessário um aumento de rendimento de até 9 toneladas por hectare, o que é extremamente ambicioso, a curto prazo. Porém, constatou-se a existência de tecnologias promissoras no Xai-Xai, onde a cooperação chinesa está a ajudar na formação de agricultores moçambicanos.

Quando se efectua a mesma análise de sensibilidade da taxa de câmbio para as restantes duas cadeias de valor – o algodão e a soja - estas atingem uma rentabilidade mínima (marginal), em termos económicos. Ambos usam relativamente poucos insumos modernos e iriam beneficiar com inovações para aumentar o rendimento. No caso do algodão, as empresas de descaroçamento estão interessadas em prosseguir uma cooperação mais estreita com os cultivadores contratados “emergentes”, que podem elevar as suas explorações agrícolas para um nível superior, em termos de áreas, de mecanização, bem como, do uso de insumos melhorados. O mesmo se aplica à soja, cuja rentabilidade económica é positiva à taxa de câmbio actual, mas cujo mercado pode ficar ameaçado se houver um abrandamento da indústria avícola moçambicana. Existe potencial para uma maior agregação de valor no processamento de soja, ou expandir para um comércio regional de soja, mas os custos logísticos para transportar a soja do centro/norte para Maputo (ou países vizinhos) são elevados.

Elevados Custos Logísticos - As cadeias de valor moçambicanas enfrentam desafios relacionados com os elevados custos de transporte, ineficiências portuárias e à pouca qualidade de electricidade para o processamento. Estes custos logísticos elevados, e não fiáveis, impõem pesados desafios à exportação de culturas tais como a banana e o algodão. Também oferecem uma “protecção natural” contra as importações da soja e do arroz no interior do país, cujos principais mercados em Maputo, e noutros centros urbanos do litoral, são prontamente abastecidos através de importações, mas que se mantêm competitivos para os mercados mais pequenos no interior.

No entanto, a questão logística também é importante, porque se traduz em desincentivos ao investimento na agro-indústria. A menos que as fábricas estejam bem organizadas e bem relacionadas para as ajudar a evitar estes desincentivos, elas têm que de enfrentar uma série de custos e incertezas: má gestão portuária que pouco considera sistemas de cabotagem costeira (o transporte marítimo, geralmente de menor escala, que iria entregar mercadorias nos principais centros urbanos moçambicanos ao longo da costa); atrasos nos portos que fazem aumentar os encargos obrigatórios e os dias de estadia, promessas de fornecimento de energia eléctrica que não são cumpridas quando os investidores chegam ao local; custos e riscos de transporte (especialmente na EN1 nos últimos meses, com riscos de segurança renovados no centro do país), e fronteiras pouco funcionais.

Custos de Processamento - As instalações de agro-processamento, tanto na cadeia de valor do algodão como na do arroz, não são eficientes, sendo portanto, onerosas. A taxa média de descaroçamento de algodão de Moçambique é baixa quando comparado com valores de referência, a qualidade da fibra pode ser inferior e as sementes são devolvidas aos agricultores depois do descaroçamento sem serem tratadas. Os custos de processamento do arroz são considerados elevados, devido ao combustível / energia, mão-de-obra e a outros custos elevados.

Competição de Importações ou para os Mercados de Exportação - Do lado das exportações, a África do Sul é um mercado muito conveniente para as plantações da banana de Moçambique, mas apenas se as questões locais de patologia puderem ser controladas. Quanto às exportações de fibra de algodão, os volumes mais reduzidos de Moçambique dificultam a sua capacidade para negociar preços melhores com os compradores asiáticos. Em pelo menos um caso, isto levou as empresas de descaroçamento a procurar outros mercados, mais de nicho, no exterior, concentrando-se nas exigências de maior qualidade da fibra (por exemplo, Maurícias, Portugal) fora da Ásia, em que os volumes ditam a regra. Moçambique também poderia melhorar os seus preços FOB médios ao prestar mais atenção ao desenvolvimento de variedades de sementes, à sementeira consistente por variedade, a uma melhor apanha do algodão cru de forma a minimizar a quantidade de matérias estranhas na colheita, e a uma maior ênfase na qualidade da fibra consistente por parte das empresas de descaroçamento.

Em relação aos três produtos substitutos de importação aqui examinados, Moçambique é, e provavelmente irá manter-se por algum tempo, um país importador de arroz permitindo-lhe assim satisfazer as necessidades de consumo interno. No entanto, o pacote chinês que está a ser disseminado pela Wanbao, se for mantido, é uma promessa real para elevar o tecto tecnológico de Moçambique e expandir enormemente a produção interna de arroz. A produção de soja compete com o bagaço de soja importado, mas apenas se o sector avícola local for viável em termos económicos e comerciais.

Além disso, para poder crescer e expandir-se, o cultivo de soja comercial requer áreas maiores e, portanto, mecanização (e acesso ao crédito para financiar a mecanização). Embora a produção de tomate de Moçambique seja competitiva no período da colheita, o calendário de crescimento é limitado pela falta de infra-estruturas de estufas e não consegue competir com a África do Sul durante o verão. Os tomates sul-africanos normalmente competiriam durante todo o ano no mercado de Maputo, se não houvesse o acordo informal das mukheristas para se absterem de importar durante a época de tomate de Moçambique.

Questões de Política - A presente análise levantou uma ampla gama de questões políticas que precisam de ser abordadas, para que a competitividade da agricultura moçambicana seja sustentada:

- Terra A confusão sobre os direitos de uso da terra e os direitos do governo de atribuir este uso aos investidores estrangeiros que procuram o acesso à terra, tornam pouco claros e até confusos os incentivos existente para trabalhar activamente as terras agrícolas ou para vender terras a outros que a poderia cultivar de forma activa. Sem mercados de terras fortes, esta pode ficar improdutiva, por falta de utilização ou por ser subutilizada.
- Mão-de-obra Os salários mínimos oficiais na agricultura ficam significativamente acima da produtividade laboral (Jones e Tarp 2012) e são superiores aos salários laborais industriais, mais produtivos, na Ásia. Tais salários mínimos elevados ameaçam a competitividade de Moçambique em geral, e da agricultura moçambicana em especial, sobretudo do ponto de vista comparativo. Para a mão-de-obra rural, a obtenção de acesso a trabalho assalariado (especialmente para os homens), na exploração ou fora dela, é considerado um benefício significativo, especialmente ao salário mínimo oficial. Este último é 50-100% superior aos salários de mercado observados no campo. A concorrência para arranjar trabalho assalariado nas plantações de açúcar, por exemplo, é bem pesada em Moçambique (O’Laughlin e Ibraimo 2013).
- Insumos melhorados. As baixas taxas de utilização de insumos melhorados pelos agricultores moçambicanos são amplamente discutidas na literatura. É surpreendente, em particular, verificar que os fertilizantes não fazem parte do pacote de insumos que as empresas de descaroçamento de algodão fornecem aos produtores contratados, ao contrário do que se pratica normalmente noutros locais de África e mesmo em Moçambique, como é o caso no sector do tabaco. Observa-se frequentemente algum benefício indirecto da distribuição de adubo para o cultivo comercial quando este é distribuído para as culturas não pecuniárias; então porque é que isto não se pratica no sector do algodão?
Outra questão que surge acerca dos insumos, é a distribuição de sementes de soja gratuitas ou subsidiadas pelas ONG aos agricultores. Embora isso possa melhorar a produtividade da soja, corre-se o risco de enfraquecer o desenvolvimento de mercados de insumos⁴⁸.
Um misturador de fertilizantes na Beira observou que estão em curso trabalhos para desenvolver mapas do solo e dar formação a agentes de extensão rural sobre o seu uso, para que estes possam recomendar aos agricultores moçambicanos pacotes de agro-químicos adaptados às condições específicas do solo.
- Promoção do investimento estrangeiro na agricultura A publicidade negativa em torno dos investimentos estrangeiros na agricultura, apesar da capacidade dos investidores estrangeiros para expandirem novas tecnologias promissoras para os agricultores, faz com que os governos locais sejam mais cautelosos relativamente à celebração de novos acordos com aqueles que poderão ser capazes de elevar os limiares da produtividade em Moçambique.
- Política de preços Apenas no caso do subsector do algodão é que os preços mínimos aos produtores ainda são estabelecidos pelo Conselho de Ministros sob proposta do IAM. Os preços das outras cadeias de valor aqui examinadas são determinados pelo mercado. A fórmula para fixar o preço da semente de algodão que é anualmente determinada por um conselho composto pelo IAM, a Associação dos Industriais do Algodão e os produtores agrícolas, inclui

⁴⁸ Uma entrevista realizada pela equipa de estudo sobre a competitividade da Indústria Transformadora (Salinger e Ennis 2014b) a uma empresa de mistura de fertilizantes na Beira sublinhou que o desenvolvimento de um mercado de insumos viável também requer um investimento da parte do governo em capacidades de mapeamento e (possivelmente) de testagem de solos, para poder vender aos agricultores os pacotes adequados de fertilizantes necessários, por cultura e por deficiência de solo.

todos os termos certos. O preço mundial de referência reflecte a média dos preços mais recentes, não se incluindo na fórmula a média calculada na base de preços do futuro. Isto dificulta às empresas de descaroçamento, a protecção contra movimentos adversos dos preços futuros. Ao passo que as grandes empresas internacionais que operam neste subsector podem recorrer a acordos formais de cobertura de risco de mercadorias, o mais provável é que as empresas moçambicanas mais pequenas não tenham essa capacidade, deixando-as vulneráveis a oscilações adversas dos preços.

- **Operações pós-colheita** Uma série de problemas pós-colheita desincentivam o investimento. Embora a capacidade existente de moagem de arroz está muito subutilizada, ainda assim estão a ser realizados novos investimentos públicos para os processamentos de arroz.

A principal cultura de cereais em Moçambique, o milho, não é usada pelo seu principal produtor, a Companhia Industrial da Matola, alegadamente porque o milho local não tem qualidade aceitável e consistente para fazer farinha de milho; em vez disso, o milho é importado da África do Sul para ser processado em pacotes de farinha de milho prontos para o supermercado, o que sugere a existência de uma oportunidade para investir na recolha, secagem, armazenamento e entrega do milho nos centros urbanos para processamento. São necessários mais estudos acerca dos constrangimentos que impedem/ limitam investimentos pós-colheita.

O fornecimento de alimentos à indústria de extracção emergente nos centros urbanos ou centros de assentamento - por exemplo de Tete, Palma, etc. - não é feita por empresas moçambicanas, em vez disso, o abastecimento de alimentos para as cantinas de mineração e de locais de construção é feito por via aérea a partir da África do Sul. Explicações empíricas referem a inexistência e a falta de capacidade no cumprimento das normas de segurança / qualidade dos alimentos, dos processos alimentares moçambicanos. Mais uma vez, é preciso uma investigação mais aprofundada sobre estas questões, que iria ajudar a identificar os constrangimentos enfrentados.

- **Infra-estrutura** Histórias de infra-estruturais deficitárias são abundantes em Moçambique. A densidade rodoviária é fraca, o que se traduz em elevados custos de transporte interno, o que por sua vez significa que existem grandes extensões de terras aráveis que são praticamente inutilizáveis⁴⁹. Isto, por sua vez, significa que muitas vezes é mais fácil importar produtos da África do Sul ou do exterior, do que distribuir alimentos internamente em Moçambique. A gestão portuária também é ineficaz, resultando em longos atrasos e custos elevados de sobre estadia, que frustram as iniciativas para investir na cabotagem costeira que poderia possivelmente transportar mercadorias de forma mais eficiente entre Nacala, Beira e Maputo. O fornecimento de energia eléctrica é irregular e muitas vezes não há novas ligações de energia eléctrica disponíveis. Isto desencoraja o investimento, particularmente em equipamentos caros de processamento agrário.
- **Comércio** As importações de frango congelado do Brasil, através do Médio Oriente, têm sido alegadamente objecto de dumping nos mercados de Moçambique, reduzindo deste modo a produção avícola moçambicana. A TechnoServe destacou primeiramente esta questão, e tem estado a trabalhar com o governo para investigar, documentar e fazer as reclamações necessárias. O grupo também lançou uma campanha pública nos meios de comunicação social de forma a sensibilizar os consumidores no sentido de “compar frangos locais”, a fim de reforçar a procura de produto local. As ineficiências portuárias limitam os exportadores de banana e da fibra de algodão, assim como para os importadores de soja e arroz. Ouviram-se casos de comerciantes que se queixaram sobre o custo da digitalização nos portos e dos encargos sobre estadia associados com atrasos no (des)carregamento, bem como sobre os encargos para usar o novo balcão único⁵⁰.

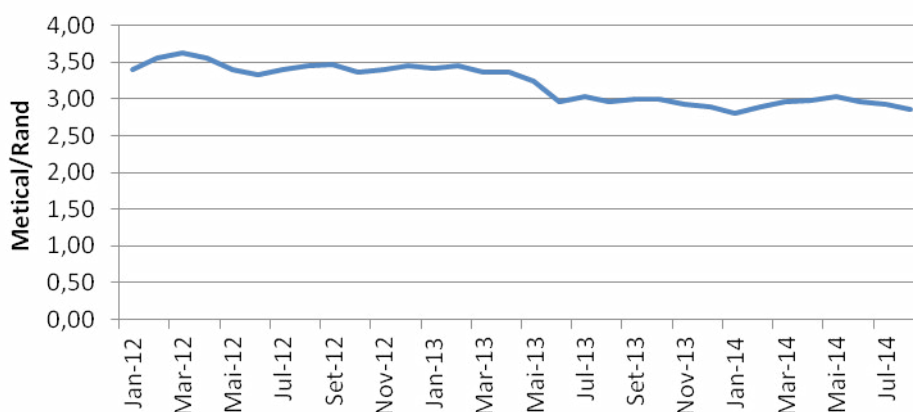
⁴⁹ Ver Heady, Muyanga e Jayne (2014).

⁵⁰ Claypole (2013) realizou uma avaliação para a SPEED sobre as reacções dos utentes ao Balcão Único em Moçambique nos primeiros meses da implementação, antes de todos os módulos estarem a funcionar. Desconhece-se se foi conduzida uma avaliação de seguimento.

Ouviram-se inúmeras informações de dificuldades na passagem de fronteiras de/ou para a África do Sul. Sendo reconhecido como alegadamente difícil, não só para as mulheres, fazer as mercadorias atravessarem as fronteiras, assim como também para os estrangeiros que enfrentam dificuldades por estarem sujeitos a um novo escrutínio do ponto de vista de imigração. Embora este último caso seja certamente compreensível e justificável, quanto ao primeiro objectivo dos protocolos da SADC é incentivar a fluidez da circulação de bens através das fronteiras regionais, com o mínimo de atrasos e embaraços. Dada a crescente expansão do comércio entre a África do Sul e Moçambique na EN4, e dada a crescente importância do porto de Maputo para Pretória / Johannesburg (especialmente à medida que os congestionamentos e os atrasos em Durban se tornam cada vez mais problemáticos), é essencial garantir a fluidez do comércio neste ponto de passagem fronteiriço em particular.

- **Taxas de câmbio/Competitividade** A África do Sul é o parceiro comercial mais importante de Moçambique, fornecendo 27% de todos os bens para Moçambique e comprando 20% de todas as mercadorias provenientes de Moçambique em 2012 (medidos pelo valor do comércio em dólares, INE 2013). Nos últimos dois anos, o valor do rand sul-africano sofreu uma queda, devido à política monetária internacional. Isto provocou um efeito indirecto de fortalecimento do metical em relação ao rand, em termos de taxas de câmbio nominais, de quase 20%, desde o início de 2012. Uma tal valorização serviu para acentuar a competitividade dos produtos sul-africanos no mercado moçambicano. A penetração profunda de alimentos processados sul-africanos em Moçambique está bem estabelecida. Uma avaliação casual da gama dos produtos alimentares embalados disponíveis num supermercado na Beira mostra quão pouco se produz realmente em termos de alimentos processados em Moçambique (apesar dos esforços do governo para estimular a marca “Made in Moçambique”), quer sejam cereais, fruta, hortaliças, feijões enlatados, sopas, temperos, bebidas, lanches, alimentos congelados, etc. Embora Moçambique pouco possa fazer quanto à queda do valor do rand, esta experiência oferece uma pequena visualização dos impactos futuros no sector alimentar e agrícola de Moçambique se também houver um fortalecimento do metical em relação às outras moedas do mundo.

FIGURA 19: TAXA DE CÂMBIO MÉDIA MENSAL DO METICAL/RAND, 2012-2014



Fonte: Standard Bank.

4.1. MENSAGENS FUNDAMENTAIS

Moçambique precisa reconhecer a potencial ameaça da expansão dos recursos naturais não renováveis - ou seja, a possível valorização do valor do metical, as mudanças nos preços relativos a favor dos bens não transaccionáveis em vez dos transaccionáveis, e o declínio de incentivos para produzir certos produtos básicos agrícolas tradicionais – transaccionáveis. E assim elaborar uma estratégia para antecipar, gerir e procurar uma resposta.



Isto implicará, em parte, um compromisso com a gestão das receitas em divisas provenientes da exportação de recursos naturais não-renováveis. As opções incluem manter alguma proporção das receitas totais em contas de poupança no exterior, ou investi-las em fundos soberanos para controlar o fluxo de divisas para a economia local⁵¹. Também será importante que o governo canalize essas receitas para os gastos públicos em investimentos que irão compensar a ameaça de uma moeda mais forte, através de melhorias de produtividade e de infra-estrutura, para aumentar a competitividade do sector agrícola. Também pode ser importante incentivar os investimentos no processamento agrícola, de forma a fortalecer a competitividade dos produtos locais através de melhorias da produtividade, qualidade e acréscimo de valor.

Os investimentos em infra-estruturas (transportes e electricidade) serão fundamentais para contribuir para a redução dos custos de comercialização e de transporte dos produtos agrícolas, e para oferecer melhores incentivos aos investimentos agro-industriais, contribuindo assim para um sector agrícola emergente mais competitivo em Moçambique.

Outra parte da estratégia de resposta do governo à expansão dos recursos naturais não- renováveis deve ser o desenvolvimento de um plano para monitorizar e divulgar regularmente os indicadores que poderão apontar para o risco da doença holandesa (tais como taxas de câmbio de mercado, taxas de câmbio efectivas, tendências de produção e comércio, preços dos bens não-transaccionáveis, tais como os salários dos trabalhadores qualificados, semiqualificados e pouco qualificados; a migração do mercado de trabalho; terrenos, imóveis e serviços de construção; custos de transporte, etc.).



Porto de Mputo

⁵¹ Ver Armas (2014) para um conjunto de opções ligeiramente mais extensivo.

REFERÊNCIAS

- Abt Associates. 2011. “AgCLIR Mozambique: Commercial, Legal, and Institutional Reform in Mozambique’s Agriculture Sector, Agenda for Action.” Bethesda, MD, August.
- Agência de Informação de Moçambique (AIM). 2014. “Authorities Seize Smuggled Cotton.” August 27.
- Agrifood Consulting International. 2005. “Development Strategy for the Rice Sector in Mozambique: Trade, Market Potential, and Competitiveness of Mozambican Rice.” Prepared for the Cooperazione Italiana. Bethesda, MD, August.
- Ali, Rosimina. 2013. “Mercados de Trabalho Rurais: Porque são negligenciados nas políticas de emprego, redução da pobreza e desenvolvimento em Moçambique?” Maputo: IESE, December.
- Armas, Enrique Blanco. 2014. “Avoiding the Resource Curse in Mozambique.” Blog entry, Africa Can End Poverty. World Bank. <http://blogs.worldbank.org/africacan/avoiding-resource-curse-mozambique>.
- Austin, James E. 1981. *Agroindustrial Project Analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Banco de Moçambique. 2013. *Balança de Pagamentos*. Nº 10. Maputo.
- Biggs, Tyler. 2011. “Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique.” SPEED/Reports/2011/010. Prepared for USAID’s SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, December.
- _____. 2012. “Mozambique’s Coming Natural Resource Boom: Expectations, Vulnerabilities, and Policies for Successful Management.” Presentation. Maputo: Confederation of Mozambique Economic Associations and USAID/SPEED.
- Brautigam, Deborah and Sigrid-Marianella Stensrud Ekman. 2012. “Briefing: Rumours and Realities of Chinese Agricultural Engagement in Mozambique.” *African Affairs*, 111/444 (July): 483-492.
- Braverman, Avishay and Jeffrey S. Hammer. 1988. “Computer Models for Agricultural Policy Analysis.” *Finance & Development*, June.
- Bruce, John W. 2007. “Land Use Rights for Commercial Activities in Mozambique.” Prepared for USAID/Mozambique’s Trade and Investment Program. Arlington, VA: Nathan Associates Inc.
- Claypole, William. 2013. “Impacts of the Single Electronic Window in Mozambique: Impacts of the SEW Importation and Exportation Modules after Nine Months of Operation in Mozambique.” Maputo, March 30.
- Collier, Paul. 2010. *The Plundered Planet*. Oxford University Press.
- Cunguara, Benedito, James Garrett, Cynthia Donovan, and Célia Cássimo. 2013. “Análise situacional, constrangimentos e oportunidades para o crescimento agrário em Moçambique.” Maputo: República de Moçambique, Ministério da Agricultura, Direcção de Economia, July.
- Dalberg. 2013. “Banana and Cashew Value Chain Assessment for Mozambique, Final Report.” Report prepared for the International Finance Corporation. October.
- Ebrahim-zadeh, Christine. 2003. “Back to Basics, Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely.” *Finance and Development*, 40, 1 (March).
- Fairbanks, Michael and Stace Lindsay. 1997. *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Fontes of Growth in the Developing World*. Boston: Harvard Business School Press.
- Food and Agriculture Organization. 2012. “Analysis of Incentives and Disincentives for Cotton in Mozambique.” *Monitoring African Food and Agricultural Policies*. Rome, October.

- _____. 2014. “Banana Market Review and Banana Statistics 2012-2013.” Rome.
- Gittinger, J. Price. 1982. *Economic Analysis of Agricultural Projects*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Gondolini, Gianluca. 2014. “Fighting banana diseases – the end of Cavendish?” *The World Banana Forum*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 5 February.
- Government of Mozambique, Ministry of Agriculture, CEPAGRI. 2012. “Stimulating Private-Sector Agribusiness Investment In Mozambique, Analysis of the Banana Market.” Maputo, September.
- _____, Departmaneto de Sanidade Vegetal. No date. “Taxas a aplicar em serviços prestados no ambito da inspecção fitossanitária e de quarentena vegetal.”
- Hanlon, Joseph and Teresa Smart. 2012 (Updated 2013). “Small farmers or big investors? Soya boom in Gurué has produced a few bigger farmers.” Open University Press, [http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Soya_boom_in_Gurue_Hanlon-Smart_updated-2013\(1\).pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Soya_boom_in_Gurue_Hanlon-Smart_updated-2013(1).pdf).
- Heady, Derek, Milu Muyanga, and Thomas Jayne. 2014. “Boserup and Beyond: Mounting Land Pressures & Development Strategies in Africa.” Presentation to the International Food Policy Research Institute. Washinton, DC, September 4.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, eds. 2012. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Instituto do Algodão de Moçambique. 2014. “Relatório sobre o Ponto de Situação do Subsector do Algodão, I Trimestre de 2014.” Maputo, April.
- Instituto Nacional de Estatística. 2011. “Censo Agro-Pecuário 2009-2010: Resultados Definitivos – Moçambique.”
- _____. 2013. “Anuário Estatístico, 2012.” Maputo, August.
- IPEX and USAID/AgriFUTURO. 2010. “Critical Path Review Port of Nacala, in Northern Mozambique.” Maputo.
- Jones, Sam and Finn Tarp. 2012. “Jobs and welfare in Mozambique: Country case study for the 2013 World Development Report.” Copenhagen: University of Copenhagen and UNU-WIDER.
- Kajisa, Kei and Ellen Payongayong. 2011. “Potential of and constraints to the rice Green Revolution in Mozambique: A case study of the Chokwe irrigation scheme.” *Food Policy* 36: 615-626.
- Kaplinsky, Rafael and Mike Morris. 2002. “A Handbook for Value Chain Research.” IDRC. <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/VchNov01.pdf>.
- Koeppel, Dan. 2014. “Has The End Of The Banana Arrived?” *Popular Science*, May. <http://www.popsci.com/article/science/has-end-banana-arrived>.
- Matsimbe, Maria Rafael. 2013. “As mulheres mukheristas e o comércio transfronteiriço.” Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Arqueologia e Antropologia, April.
- Monitor Group. 2012. “Stimulating Private-Sector Agribusiness Investment in Mozambique.” Multi-Stakeholder Action Plan. Prepared for the Mozambican Ministry of Agriculture, Center for Agricultural Promotion with support from U.S. Agency for International Development. August.
- Mouzinho, Bordalo, Benedito Cunguara, Eunice Cavane, and Cynthia Donovan. 2014. “Factores que influenciam o uso de insumos melhorados no sector familiar: Estudo de caso da região centro de Moçambique, 2010/11.” *Flash*, N° 71P. Maputo: Ministério da Agricultura, Direcção de Economia, 23 June.

- Murithi, Antony, Samuel Mintz, Federico Sarguene, and Casimiro Mendonça. 2012. “Logistics Review of the Beira and Nacala Corridors.” Prepared for USAID/Southern Africa and USAID/Mozambique. Arlington, VA: AECOM International and Abt Associates, August.
- O’Laughlin, Bridget and Yasfir Ibraimo. 2013. “The Expansion of Sugar Production and the Well-Being of Agricultural Workers and Rural Communities in Xinavane and Magude.” *Cadernos IESE* N.º 12E. Maputo: IESE, April.
- Opperman, Cuan and Niraj Varia. 2011. “Technical Report: Soybean Value Chain.” Prepared for USAID’s Southern Africa Trade Hub. Gaborone: AECOM International Development, November.
- Pearson, Scott R., J. Dirck Stryker, and Charles P. Humphreys. 1981. *Rice in West Africa: Policy and Economics*. Stanford University Press.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York, Free Press.
- Republic of Mozambique, Ministry of Agriculture. 2010. “Strategic Plan for Agricultural Development PEDSA 2010-2019.” Maputo, November.
- Republic of South Africa, Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries (RSA DAFF). 2011. “A Profile of the South African Banana Market Value Chain.” Arcadia.
- _____. 2012. “A Profile of the South African Tomato Market Value Chain.” Arcadia.
- Roemer, Michael and Joseph J. Stern. 1975. *The Appraisal of Development Projects*. New York: Praeger Publishers.
- Sadoulet, Elisabeth and Alain de Janvry. 1995. *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Salinger, Lynn and Caroline Ennis. 2014a. “Mozambican Labor Markets in the Face of a Natural Resource Boom: What Potential Impacts of Dutch Disease?” Prepared for USAID’s SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, June.
- _____. 2014. “Mozambique’s Natural Resource Boom: What Potential Impacts on Mozambique’s Manufacturing Sector?” Prepared for USAID’s SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, expected September.
- Shaffer, Brenda and Taleh Ziyadov, eds. 2012. *Beyond the Resource Curse*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- TechnoServe. 2011. “Southern Africa Regional Soybean Roadmap, Final Presentation.” With Agland Investment Services, Inc. and Bill & Melinda Gates Foundation. February.
- _____. 2013. “Mozambique, an Investor Destination: Fruit Sector.” Maputo, December.
- _____. No date. “Poultry Promotes Prosperity in Mozambique.” <http://www.TechnoServe.org/our-work/stories/poultry-promotes-prosperity>.
- Timmer, C. Peter. 1986. *Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____, Walter P. Falcon, and Scott R. Pearson. 1983. *Food Policy Analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Treviño, Juan Pedro. 2011. “Oil-Price Boom and Real Exchange Rate Appreciation: Is There Dutch Disease in the CEMAC?” IMF Working Paper WP/11/268. Washington, DC: IMF, November.
- Tsakok, Isabelle. 1990. *Agricultural Price Policy: A Practitioner’s Guide to Partial-Equilibrium Analysis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Tschirley, David, Colin Poulton, and Patrick Labaste, eds. 2009. *Organization and Performance of Cotton Sectors in Africa: Learning from Reform Experience*. Washington, DC: World Bank.
- United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service. 2014a. “Cotton: World Markets and Trade.” Washington, DC, May.
- _____. 2014b. “Grain: World Markets and Trade.” Washington, DC, May.
- United States Agency for International Development. No date. “USAID Country Profile: Property Rights and Resource Governance, Mozambique.” http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Mozambique_Profile.pdf.
- Van Campenhout, Bjorn. 2012. “Market Integration in Mozambique.” Mozambique Strategy Support Program. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, November.
- Viljoen, A. 2002. “The status of Fusarium wilt (Panama disease) of banana in South Africa.” *South African Journal of Science*, 98, 7/8 (July/August): 341.
- Visser, Jacob. 2012. “Astral Foods Says Mozambique a Place to Chase Chicken Investment.” Bloomberg, October 29. <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-29/astral-foods-says-mozambique-a-place-to-chase-chicken-investment.html>.
- Webber, C. Martin. 2013. “Competitiveness in Light of Mozambique’s Resource Boom.” Trip Report, Draft. Maputo: SPEED Program, October.
- _____ and Patrick Labaste. 2010. *Building Competitiveness in Africa’s Agriculture: A Guide to Value Chain Concepts and Applications*. Washington, DC: World Bank.
- Worker Rights Consortium. 2013. “Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001-2011.” Prepared for the Center for American Progress. Washington, DC.
- World Bank. 2006. “Mozambique: Agricultural Development Strategy, Stimulating Smallholder Agricultural Growth.” Report No. 32416-MZ. Washington, February 23.
- _____. 2010. “Mozambique: Cotton Supply Chain Rapid Risk Assessment.” November 15.
- _____. 2014a. “Domestic drivers play a much more important role in Tanzania’s maize prices than external factors.” Box 3, *Global Economic Prospects, Commodity Markets Outlook*, pp. 15-17. Washington, DC, July.
- _____. 2014b. *Global Economic Prospects, Commodity Markets Outlook*. Washington, DC, July.
- Zimbabwe Mail. 2014. “AMA sets 2014 cotton prices.” *The Zimbabwe Mail*, June 18. <http://www.thezimmail.co.zw/2014/06/18/ama-sets-2014-cotton-prices/>

CAPÍTULO 2.4
A COMPETITIVIDADE DO TURISMO
EM MOÇAMBIQUE:
QUAIS OS POTENCIAIS IMPACTOS
DO BOOM DE RECURSOS

Miguel Baca, Luke Kozumbo & Luís Sarmento
Outubro 2014

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado para a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), pela USAID/ Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial de Moçambique (SPEED).

Os autores gostariam de agradecer a todos os representantes do Governo de Moçambique, ao sector privado, às instituições de estudos e educação e às comunidades de organizações internacionais, o tempo que dedicaram a partilhar connosco informações sobre as cadeias de valor do turismo e a competitividade em Moçambique. A lista completa das entrevistas realizadas pode ser consultada nas referências.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial (SPEED), com o apoio da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), fornece uma análise económica para apoiar o sector privado de Moçambique. O SPEED e a CTA (Confederação Moçambicana das Associações Comerciais) realizaram um conjunto de estudos que exploram os potenciais impactos da explosão dos recursos naturais em Moçambique na valorização da moeda, na competitividade, no mercado de trabalho moçambicano e nos sectores económicos fundamentais, ou seja, a agricultura, a indústria transformadora e o turismo. O conjunto completo de relatórios está disponível em www.speed-program.com

O turismo tem potencial para dar um contributo significativo à economia moçambicana, não só através de receitas em divisas, mas também através da criação de emprego e desenvolvimento socioeconómico nas zonas rurais. Actualmente, o sector emprega 270 mil pessoas e representa 3,4% do produto interno bruto do país (GDP).

A indústria do turismo de Moçambique continua a ter um papel reduzido no mercado do turismo internacional, recebendo menos visitantes que, por sua vez, gastam menos dinheiro durante a sua estadia no país, quando comparada com os destinos rivais. A rentabilidade das empresas é afectada por uma série de limitações, resultando em maiores custos operacionais e uma maior dificuldade em atrair clientes, dificultando assim o aumento das receitas, ao contrário do que se passa nos destinos rivais tais como a Tanzânia ou as Maurícias. O presente estudo mostra que, actualmente, o turismo em Moçambique não é, em geral, competitivo, e que é, na opinião dos visitantes, um turismo de infra-estruturas pouco fiáveis, baixos níveis de serviço e uma má reputação em termos de segurança. Os problemas que o sector enfrenta, neste momento, são susceptíveis de serem agravados pelo boom de recursos e pelo potencial início da Doença Holandesa.

O estudo analisa duas cadeias de valor fundamentais do turismo - o turismo corporativo e o de lazer. Investigaram-se um conjunto de empresas destes segmentos do mercado, para a amostra, e os resultados da pesquisa foram introduzidos num modelo desenvolvido para este relatório. O modelo permite a manipulação de números, com base nos potenciais efeitos da Doença Holandesa (a valorização da moeda e o aumento dos custos de mão-de-obra) e também nas reformas políticas. Isto permite a análise da potencial relação custo/benefício das reformas, tanto actualmente, como num cenário de Doença Holandesa. A análise é realizada em termos financeiros a partir da perspectiva das empresas, considerando-se os custos operacionais e os custos de oportunidade decorrentes das limitações do ambiente de negócios.

A rentabilidade é estimada em termos económicos, ou seja, valorizando todos os factores de produção e insumos intermediários, os custos de oportunidade da sua utilização, bem como os custos de quaisquer impostos aplicáveis. A análise da rentabilidade também apresenta análises de sensibilidade dos potenciais impactos de: (a) um fortalecimento nominal do metical de 9.6 % (derivado das previsões do FMI); (b) um fortalecimento nominal do metical de 50 %, de 30 MZN/dólares para 20 MZN/dólares ; e (c) um cenário que repete estas valorizações do metical em condições de reformas políticas seleccionadas, previstas para eliminar os obstáculos à competitividade das empresas. Os resultados resumem-se abaixo.

¹ A 30 MT/ dólar, 1 metical equivale a 0.03333 dólares. A apreciação para 20 MT/ dólar significa que 1 metical equivale a 0.05 dólares. O aumento no valor é de 50 % (0.05/0.03333 = 1.50).

TABELA 1: ANÁLISE DO CENÁRIO: TURISMO CORPORATIVO E OS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

	Sem valorização ER	Valorização de ER de 9,6%	Valorização de ER de 50%
CENÁRIO DE POLÍTICAS PESSIMISTA			
Receitas Totais	1,390,565,243	1,367,871,218	1,272,367,197
Custos Operacionais	862,526,005	865,943,334	920,325,450
Impostos	421,930,642	409,919,049	347,807,930
Receitas Operacionais (MZN)	106,108,596	92,008,835	4,233,817
Receitas Operacionais (% das Receitas)	7.63%	6.73%	0.33%
CENÁRIO DE POLÍTICAS OPTIMISTA			
Receitas Totais	1,622,267,846	1,595,793,411	1,484,380,166
Custos Operacionais	947,426,430	948,799,206	993,160,827
Impostos	507,289,149	494,055,123	427,135,232
Receitas Operacionais	167,552,267	152,939,082	64,084,106
Receitas Operacionais (% das Receitas)	10.33%	9.58%	4.32%

Fonte: Análise da Equipa do Estudo

TABELA 2: ANÁLISE DO CENÁRIO: TURISMO DE LAZER E OS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

	Sem valorização ER	Valorização de ER de 9,6%	Valorização de ER de 50%
CENÁRIO DE POLÍTICAS PESSIMISTA			
Receitas Totais	297,373,921	292,520,779	272,097,138
Custos Operacionais	320,778,690	323,558,918	345,346,493
Impostos	59,025,052	58,284,218	55,627,058
Receitas Operacionais (MZN)	(82,429,821)	(89,322,357)	(128,876,413)
Receitas Operacionais (% das Receitas)	-27.72%	-30.54%	-47.36%
CENÁRIO DE POLÍTICAS OPTIMISTA			
Receitas Totais	518,426,143	509,966,410	474,365,037
Custos Operacionais	520,645,111	520,011,259	527,632,055
Impostos	97,305,571	95,925,471	90,538,851
Receitas Operacionais	(99,524,539)	(105,970,320)	(143,805,870)
Receitas Operacionais (% das Receitas)	-19.20%	-20.78%	-30.32%

Fonte: Análise da Equipa do Estudo

As análises de base (segunda coluna da esquerda) sugerem que neste momento o turismo corporativo é viável (lucro líquido de 7,63%), no actual quadro de custos, de receitas e de conjuntura favorável. A amostra do turismo de lazer, no entanto, sofreu grandes perdas em 2013 (-27,72%).

Caso haja um fortalecimento do metical de 9,6%, a situação relativa mantém-se a mesma para ambas as amostras, com as margens de lucro no turismo corporativo a serem reduzidas em 6,73% e as perdas na cadeia de valor do turismo de lazer a aumentarem para -30,54%.

Num cenário de valorização extrema (50%), os lucros para o sector de turismo corporativo são significativamente reduzidos (para menos de 0,5% da receita total), enquanto as perdas no sector de turismo de lazer aumentam de forma drástica (para -47,36%), pelo que a maioria das empresas sairia provavelmente do mercado, ficando apenas algumas com capacidade para competir com base na localização exclusiva, na dimensão e noutras vantagens significativas.

A realização de reformas políticas, paralelamente à valorização da moeda, permite ao sector empresarial manter-se rentável em todos os cenários de valorização. No entanto, mesmo uma reforma política moderada não será suficiente para ajudar o segmento do turismo de lazer e, mesmo contando com taxas de valorização da moeda moderadas, as reformas iriam apenas reduzir as perdas, mas não iriam resultar numa rentabilidade global.

Esta análise destaca o estado de crise actual do sector de turismo de lazer de Moçambique. O segmento corporativo é basicamente viável no actual ambiente operacional, embora fosse de alguma forma ameaçado num cenário de valorização extrema da moeda. No entanto, o turismo de lazer é o segmento com maior probabilidade de oferecer oportunidades às pequenas empresas locais, de criar emprego nas zonas rurais e de contribuir para o desenvolvimento de um sector de turismo de base alargada, tal como previsto nas políticas governamentais para o sector. Por isso, mesmo sem o possível início da Doença Holandesa existem motivos de preocupação.

Os resultados deste estudo destacam a necessidade de uma reforma urgente e abrangente do ambiente de negócios, o que iria beneficiar o sector do turismo e não só. Contudo, áreas específicas tais como o monopólio do transporte aéreo, as políticas de vistos, as quotas de trabalhadores estrangeiros e outras reformas do mercado de trabalho, são especialmente críticas para a indústria do turismo.

O relatório conclui com mensagens de destaque sobre a importância de reconhecer a potencial ameaça do *boom* dos recursos naturais para a competitividade do turismo, nomeadamente para o sector do turismo de lazer, e de elaborar uma estratégia para antecipar, gerir e responder a isto. Para tal, deverão ser desenvolvidos planos para uma gestão directa das receitas derivadas dos recursos naturais, para melhorar a produtividade da mão-de-obra e investir em infra-estruturas básicas e de transporte que irão melhorar a competitividade e resistir melhor às ameaças competitivas.

A equipa do estudo encoraja fortemente a CTA e os seus parceiros de diálogo a usar a ferramenta de modelação desenvolvida para este estudo com o objectivo de dar prioridade à reforma política, de modo a garantir a sobrevivência da indústria do turismo. Actualizar o modelo, ampliando o tamanho da amostra, e divulgar os resultados, seria uma forma de envolver o sector público num diálogo baseado em factos e concentrado em melhorar a competitividade do sector.

1. COMPETITIVIDADE DO TURISMO E OS IMPACTOS DO BOOM DE RECURSOS

O presente estudo faz parte de uma série de estudos realizados pela CTA e pelo SPEED com o objectivo de ajudar o sector privado e os responsáveis pela elaboração de políticas do Governo de Moçambique a antecipar os potenciais impactos do boom dos recursos naturais na economia moçambicana.

Muito tem sido escrito sobre o boom de recursos e os seus potenciais impactos na economia moçambicana - para mais detalhes, consulte www.speed-program.com. O principal ponto de debate prende-se com o impacto que a Doença Holandesa poderá ter em vários sectores da economia, e neste caso, no turismo. A Doença Holandesa surge numa situação de boom de recursos, quando uma forte onda de crescimento macroeconómico, impulsionada pelas indústrias extractivas, afecta os sectores nacionais orientados para a exportação, tais como o turismo, e se verifica a valorização da moeda local, reduzindo efectivamente a competitividade destes sectores.

1.1. COMPETITIVIDADE DO SECTOR DO TURISMO

Dupeyras e McCallum (2013) definem a competitividade no turismo, como a capacidade que um destino tem de otimizar a sua atractividade para residentes e não residentes, oferecendo serviços de turismo de qualidade, inovadores e atractivos aos consumidores (ou seja, oferecer uma boa relação custo-benefício), ganhando uma quota de mercado, no mercado interno e global e assegurando ao mesmo tempo que os recursos disponíveis de apoio ao turismo sejam utilizados de forma eficaz e sustentável.

² Página 7 Dupeyras e MacCallum (2013).

A fim de medir o desempenho de diferentes destinos, diferentes organizações desenvolveram indicadores fundamentais, em torno de quatro categorias:

- Desempenho e impactos da indústria;
- Capacidade de um destino para prestar serviços de qualidade e um turismo competitivo;
- Atractividade de um destino;
- Respostas políticas e oportunidades económicas.

Compreender e avaliar o desempenho relativo dos destinos, em termos de competitividade, é um desafio. Alguns países com sistemas e ofertas de turismo semelhantes podem variar consideravelmente em termos de competitividade. O desenvolvimento e a implementação de políticas que promovam um turismo competitivo e sustentável requer uma boa compreensão das variáveis da competitividade. Um bom entendimento depende de uma informação apropriada para apoiar a análise e a monitorização de políticas.

Um dos dados mais completos sobre a competitividade do turismo é o Relatório sobre a Competitividade de Viagens e do Turismo (TTCR), do Fórum Económico Mundial (WEF). A sua edição mais recente classificou Moçambique como o 125º em 140 países, atrás da Tanzânia, da Namíbia, do Malawi e do Zimbabué. Para onze dos catorze indicadores de competitividade no TTCR (veja Tabela 3) Moçambique situa-se abaixo do percentil 50³.

TABELA 3: INDICADORES DA COMPETITIVIDADE DO TURISMO DO WEF, PARA MOÇAMBIQUE (2013)

Classificação da Competitividade das Viagens & Turismo, Moçambique (2013)	
Indicador	Posição (dos 140)
Quadro Regulador das V&T	121
1. Regras e Regulamentos de Política	90
2. Sustentabilidade Ambiental	49
3. Segurança e Protecção	125
4. Saúde e Higiene	136
5. Priorização das Viagens & Turismo	87
Ambiente de Negócios e Infra-estrutura	120
6. Infra-estrutura do Transporte Aéreo	114
7. Infra-estrutura do Transporte Terrestre	134
8. Infra-estrutura do Turismo	106
9. Infra-estrutura de ICT	133
10. Competitividade dos preços na Indústria das V&T	30
Recursos Humanos, Culturais e Naturais das V&T	130
11. Recursos Humanos	138
12. Afinidade para Viagens & Turismo	116
13. Recursos Naturais	64
14. Recursos Culturais	120

Fonte: Fórum Económico Mundial, 2013

O TTCR destaca a presença de factores negativos no ambiente operacional de Moçambique, cujas previsões prevêem que resulte em custos consideráveis ao nível das empresas. Os principais desafios indicados no TTCR, e que são relevantes para este relatório, são a qualidade dos recursos humanos (Moçambique ocupa o penúltimo lugar do mundo) e as infra-estruturas de transporte.

³ Página 260-261. Fórum Económico Mundial, The Travel & Tourism Competitiveness Report, 2013

No entanto, enquanto o TTCR permite uma comparação entre países, a sua análise não se traduz facilmente para o nível das empresas, pois não fornece evidência quantitativa sobre como é que estas barreiras à competitividade afectam as empresas. Os dados são úteis, mas não contribuem de forma suficiente para o tipo de informação que é necessária para tomar decisões políticas, que fortaleçam a competitividade. Um dos objectivos do presente trabalho é apresentar um método para analisar as limitações da competitividade para o sector de uma forma que permita destacar facilmente o potencial impacto positivo de reformas políticas específicas.

1.2. POTENCIAIS IMPACTOS DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS NO SECTOR DO TURISMO

Esta situação indica que o sector do turismo em Moçambique, sem ter ainda sentido plenamente os efeitos de um *boom* de recursos naturais, já está a enfrentar uma série de dificuldades.

As formas específicas como estas explosões de recursos naturais afectam os diferentes sectores variam de lugar para lugar. Tendo em conta a composição e a estrutura dos preços no sector do turismo de Moçambique, tal como analisadas no TTCR, há dois efeitos específicos susceptíveis de terem maior impacto:

- A valorização da taxa de câmbio do país
- O aumento nos preços da mão-de-obra, especialmente da mão-de-obra qualificada

EFEITO DA DOENÇA HOLANDESA #1: VALORIZAÇÃO DO METICAL

Apesar dos grandes e persistentes fluxos de investimento e receitas do sector extractivo, Moçambique ainda não sentiu a rápida valorização da moeda, prevista por muitos. Provavelmente esta situação ocorrerá a curto prazo, devido aos fluxos de receitas dos megaprojectos serem compensados pelos custos significativos de arranque dos mesmos. No entanto, não é provável que estas forças de contrabalanço durem muito tempo. À medida que os megaprojectos evoluem da fase de arranque para o seu pleno funcionamento, as suas receitas vão ultrapassar muito os custos de implantação. Da mesma forma, a consolidação da indústria é um fenómeno único, e não irá ajudar futuros aumentos contínuos na produtividade. À medida que estas tendências se consolidam, pode prever-se, portanto, uma valorização ainda maior do metical, tornando os bens e os serviços transaccionáveis, mais caros em relação aos seus concorrentes estrangeiros.

Caso não se verifique um aumento significativo da produtividade no sector do turismo, é provável que a qualidade de serviços do turismo não consiga acompanhar os aumentos relativos de preço, colocando assim o sector numa desvantagem competitiva, a nível internacional.

EFEITO DA DOENÇA HOLANDESA #2: AUMENTO DOS CUSTOS DA MÃO-DE-OBRA

O mercado de trabalho em Moçambique apresenta outro grande desafio para a competitividade do sector do turismo. Em termos demográficos, a força de trabalho é jovem, com baixo nível de educação, com 65% dos trabalhadores do país com menos de 25 anos de idade e uma média de 1,2 anos de escolaridade. Os novos trabalhadores ingressam na força de trabalho a uma taxa de cerca de 300.000 por ano, ultrapassando a criação anual de postos de emprego em 20.000. O turismo é tradicionalmente um sector de trabalho intensivo e, como tal, é considerado por muitos países como um factor-chave de transformação económica, oferecendo uma ampla gama de empregos relativamente pouco qualificados, muitas vezes em zonas rurais, mas também nas áreas urbanas.

⁴ Página 161, IMF, Mozambique Rising.

⁵ (<http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/MOZ.pdf>)

⁶ A OECD e o AfDB estimam o crescimento anual da força de trabalho em 300.000. O Ministério do Trabalho de Moçambique estima o crescimento anual de postos de emprego em 280.000. (Salinger e Ennis, 2014)

No entanto é previsível que, num cenário de Doença Holandesa, o custo da mão-de-obra, especialmente da mão-de-obra qualificada, sofra um aumento, afectando assim uma das principais despesas para o sector de turismo. Portanto, embora possa não haver uma redução na oferta de mão-de-obra, devido aos trabalhadores não qualificados que entram no mercado de trabalho, este relatório assume que o turismo se mantém vulnerável ao aumento dos custos da mão-de-obra semiquificada e qualificada, bem como a aumentos do salário mínimo global que irão afectar os empregadores na contratação dos trabalhadores menos qualificados.

1.3. CADEIAS DE VALOR DO TURISMO, VANTAGEM COMPARATIVA E COMPETITIVIDADE

A própria indústria do turismo não é homogénea, por isso, e tal como na indústria transformadora e na agricultura, pode ser dividida em cadeias de valor. As diferentes cadeias de valor podem oferecer diferentes tipos de vantagens comparativas num país ou região, e algumas cadeias de valor podem ser mais competitivas do que outras. As cadeias de valor do turismo são definidas por Webber e Labaste (2010, 9), como se segue:

Normalmente, o termo cadeia de valor descreve toda a gama de actividades de valor acrescentado necessárias para um produto ou serviço passar através de várias fases de produção, incluindo a aquisição de matéria-primas e outros insumos, a montagem, a transformação física, a aquisição de serviços necessários, tal como o transporte ou o arrefecimento e, finalmente, a resposta à necessidade dos consumidores (Kaplinsky e Morris, 2002). Como tal, as cadeias de valor incluem todos os processos interdependentes, verticalmente ligados, que geram valor para o consumidor, bem como as ligações horizontais a outras cadeias de valor, que fornecem bens e serviços intermédios. As cadeias de valor concentram-se na criação de valor – tipicamente através da inovação de produtos ou processos, bem como através da comercialização - e também na atribuição de valor incremental.

O produto turístico é o serviço final fornecido a um visitante. Inclui uma série de “pontos de experiência” promovidos por diferentes entidades, desde as transportadoras aéreas e hotéis até aos restaurantes e excursões. A não promoção de uma boa experiência, em qualquer um dos pontos, pode comprometer toda a experiência e, conseqüentemente, destruir a competitividade do destino para essa cadeia de valor específica. A competitividade do turismo é, portanto, complexa e obriga a uma interacção da parte de um conjunto de actores interdependentes, incluindo o sector público.

Compreender as limitações que afectam a indústria do turismo de um país obriga, portanto, a entender o papel de cada componente da cadeia de valor na experiência global do turismo, incluindo a relação entre os vários elos da cadeia, e o desempenho dos prestadores de serviços e das instituições.

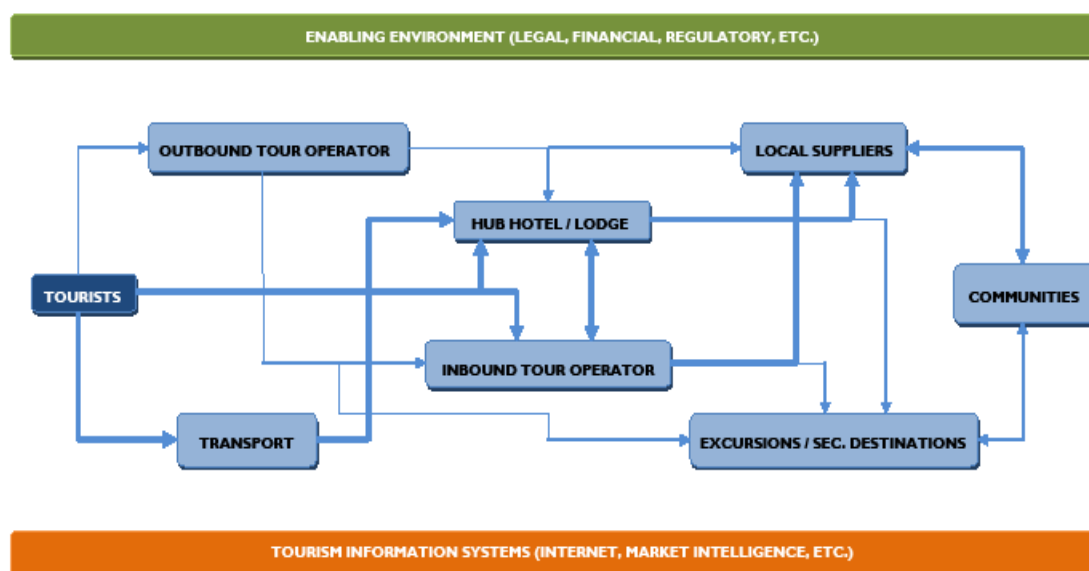
As cadeias de valor do turismo são estruturadas em torno do comprador - o turista. Ao contrário de outras indústrias, a “produção” de turismo, sem um consumidor específico, é algo que pode existir. Embora isto signifique, teoricamente, que existem possivelmente tantas cadeias de valor como turistas, no entanto, em geral e para efeitos da análise, o sector encontra-se geralmente segmentado de acordo com o tipo de visitante e com a actividade que realiza no seu destino. Cada segmento ou cadeia de valor requer produtos e serviços diferentes e, portanto, existem diferentes estratégias, fornecedores e mecanismos de distribuição.

As cadeias de valor do turismo são normalmente mapeadas por organização económica e especificidade da indústria e do local, dentro dos parâmetros de padrões de gastos e de transacções comerciais.

Assim, análise ao longo da cadeia identifica a forma como o valor é repartido entre as várias empresas do sector. Para avaliar o desempenho do operador e, portanto, a competitividade, são compiladas métricas e indicadores. A abordagem concentra-se no lado da oferta, mas também permite a identificação de constrangimentos específicos da indústria.

O quadro assim desenvolvido ajuda os decisores políticos a estabelecerem as prioridades para uma intervenção direccionada, não só num sector e num nível específico, mas também de forma mais alargada ao nível nacional.

FIGURA 1: MAPA TÍPICO DE UMA CADEIA DE VALOR DO TURISMO



Fonte: Baca e Fertziger (2009).

Esta ideia orientou o processo de desenvolvimento de um modelo analítico para o sector do turismo em Moçambique, tendo este modelo sido aplicado a duas cadeias de valor. Estas cadeias de valor foram escolhidas com base na sua importância, como promotoras do crescimento e do emprego e também por serem as duas mais significativas em quota do mercado. As cadeias de valor seleccionadas foram as seguintes:

- Viagens de negócios e corporativas: o segmento mais importante para Moçambique, em termos de número de visitantes, da rentabilidade e do potencial crescimento; os principais destinos para viagens de negócios e corporativas são Maputo, Pemba, Tete e Beira.
- O turismo de lazer: este segmento viu a sua importância e competitividade serem significativamente reduzidas; actualmente está concentrado na Ponta do Ouro (sul de Maputo), Inhambane (incluindo o Arquipélago do Bazaruto), e Pemba/Cabo Delgado (incluindo o Arquipélago das Quirimbas).

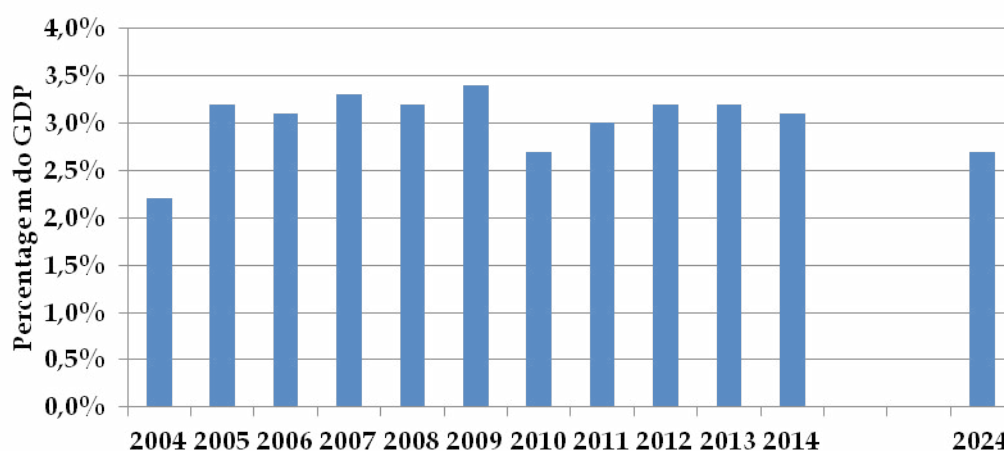


2. PANORÂMICA SOBRE O SECTOR DO TURISMO EM MOÇAMBIQUE

Ao contrário dos outros países em África, a maior parte dos visitantes internacionais de Moçambique são viajantes regionais e corporativos. Os visitantes regionais representam cerca de 78% do número total de visitantes, em comparação com 55% na Namíbia e 38% na África do Sul.

A África do Sul representa a maior parte do tráfego regional para Moçambique, com 45% de todos os visitantes de Moçambique. Os únicos mercados intercontinentais dignos de nota são Portugal, com 77.500 chegadas em 2013 (uma quota de 4%) e os Estados Unidos, que representam 3,5% do mercado total. Todos os outros mercados intercontinentais (Europa, Américas e Ásia) juntos, geram um total de 323.000 visitantes.

FIGURA 2: CONTRIBUIÇÃO ECONÓMICA DO TURISMO PARA O PIB DE MOÇAMBIQUE



Fonte: WTTC 2014 Moçambique, *Análise do País*.

Em 2013, o sector do turismo representou cerca de 3,2% do produto interno bruto total (ou GDP) e empregou cerca de 270.000 pessoas. O sector também gerou 8.800 mil milhões de meticaís em exportações (ou seja, receitas geradas pelos visitantes internacionais), o que representa 6,8% do total das exportações. No entanto, estes números representam uma queda real na contribuição do sector para a economia global. De acordo com o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) o pico do turismo, em 2009, representou cerca de 4% do PIB total. Prevê-se que irá representar menos de 2,6% em 2024.

Esta alteração percentual na contribuição do turismo para o PIB é parcialmente explicada pelo crescimento noutros sectores da economia, especialmente naqueles relacionados com a extracção de recursos naturais. Contudo, como o TTCR salienta, existem barreiras à competitividade que estão relacionadas com a segurança do visitante, a produtividade do trabalho e as reformas regulamentares, que contribuem, não só para a redução relativa, mas também para a estagnação real ou até, retrocesso no crescimento do sector de turismo. Por exemplo, em 2013 houve uma diminuição de 11% no número de visitantes internacionais e regionais, especialmente dos principais mercados emissores da África do Sul (-12%), Portugal (-14%), Estados Unidos (-13%) e do resto da Europa (-12%). Algumas das principais barreiras incluem:

- Políticas e regulamentos: os vistos turísticos são caros (p. ex. mais de 100 dólares por um visto de entrada única); o procedimento para a sua obtenção é moroso e determinado em função de considerações políticas não económicas; os salários mínimos impostos por lei, cujo valor real aumenta a cada ano, aumentam os custos do trabalho para valores acima da produtividade dos trabalhadores, e resultam em menores margens de lucro; os custos de financiamento são proibitivos.

⁷ WTTC, Economic Impact Research, 2013.

⁸ Ministério de Turismo. Dados de Referência (2013)

- **Infra-estrutura do transporte aéreo:** o mercado do transporte aéreo comercial não tem concorrência, tanto para Moçambique como dentro do país, resultando em preços elevados. O monopólio virtual da transportadora aérea estatal Linhas Aéreas de Moçambique (LAM) faz com que os voos domésticos sejam pouco fiáveis e caros, limitando o crescimento de um mercado de turismo nacional e regional, contribuindo para impedir que Moçambique se torne em algo mais do que um destino “complementar” para aqueles que visitam a África do Sul.
- **Infra-estrutura do transporte terrestre:** a infra-estrutura terrestre, incluindo as estradas, não existe ou é de má qualidade. Por exemplo, a falta de sinalização reduz a utilidade das estradas existentes para efeitos de turismo; as práticas de corrupção das alfândegas e dos agentes policiais é outro obstáculo à utilização das estradas pelos turistas.
- **Recursos Humanos:** a falta de uma estratégia abrangente para o desenvolvimento de recursos humanos para o sector, resulta numa falta de formação nas áreas de guias turísticos, assim como as barreiras linguísticas, e outros serviços, situação agravada pela falta de organizações de formação na área do turismo, bem como de um sistema de qualificações profissionais de turismo. Além dos custos da mão-de-obra e dos níveis de competências, outra questão que o sector enfrenta é a ausência de uma cultura voltada para os serviços, a conduta inadequada dos empregados provoca críticas negativas ao turismo e, portanto, receitas reduzidas.
- **Priorização das viagens & turismo:** o desenvolvimento do sector do turismo representa apenas 2,5% do Orçamento Geral do Estado, e, tendo em conta a potencialidade do sector como motor para a criação de emprego, o apoio do governo é insuficiente; a comercialização do país como um destino, por parte do Governo, exige um financiamento adicional e devia ir além da simples presença em feiras internacionais. Pouco tem sido feito para criar uma narrativa cultural nacional única para comercializar o país, e isto é um pré-requisito essencial para construir a marca do país e aumentar a sua participação no mercado global do turismo.

Estas barreiras já afectam o turismo em Moçambique, mesmo antes de se ter em consideração os efeitos de um *boom* de recursos.

2.1. PERFIL DA INDÚSTRIA

Aproximadamente 55% de todos os turistas que chegaram a Moçambique em 2013 (cerca de 842.000 pessoas) encontravam-se no país em viagens de negócios ou para visitar amigos e parentes (VFR). Neste ano, a maior parte das províncias viu apenas um aumento muito ligeiro, ou em alguns casos assistiu a uma diminuição, das taxas de ocupação nos hotéis, à excepção de Tete e do Niassa:

TABELA 4: TAXA DE OCUPAÇÃO POR PROVÍNCIA, EM PONTOS PERCENTUAIS (2009 – 2013)

Província	2009	2010	2011	2012	2013	Mudança na Percentagem 2012/2013
Niassa	20,7	20,9	19	20,1	28,7	42,8
Tete	34,5	40,1	40,8	35,2	47,8	35,9
Gaza	9,4	8,8	8,6	7,5	7,9	4,8
Cabo Delgado	18,7	18,3	22,5	29,7	30,0	0,8
Sofala	34,9	38,3	33,3	33,1	33,1	0,1
Cidade de Maputo	44,3	53,8	62,0	39,8	38,2	-4,0
Inhambane	12,3	9,5	11,2	10,0	9,4	-6,1
Manica	13,0	14,4	13,4	13,0	12,2	-6,2
Zambézia	25,3	24,5	26,3	19,9	18,1	-8,9
Província de Maputo	21,0	16,5	17,0	15,7	14,2	-9,7
Nampula	20,5	16,0	19,4	22,4	19,4	-13,2

Fonte: Ministério do Turismo, Indicadores de Referência na Área do Turismo, 2014.

Se por um lado o segmento de negócios e de VFR domina tradicionalmente a indústria do turismo de Moçambique⁹, por outro lado, a importância do segmento corporativo em particular tem sido alimentada pelo influxo de investimento estrangeiro nos sectores do gás e da mineração.

A preponderância dos turistas de negócios e de VFR tem tido implicações na distribuição de produtos turísticos ao longo das cadeias de valor. Ambos os tipos de turistas são classificados como Viajantes Independentes e Livres (FIT). Estes turistas organizam e personalizam as suas viagens, comprando produtos individuais (tais como passagens aéreas) em vez de pacotes de viagem (p. ex. passagem aérea e hotel num único pacote). Em contrapartida, o segmento do lazer é vendido principalmente através da personalização profissional de pacotes turísticos exclusivos reservados para o mercado de alto rendimento (p. ex. safaris na região, juntamente com uma estadia de praia em Moçambique).

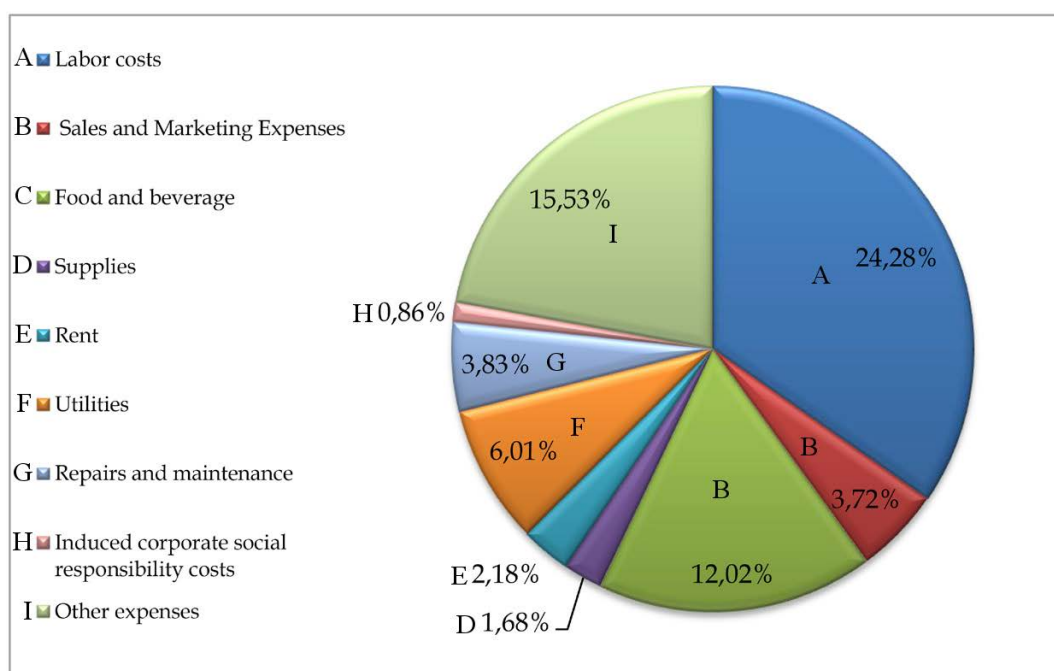
A maior parte dos produtos de viagens e de turismo em Moçambique é vendida directamente pelos prestadores de serviços (p. ex. hotéis, companhias aéreas), pelos seus agentes ou agências de viagens. Em comparação com outros destinos regionais, tal como a África do Sul e Tanzânia, o volume de viagens do tipo “pré-pacote” ou em grupo é muito limitado.

Esta situação tanto representa oportunidades como desafios. Os FIT tendem a recorrer mais aos fornecedores locais do que os turistas que viajam em grupo, permitindo assim que fiquem mais receitas dos visitantes no país e que se desenvolva uma cadeia de fornecimento local mais forte, assim como mais negócios de turismo local. No entanto, também limita o crescimento de uma indústria de turismo mais robusta, dado que há menos incentivos de mercado para desenvolver produtos que dêem resposta ao turismo de lazer.

No sistema de distribuição comercial (operadores turísticos internacionais) nos mercados intercontinentais, Moçambique é vendido principalmente como um destino exclusivo de praia insular que complementa outros pacotes de viagem padrão (principalmente safaris). Isto resulta apenas no desenvolvimento de alguns nichos de alojamento de elevado valor e de baixo volume no subsegmento do turismo insular.

A rentabilidade do turismo em Moçambique é determinada, principalmente, por um punhado de variáveis: a produtividade e os custos da mão-de-obra, os custos dos insumos importados (principalmente alimentos e bebidas), e a eficácia na movimentação dos visitantes. A análise, para este relatório, identificou os principais custos operacionais abaixo.

FIGURA 3: CUSTOS OPERACIONAIS DE BASE, AMOSTRA COMPLETA



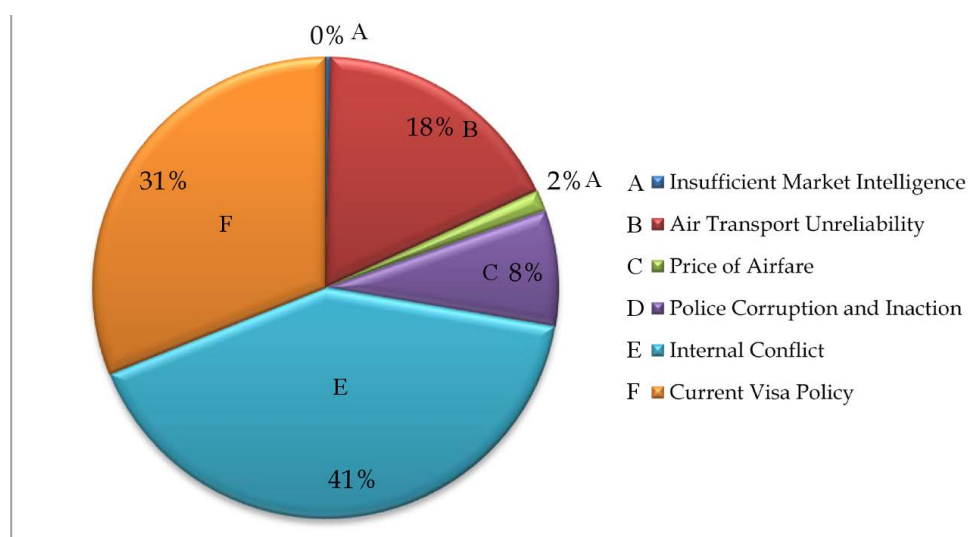
Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

⁹ “O Sector do Turismo em Moçambique: Uma Análise da Cadeia de Valor, Volume I.” (International Finance Corporation (IFC), 2006)

A exigência de prestar serviços personalizados e ininterruptos aos clientes no sector do turismo significa empregar um grande número de trabalhadores. A baixa produtividade dos empregados torna os custos totais de mão-de-obra significativamente mais elevados para as empresas locais, do que em destinos turísticos semelhantes. Os custos totais de mão-de-obra, tendo em conta as receitas, são quase 25% em Moçambique, enquanto na África do Sul são de 22% e na Índia de 18.4% .

A movimentação eficaz de visitantes também é crucial para a competitividade do sector. Como se pode ver na figura, as principais limitações para o aumento de visitantes e, portanto, para aumento das receitas, estão todas associadas a condicionantes políticas.

FIGURA 4: LUCROS NÃO REALIZADOS PELO NEGÓCIO DO TURISMO - 2013 (AMOSTRA COMPLETA)



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

Mais de 90% dos lucros não concretizados pelas empresas inquiridas neste estudo resultam de problemas de segurança, das políticas de vistos e do monopólio do transporte aéreo da LAM. Em 2013 estes lucros não concretizados totalizaram quase 83,5 milhões de Meticais (2,8 milhões de dólares americanos ao câmbio actual), o que equivale a quase três vezes os lucros realizados por todas as empresas inquiridas combinadas.

Com base neste levantamento, o sector do turismo em Moçambique mostra uma rentabilidade líquida extremamente baixa que resulta, pelo menos parcialmente, de impostos onerosos e de custos operacionais elevados devido à falta de fiabilidade dos serviços públicos (electricidade e água) e dos contínuos investimentos em formação e segurança. A Tabela 5 ilustra os custos e as margens de rentabilidade das empresas inquiridas.

¹⁰ 2011 Annual Hotel Industry Survey of Operations South Africa (Horwath HTL Consulting 2012).

¹¹ Indian Hotel Industry Survey 2010 – 2011. (Federation of Hotels & Restaurants Associations of India and HVS Hospitality Services 2011)

TABELA 5: AMOSTRA COMPLETA: ESTIMATIVAS DE CUSTOS & RENTABILIDADE

	Amostra Completa (MZN)	Amostra Completa (% das Receitas)
Receitas Brutas	1,687,939,164	N/A
Custos Operacionais	1,183,304,695	70.10%
Mão-de-Obra	409,858,012.63	24.28%
Vendas e Comercialização	62,765,089	3.72%
Alimentos e Bebidas	202,864,612	12.02%
Fornecimentos	28,361,679	1.68%
Renda	36,725,236	2.18%
Serviços Públicos	101,515,903	6.01%
Reparação e Manutenção	64,619,044	3.83%
Responsabilidade Social das Empresas (CSR) Induzida	14,503,522	0.86%
Outras Despesas	262,091,597	15.53%
Impostos (Nacionais & Municipais)	470,525,979	27.88%
Lucro Operacional	34,108,490	2.02%

Fontes: Análise da Equipa do Estudo.

Nestas circunstâncias, uma viragem para segmentos de mercado flexíveis de menor procura (turismo corporativo) constitui uma resposta comercial racional às condicionantes do ambiente operacional. No entanto, estes dados ocultam diferenças entre as cadeias de valor analisadas (ver secção 4). A cadeia de valor das viagens de negócios mostra indicadores financeiros e de competitividade mais sólidos, enquanto a cadeia de valor das viagens de lazer se encontra sujeita a uma significativa pressão financeira. A actual situação será agravada pela Doença Holandesa.

FIGURA 5: MAPA DO PROCESSO DO ESTUDO



3. METODOLOGIA DO ESTUDO

3.1. SELECÇÃO DAS CADEIAS DE VALOR

As cadeias de valor analisadas neste estudo foram seleccionadas após discussão com o subcomité de turismo da CTA (pelouro), tendo por base a relevância estatística dos segmentos de acordo com as estatísticas do MITUR para as chegadas de visitantes e os objectivos das suas visitas¹², e em alinhamento com as prioridades políticas da CTA para o sector.

A validação das cadeias de valor seleccionadas foi executada por actores chave do governo, pelo sector privado e por outras organizações relevantes (consulte a lista completa nas referências), e realizou-se ao longo de uma série de discussões individuais, culminando em reuniões das partes interessadas em Junho e Setembro de 2014.

As cadeias de valor seleccionadas foram as de lazer e de negócios.

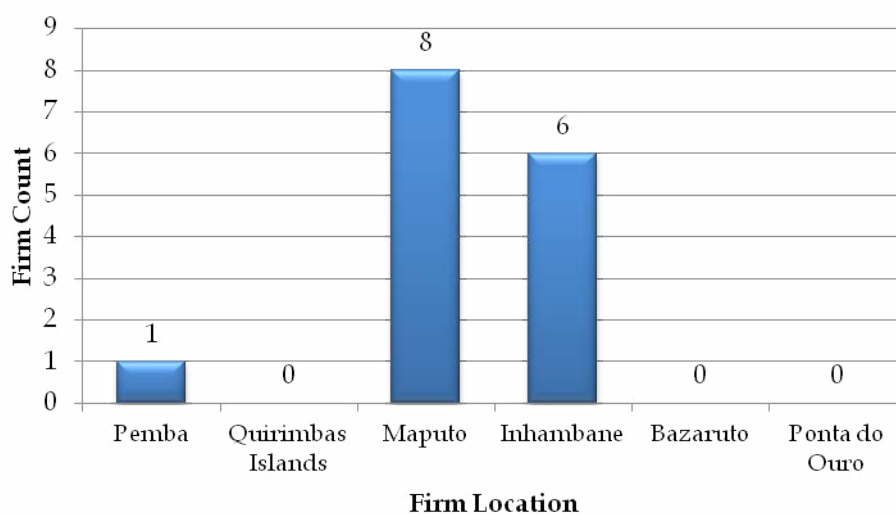


Feira Internacional de Turismo “Descubra Moçambique”.

3.2. RECOLHA DE DADOS

Os dados foram recolhidos em Maputo, Inhambane, Bazaruto, Ponta do Ouro, Pemba, e nas ilhas Quirimbas. Participaram 29 das 62 empresas abordadas. A amostra incluiu tanto as cadeias de valor do turismo de Negócios (N = 15) como as de Lazer (N = 14) na maioria dos locais de destino (veja as Figuras 8, 10, 12 e 13 para as distribuições).

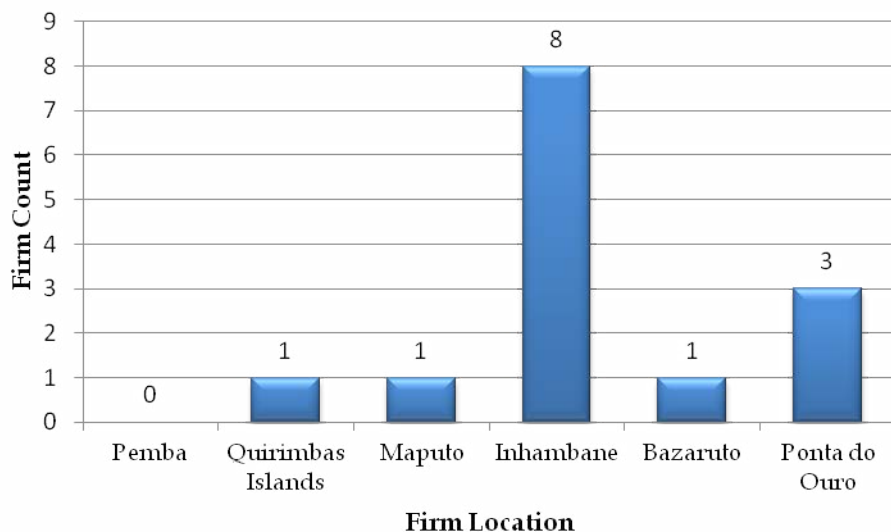
FIGURA 6: DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA DAS EMPRESAS DE TURISMO DE NEGÓCIOS E SUAS LOCALIZAÇÕES



Fonte: Análise da Equipa do Estudo

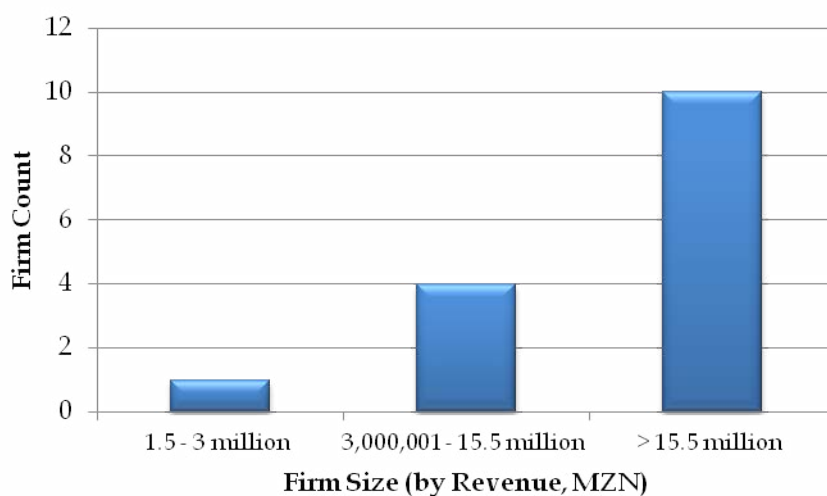
¹² Indicadores de Referência da Área de Turismo 2013. (Ministério do Turismo, 2014).

FIGURA 9: DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA DAS EMPRESAS DE TURISMO DE LAZER E AS SUAS LOCALIZAÇÕES



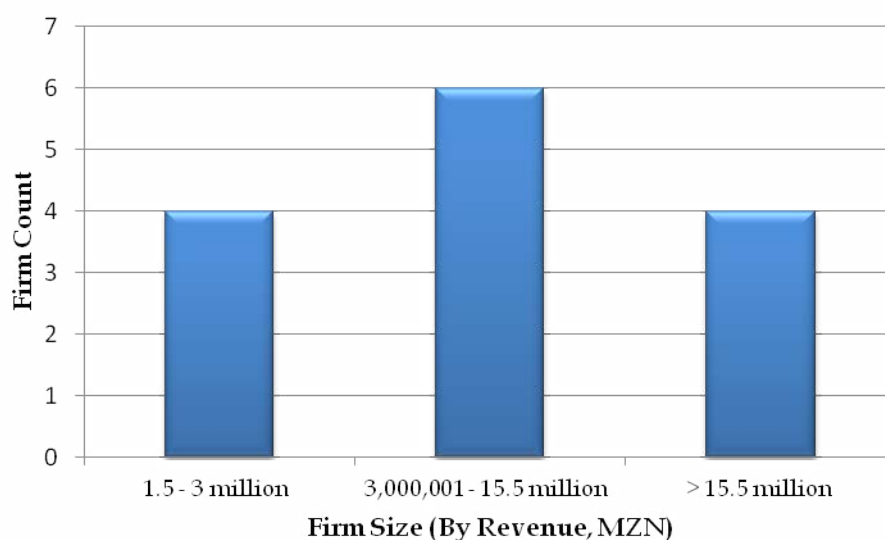
Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

FIGURA 10: DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA DAS EMPRESAS DE TURISMO DE NEGÓCIOS E AS SUAS DIMENSÕES



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

FIGURA 11: DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA DAS EMPRESAS DE TURISMO DE LAZER E SUAS DIMENSÕES



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

As seguintes figuras mostram a distribuição da amostra por segmento, localização e dimensão:

O instrumento de inquérito¹³ colocou três tipos de questões: características da empresa, desempenho financeiro 2013, e questões não financeiras relativas ao ambiente favorável.

As perguntas sobre as receitas e os custos operacionais solicitaram os respectivos totais anuais em moeda local.

A fim de minimizar erros na elaboração do relatório, foram feitas perguntas aos entrevistados de forma a quantificarem as suas componentes numa base percentual. Embora se tenha sacrificado um pequeno grau de precisão da informação ao serem comunicados os custos e as receitas desta forma, esta metodologia permitiu que as pequenas empresas, com menos detalhe financeiro, conseguissem fornecer respostas exactas. No entanto, impediu uma amostragem desproporcionada de grandes empresas.

As questões não financeiras relativas ao ambiente favorável foram concebidas para obter estimativas dos efeitos provocados, ao nível da empresa, pelas condicionantes do ambiente operacional no sector do turismo. A equipa de estudo identificou 23 condicionantes em todas as 14 componentes da competitividade do turismo, tal como definidos no TTCR (veja a Tabela 3). Embora estes variem consoante as matérias, dizem respeito aos factores que impõem custos operacionais adicionais sobre as empresas (externalidades negativas), ou que impedem as empresas de realizar negócios adicionais (custos de oportunidade). As respostas relativas às externalidades foram recolhidas como percentagens dos custos operacionais totais, enquanto as relativas aos custos de oportunidade foram registadas como o número de potenciais clientes que se recusaram em dar preferência à empresa inquirida, devido a preocupações com a condicionante especificada do ambiente favorável. Estas respostas foram então convertidas em moeda local, recorrendo aos dados sobre os custos operacionais totais, as receitas totais, e o número de clientes atendidos, para cada uma das empresas inquiridas. Desta forma, os custos implícitos para as empresas foram evidenciados ao estimar os valores das condicionantes não financeiras em termos financeiros (ou seja, em moeda local), para cada uma das 23 condicionantes identificadas nas 29 empresas. A tabela 6, abaixo, apresenta uma lista completa dessas condicionantes avaliadas pelo instrumento de inquérito.

¹³ O formato do instrumento de inquérito encontra-se no Anexo C.

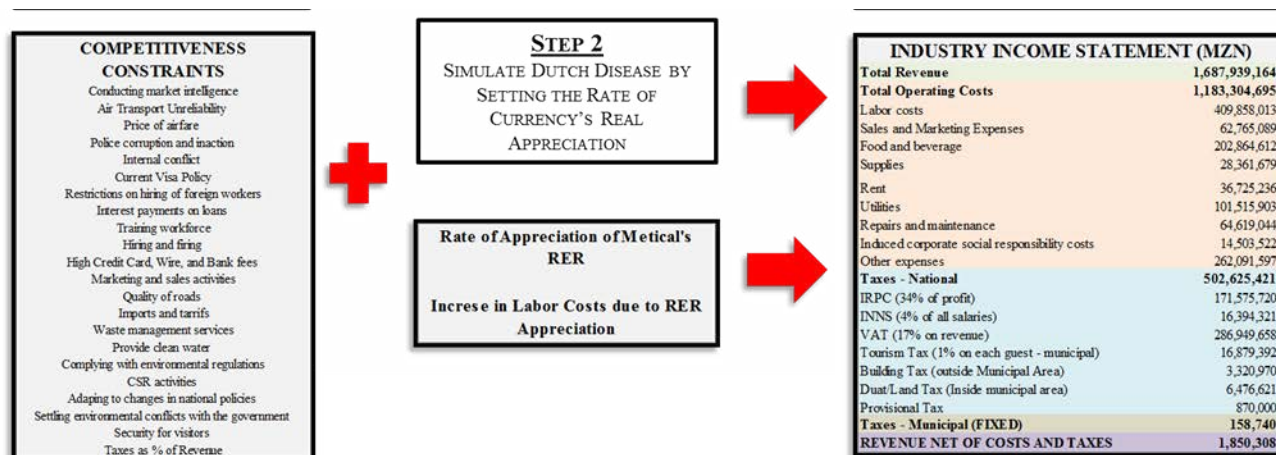
TABELA 6: CONDICIONANTES À COMPETITIVIDADE, AVALIADOS PELO INQUÉRITO

CONDICIONANTE	EFEITO AO NÍVEL DA EMPRESA	MODO COMO SE ENCONTRA EXPRESSO NO MODELO (UNIDADE)
Análises de mercado realizadas pelas empresas, devido à ausência de fornecedores externos	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Falta de fiabilidade do transporte aéreo	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Preços elevados do transporte aéreo	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Corrupção e inacção da polícia local	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Conflitos políticos em Moçambique	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Restritividade da política de vistos para visitantes	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Restrições na contratação de trabalhadores estrangeiros	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Pagamento de juros elevados sobre empréstimos concedidos por credores nacionais	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos elevados com a formação de empregados, pagos pelas empresas	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos associados à contratação e ao despedimento de empregados	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos relacionados com taxas elevadas sobre o uso de cartões de crédito, transferências e despesas bancárias, etc.	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Grandes despesas de comercialização e de vendas, incorridas devido à ausência de uma estratégia de promoção turística coordenada em todo o país	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Qualidade das estradas	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de importação e de tarifas	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de prestar serviços de gestão de desperdícios	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de fornecer água potável	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de cumprir os regulamentos ambientais	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Actividades induzidas pela responsabilidade social da empresa	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos suportados na adaptação às alterações das políticas nacionais	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos suportados a resolver conflitos ambientais com o governo	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de oferecer protecção aos visitantes	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos da baixa produtividade de mão-de-obra	Costs to businesses of inefficient and poorly educated labor force	Percentagem das receitas totais da amostra
Carga fiscal	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem das receitas totais da amostra

3.3. CONSTRUÇÃO DO MODELO

O modelo desenvolvido para o estudo fornece estimativas da saúde financeira das empresas de turismo, tendo em conta a amostra, em diferentes cenários de políticas e de Doença Holandesa (DD). A sua estrutura baseia-se numa declaração de rendimentos tradicional e permite a manipulação das variáveis das políticas e da DD num processo de duas fases. A Figura 7 mostra o processo analítico usado pelo modelo. Para começar, os dados financeiros são extraídos dos inquéritos ao nível de empresa, limpos e agregados para fornecerem valores totais do sector, para cada uma das componentes da declaração de rendimentos primários: receitas, custos operacionais, impostos e lucro operacional. Isto captou a situação financeira actual da competitividade económica da indústria, e serviu de medida de referência para o modelo.

FIGURA 12: MODELO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA NA PRESENÇA DA DOENÇA HOLANDESA



Na primeira fase (“Passo 1” na figura) ajustam-se as variáveis das condicionantes da competitividade para reproduzir as alterações no ambiente de negócios favorável. Estas 23 condicionantes representam as principais vias através das quais os negócios são dificultados por um ambiente político e operacional ineficaz. Os valores de base que quantificam os prejuízos financeiros encontram-se indicados para cada condicionante (obtidos a partir das respostas às questões não financeiras sobre o ambiente favorável, no inquérito às empresas). Assim, as melhorias ou deteriorações nas condições políticas e no ambiente favorável são simuladas ao ajustar os valores de cada uma destas condicionantes, resultando em alterações à declaração de rendimentos da amostra (através de alterações nas receitas, custos, impostos e rentabilidade). Estruturado desta forma, o modelo permite avaliações detalhadas do impacto financeiro, numa ampla gama de cenários políticos e de ambientes favoráveis - permitindo a manipulação, tanto do número das condicionantes previstas, como do seu valor.

Assim que o ambiente de política está configurado, os efeitos de DD são simulados ao definir a taxa de valorização da taxa de câmbio real do Metical (RER). A definição da taxa de valorização RER determina a taxa de valorização da taxa de câmbio nominal (ER) e calcula os efeitos induzidos para os custos de mão-de-obra e para os volumes de importação e exportação. As alterações nestas variáveis, por sua vez, levam ao ajustamento de cada uma das componentes da declaração de rendimentos do modelo (receitas, despesas de alimentos e bebidas, custos de mão-de-obra, etc.), quer como resposta directa a uma dinâmica específica (p. ex. os custos de mão-de-obra em reacção à valorização da RER), quer como resposta a vários processos inter-relacionados (p. ex. as receitas em reacção à valorização da ER, tanto como a diminuição dos volumes de exportação).

Estes cálculos dependem de estimativas da elasticidade parcial obtidas a partir de pesquisas empíricas realizadas por funcionários do FMI e encontram-se indicadas na Tabela 7, a seguir¹⁴.

A calibração do conjunto de variáveis incluídos nos passos 1 e 2 completa a execução do modelo. A declaração de rendimentos apresenta novos valores para as receitas totais, custos, impostos e lucros, bem como para as suas componentes mais detalhadas (fornecimento, comercialização, etc.) O modelo também quantifica o valor de cada uma das 23 condicionantes de competitividade, calibrados no Passo 1 – tanto antes como depois da imposição da dinâmica da Doença Holandesa (DD). Isto permite analisar reformas políticas especificadas, no contexto da Doença Holandesa, e ver como a DD enfraquece (ou fortalece) os efeitos de reformas específicas.

¹⁴ É de referir que o modelo neste estudo usa uma combinação de cálculos de equilíbrio parcial, para derivar os seus resultados. Então, aplica-se o princípio de que a soma dos resultados de equilíbrio parcial não é igual, em regra, ao resultado do equilíbrio geral. Embora os resultados do modelo neste estudo sejam de excelente precisão e proporcionem uma importante clareza e discernimento sobre os efeitos e a importância relativa das soluções políticas possíveis eles não captam, pela sua natureza, a totalidade dos efeitos indirectos que seriam derivados da interacção simultânea de múltiplas variáveis. Se houvesse dados rigorosos, detalhados e exactos disponíveis, a análise de equilíbrio geral – que modela a produção da empresa, a procura dos agregados familiares, os gastos do governo, o comércio internacional e a balança de pagamentos, etc. - poderia captar toda a gama destas interacções (embora com muito menos exactidão). Embora esta limitação seja importante de reconhecer, deve ser claro que os efeitos de interacção indirecta não captados, embora reais, são mínimos e não comprometem a eficácia do modelo como uma ferramenta para a avaliação de políticas.

TABELA 7: ESTATÍSTICAS FUNDAMENTAIS USADAS NOS CÁLCULOS DO MODELO

CONDICIONANTE	EFEITO AO NÍVEL DA EMPRESA	MODO COMO SE ENCONTRA EXPRESSO NO MODELO (UNIDADE)
Análises de mercado realizadas pelas empresas, devido à ausência de fornecedores externos	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Falta de fiabilidade do transporte aéreo	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Preços elevados do transporte aéreo	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Corrupção e inacção da polícia local	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Conflitos políticos em Moçambique	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Restritividade da política de vistos para visitantes	Potencial actividade comercial não realizada	Lucro (em moeda local) não realizado
Restrições na contratação de trabalhadores estrangeiros	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Pagamento de juros elevados sobre empréstimos concedidos por credores nacionais	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos elevados com a formação de empregados, pagos pelas empresas	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos associados à contratação e ao despedimento de empregados	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos relacionados com taxas elevadas sobre o uso de cartões de crédito, transferências e despesas bancárias, etc.	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Grandes despesas de comercialização e de vendas, incorridas devido à ausência de uma estratégia de promoção turística coordenada em todo o país	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Qualidade das estradas	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de importação e de tarifas	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de prestar serviços de gestão de desperdícios	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de fornecer água potável	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de cumprir os regulamentos ambientais	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Actividades induzidas pela responsabilidade social da empresa	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos suportados na adaptação às alterações das políticas nacionais	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos suportados a resolver conflitos ambientais com o governo	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos de oferecer protecção aos visitantes	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem dos custos operacionais totais da amostra
Custos da baixa produtividade de mão-de-obra	Costs to businesses of inefficient and poorly educated labor force	Percentagem das receitas totais da amostra
Carga fiscal	Adicional, imposto externamente, custos para as empresas	Percentagem das receitas totais da amostra

Além disso, o processo de calibração do modelo, de duas fases, permite a flexibilidade analítica. Os responsáveis políticos des preocupados com a dinâmica da Doença Holandesa só precisam de definir a variável de valorização da RER no Passo 2 para “0”, para verem os efeitos das reformas políticas específicas na ausência da Doença Holandesa. Por outro lado, os efeitos da DD podem ser vistos de forma isolada, ajustando apenas a variável da valorização da RER no Passo 2. Enquanto a análise apresentada neste estudo apenas considera alguns cenários de modo a avaliar a competitividade económica do sector do turismo, existe uma multiplicidade de casos que deve ser útil para análise e consideração por parte dos responsáveis políticos. É de esperar que este modelo seja útil para profissionais, nos seus esforços para promover a saúde económica do sector do turismo em Moçambique.

3.4. PRESSUPOSTOS E ANÁLISE

A equipa de estudo procurou investigar os possíveis cenários de maior interesse para uma grande variedade de observadores. Os dados da amostra recolhidos, serviram como medida de referência do modelo. Cinco cenários alternativos de maior valor, e que revelavam alterações dos efeitos das políticas e da DD, tanto para os líderes políticos, como para os líderes empresariais, foram então seleccionados e examinados no modelo, sendo os resultados comparados em relação à linha de base. Para este efeito, concebeu-se um cenário “pessimista” e um cenário “optimista” para a reforma política nacional, tendo-se submetido cada um deles, de seguida, a duas simulações diferentes da Doença Holandesa, com apreciações de ER de 9,6% e 50% respectivamente. No entanto, para complementar a análise da cadeia de valor, era necessário, não só ver a amostra completa das 29 empresas, mas também desagregá-la de acordo com o tipo de turismo de cada empresa – negócios ou lazer. A Tabela 8 apresenta um resumo dos cenários simulados.

O cenário da reforma política “pessimista” assume que não se adopta nenhuma alteração das políticas para melhorar a competitividade das empresas na indústria do turismo. Partindo deste pressuposto, nenhuma das variáveis do modelo é ajustada a partir do seu valor actual. O cenário “optimista” limita para seis o número de variáveis condicionantes da competitividade e agrupa-as em quatro temas de condicionantes da competitividade com o objectivo de fornecer uma imagem mais nítida para o observador. Os temas são: a qualidade do trabalho (agregação das seguintes variáveis: restrições à contratação de trabalhadores estrangeiros, custos de formação de empregados e custos da baixa produtividade de mão-de-obra); os custos do monopólio do transporte aéreo (agregação das seguintes variáveis: falta de fiabilidade do transporte

TABELA 8: ANÁLISES DOS CENÁRIOS, REALIZADAS PELA EQUIPA DE ESTUDO

CENÁRIO DE POLÍTICAS PESSIMISTA		
<u>Cenário:</u> Medição da Linha de Base Actual (Sem Reforma Política)	<u>Cenário:</u> Linha de Base + Efeitos de Valorização da ER de 9.6%	<u>Cenário:</u> Linha de Base + Efeitos de Valorização da ER de 50%
<u>Para Amostras:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Completa (N=29) • Negócios (N=15) • Lazer (N=14) 	<u>Para Amostras:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Completa (N=29) • Negócios (N=15) • Lazer (N=14) 	<u>Para Amostras:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Completa (N=29) • Negócios (N=15) • Lazer (N=14)
CENÁRIO DE POLÍTICAS OPTIMISTA		
<u>Cenário:</u> Medição da Linha de Base Actual + Reforma Política Seleccionada	<u>Cenário:</u> Medição da Linha de Base Actual + Reforma Política Seleccionada + Efeitos de Valorização da ER de 9.6%	<u>Cenário:</u> Medição da Linha de Base Actual + Reforma Política Seleccionada + Efeitos de Valorização da ER de 50%
<u>Para Amostras:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Completa (N=29) • Negócios (N=15) • Lazer (N=14) 	<u>Para Amostras:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Completa (N=29) • Negócios (N=15) • Lazer (N=14) 	<u>Para Amostras:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Completa (N=29) • Negócios (N=15) • Lazer (N=14)

aéreo e preço elevado do transporte aéreo); a política restritiva de concessão de vistos (variável: política de vistos restritiva); e os custos da violência e da corrupção (agregação das seguintes variáveis: conflito político em Moçambique, custos de fornecer segurança aos visitantes e corrupção e inacção da polícia local). Estas variáveis representam a maior parte dos custos de oportunidade suportados pelas empresas analisadas.

Para assegurar a viabilidade analítica, este estudo também foi conduzido sob vários pressupostos simplificadores para cada um dos 6 cenários. Estes pressupostos foram:

1) A capacidade de absorção da economia e do governo de Moçambique continua a ser baixa: os investimentos públicos apropriados não são feitos em tempo útil ou em escala suficiente, permitindo grandes acumulações de activos estrangeiros e aumentos das receitas anuais do governo em quase 50%¹⁶; o governo de Moçambique não possui, ou tem acesso a,

¹⁵ A escolha de um nível de apreciação da ER de 9,6% foi feita combinando as previsões do IMF da apreciação da RER a médio prazo (4%) (IMF, Mozambique Rising, 2014, página 149), e a taxa de inflação (5,6%) (IMF, World Economic Outlook Database, 2014). A escolha de uma taxa de apreciação de 50% da ER foi feita para permitir a comparabilidade com as análises realizadas em Mozambique's Natural Resource Boom: What Potential Impacts on Agriculture's Competitiveness?(Calima e Dengo, 2014).

fundos soberanos (SWF) ou fundos de recursos naturais (NWF) com a finalidade de regular os efeitos de valorização dos influxos de activos estrangeiros, e o Banco de Moçambique (BdM) não se envolve em intervenções esterilizadas de grande escala, para minimizar o impacto do aumento dos activos estrangeiros.

2) Na sua qualidade de exportadoras de serviços, as empresas de turismo em Moçambique estão muito expostas aos mercados externos e à concorrência estrangeira: isto porque (a) a preponderância do seu negócio é no comércio de serviços; (b) eles competem contra empresas de outros países e, assim, operam num ambiente muito competitivo; e (c) eles detêm uma quantidade relativamente grande de moeda estrangeira no âmbito das suas actividades¹⁷.

3) As repercussões da Taxa de Câmbio (ERPT) nos preços de exportação, superam as ERPT nos preços de importação, para as empresas de turismo: isto significa que a valorização fará com que as importações fiquem menos dispendiosas, mas este benefício será anulado pela perda de lucros, à medida que as empresas são forçadas a reduzir os seus preços para compensar esta mesma valorização; em termos líquidos, o diferencial de ERPT irá afectar negativamente a saúde financeira das empresas de turismo.

4) Todos os impostos são pagos pelas empresas da amostra: embora os inquiridos tenham sido questionados acerca da sua carga tributária, a taxa de resposta global foi insuficiente para ser usada no modelo; como resultado, partiu-se do pressuposto simplificador de que todas as empresas pagavam impostos de acordo com a legislação fiscal vigente; o cálculo da carga tributária foi incorporado nas fórmulas do modelo.

5) Os impostos municipais são fixos: os dados do inquérito e da literatura existente sobre a tributação em Moçambique mostram que a tributação municipal desempenha um papel minúsculo nas estruturas de custos das empresas; considerando os dados de fraca qualidade e grande variação nas taxas (e na aplicação dessas taxas) entre os regimes fiscais municipais; determinou-se que quaisquer efeitos de alterações na carga tributária municipal seriam mínimos e, para efeitos deste estudo, pouco importantes.

Estes pressupostos tentam controlar factores exógenos e variáveis cujo significado ultrapassa o âmbito do presente relatório. Isto permite um processo analítico mais tratável e comparável de cenários.

3.5. UMA NOTA SOBRE AS LIMITAÇÕES DE DADOS

Os resultados deste relatório não devem ser interpretados nem como estatística, nem como econometricamente sólidos. Tais estimativas requerem tempo, recursos e acesso a informações que ultrapassem o âmbito do presente trabalho. Para além desta consideração, foi impossível obter dados mais abrangentes e resultados mais exactos devido a problemas persistentes no ambiente de negócios em Moçambique. A manutenção inconsistente, não-padronizada e de má qualidade dos registos financeiros, por parte das empresas de turismo, limita gravemente a dimensão das amostras, comprometendo a exactidão e tornando os tratamentos analíticos aprofundados quase desprovidos de significado. Os baixos níveis de confiança nas instituições públicas para garantir uma concorrência leal e transparente, fazem com que muitas empresas não participem (mesmo anonimamente) nos inquéritos e noutros exercícios de recolha de dados. Isto também reduz a dimensão das amostras, e distorce-as “para cima”, no sentido em que as empresas maiores e mais dominantes estão mais dispostas a partilhar informações comerciais confidenciais. A falta de estatísticas nacionais exactas impedem a validação externa e deixa em aberto a possibilidade de vários desvios causados por dados auto comunicados.

Finalmente, os elevados níveis de informalidade empresarial em todo o Moçambique¹⁸ implicam que esta análise (ou qualquer outra que trate apenas dos sectores formais) possa não ser aplicável a uma grande faixa das empresas moçambicanas. Combinadas, estas questões impedem que estes resultados sejam autorizados e impedem a derivação de estimativas mais exactas (p. ex. da produtividade ao nível da empresa, do crescimento salarial, das elasticidades da procura e da oferta, etc.)

¹⁶ Página 146, IMF, Mozambique Rising (2014).

¹⁷ P. 28, Biggs (2011).

Isto não significa que os resultados aqui apresentados não sejam úteis. Os dados recolhidos, embora não sendo estatisticamente rigorosos, representam a imagem mais exacta e detalhada da saúde financeira das empresas de turismo até à data. Quando combinados com uma compreensão da economia e do ambiente de negócios favorável (conforme descrito acima), permitem a análise detalhada dos resultados possíveis.

4. CADEIAS DE VALOR: ESTRUTURA E POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

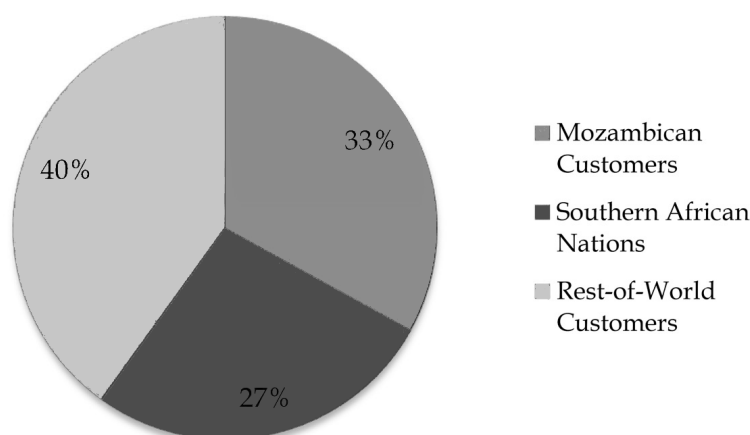
Tal como referido na Secção 1, a rentabilidade das cadeias de valor do turismo é determinada por uma série de variáveis, por exemplo a produtividade e os custos de mão-de-obra, os custos de alimentos e bebidas importadas e a eficácia da movimentação dos visitantes. Neste relatório, os custos operacionais, bem como os custos de oportunidade (ou seja, os lucros não realizados pelas empresas de turismo, devido a condicionantes políticas e regulamentares) são analisados pelas as empresas inquiridas, com o objectivo de identificar a rentabilidade e de destacar os pontos, ao longo das cadeias de valor, onde surgem limitações específicas.

4.1. TURISMO DE NEGÓCIOS E CORPORATIVO

A importância desta cadeia de valor tem aumentado, juntamente com os investimentos estrangeiros nas indústrias extractivas. Em 2013, 312.000 visitantes informaram o país que vinham em negócios. Maputo é o principal destino das empresas, seguido de Pemba e Tete. O boom de recursos naturais tem apoiado o crescimento dos negócios e das viagens corporativas em Pemba, Beira e Tete.

Os principais mercados emissores para esta cadeia de valor são os viajantes corporativos da região da África Austral (27%), do próprio Moçambique (33%) e os restantes (40%) incluem a Europa Ocidental, os Estados Unidos, o Brasil e o Médio Oriente. Os canais predominantes de captação de visitantes corporativos, nos seus países de origem, são os serviços corporativos das próprias empresas e, em menor medida, as agências de viagens. Os visitantes corporativos regionais, especialmente da África do Sul, são mais susceptíveis de contratar os serviços de agências locais de viagens para organizar voos nacionais e reservas de hotel, enquanto os viajantes de negócios nacionais são mais susceptíveis de fazer as suas próprias reservas de voo e hotel, bem como coordenar o transporte local para o destino.

FIGURA 13: ORIGEM DOS CLIENTES, AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE NEGÓCIOS - 2013



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

¹⁸ Embora não sendo um substituto perfeito, as estimativas da participação de mão-de-obra nos sectores informais proporcionam uma visão razoável da dimensão do sector informal em Moçambique. Em 2013, por exemplo, estima-se que quase 95% da força de trabalho trabalhou no sector informal (Página 12, "Mozambique – Labour Market Profile 2013". (Ulandssekretariatet, 2013).

Dada a importância emergente de Tete, da Beira e de Pemba como destinos de viagens corporativas, os voos nacionais constituem um elo fundamental nesta cadeia de valor. Actualmente, o mercado é dominado pela companhia aérea nacional, a LAM. Daqui resulta um monopólio que produz tarifas elevadas para voos nacionais, bem como a falta de fiabilidade do serviço. Isto, por sua vez, limita a possibilidade de juntar os viajantes corporativos regionais e internacionais, ao mercado do turismo de lazer

Apesar dos aumentos nas viagens corporativas, as taxas de ocupação médias anuais reportadas são baixas (variando de 30% em Pemba ou 47% em Tete). As taxas médias diárias nos hotéis de Maputo alegadamente diminuíram em mais de 22% desde 2011, e as receitas médias por quarto disponível diminuíram em 42%, desde 2011.

Os gerentes de hotel inquiridos no sector das viagens de negócios indicaram uma baixa produtividade do pessoal, reflectida pela taxa de 1,2 empregados por quarto, em vez de 1 de acordo com o padrão da indústria da Organização Mundial do Turismo (WTO), ou em comparação com os níveis de pessoal, em países como África do Sul e Índia:

Outras questões levantadas pela amostra incluem:

- A qualidade da água
- A qualidade e o abastecimento de energia eléctrica
- Despesas relacionados com serviços públicos (água e electricidade)
- Custos de manutenção elevados devido às avarias regulares e à falta de prestação de serviços locais

TABELA 9: PRODUTIVIDADE DO EMPREGADO DE HOTEL, (AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE NEGÓCIOS E CORPORATIVO)

	Média	Cinco Estrelas	Quatro Estrelas	Três Estrelas
Padrão Recomendado da WTO	1 : 1	2 : 1	1.2 : 1	0.8 : 1
Moçambique (Amostra)	2.2 : 1	2.7 : 1	2.2 : 1	1.7 : 1
Viagens Corporativas e de Negócios	1.2 : 1	1.1 : 1	1.3 : 1	1.2 : 1
Índia	1.8 : 1	2.7 : 1	1.8 : 1	1.6 : 1
África do Sul	0.7 : 1	1.3 : 1	0.6 : 1	0.3 : 1
Europa Oriental	0.5 : 1	0.8 : 1	0.5 : 1	0.2 : 1

Fontes: Análise da Equipa do Estudo, WTO

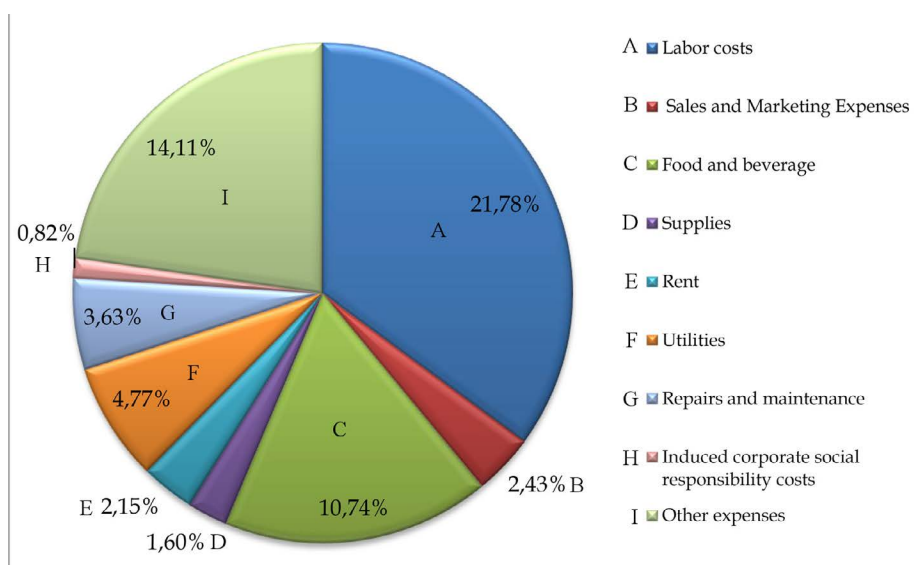
- Elevados custos da importação e fornecimento de equipamentos que compensem os serviços públicos internamente
- Elevados custos de alimentos e bebidas, na maioria importados

Há um número limitado de serviços auxiliares disponíveis, indicando que a prestação de serviços locais, desde os alimentos a serviços de reparações e manutenção, é fraca ou não é fiável.

Há poucas opções de excursões ou outras actividades que possam eventualmente ser vendidas aos viajantes de negócios.



FIGURA 14: CUSTOS OPERACIONAIS (AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE NEGÓCIOS - 2013)



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

ESTRUTURA E FACTORES DO CUSTO

A análise da rentabilidade para a cadeia de valor do turismo corporativo baseia-se em informações financeiras fornecidas por 15 empresas que operam neste segmento de mercado:

Os custos dos alimentos e das bebidas são elevados (representando 14% dos custos totais), uma vez que a maior parte é importada. Os custos fixos incluem a segurança, a renda e os serviços públicos, que totalizam mais de 15% dos custos operacionais totais. As despesas com as vendas e a comercialização são baixas, devido à forte dependência dos canais de distribuição de terceiros, tais como agências locais e agentes de viagens. As limitadas comercialização e promoção são realizadas nos principais mercados de origem. Embora os custos de trabalho para esta cadeia de valor estejam alinhados com destinos internacionais comparáveis (tais como África do Sul e Índia) e representem quase 22% dos custos totais, a legislação de trabalho exige que os hotéis mantenham um mínimo de três turnos por dia, de 8 horas cada um, independentemente da sazonalidade e das taxas de ocupação. Isto representa um desafio para a gestão eficaz dos custos do trabalho, e reduz a probabilidade de se criarem cargos a tempo inteiro devido aos baixos níveis de qualificação.

TABELA 10: NEGÓCIOS VS. AMOSTRA COMPLETA - ESTIMATIVAS DE CUSTOS & RENTABILIDADE

	Amostra de Negócios (MZN)	Amostra de Negócios (% das Receitas)	Amostra Completa (MZN)	Amostra Completa (% das Receitas)
Receitas Brutas	1,390,565,243	N/A	1,687,939,164	N/A
Custos Operacionais	862,526,005	62.03%	1,183,304,695	70.10%
Mão-de-obra	302,848,297	21.78%	409,858,012.63	24.28%
Vendas e Comercialização	33,795,562	2.43%	62,765,089	3.72%
Alimentos e Bebidas	149,388,140	10.74%	202,864,612	12.02%
Fornecimentos	22,265,952	1.60%	28,361,679	1.68%
Renda	29,886,489	2.15%	36,725,236	2.18%
Serviços Públicos	66,302,602	4.77%	101,515,903	6.01%
Reparações e Manutenção	50,528,303	3.63%	64,619,044	3.83%
Responsabilidade Social das Empresas (CSR) Induzida	11,338,522	0.82%	14,503,522	0.86%
Outras Despesas	196,172,137	14.11%	262,091,597	15.53%
Taxas (Nacionais & Municipais)	421,930,642	30.34%	470,525,979	27.88%
Lucro Operacional	106,108,596	7.63%	34,108,490	2.02%

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA NO SECTOR DO TURISMO DE NEGÓCIOS

Efeitos da Taxa de Câmbio: num cenário de política “pessimista”, a valorização da taxa de câmbio afecta as finanças das empresas de duas formas. A primeira é impulsionada pela valorização nominal da taxa de câmbio, levando a uma erosão da competitividade dos preços da empresa, e resultando numa redução das receitas e num aumento dos insumos importados (principalmente alimentos e bebidas, serviços de comercialização e outros consumíveis). Além disso, a valorização da taxa de câmbio real altera a procura e o preço da mão-de-obra e do capital. Isto põe em marcha uma redistribuição de factores a maior prazo, dentro e fora do sector, que conduz a uma maior escassez de mão-de-obra no turismo e aumenta a pressão sobre os salários e os custos de trabalho no sector. Nestas condições, os resultados do modelo mostram uma queda drástica da rentabilidade económica nos cenários, tanto “pessimista” como “optimista”. Assumindo uma taxa de valorização da ER de 9,6%, os impactos são menos significativos, embora ainda provoquem uma diminuição da rentabilidade de quase 1 ponto percentual em ambos os cenários.

Efeitos da Reforma Política: tal como referido anteriormente, a maior parte das restrições à competitividade e ao aumento da rentabilidade, resultam de políticas e regulamentos, tais como os regulamentos do trabalho, a segurança, o monopólio do transporte aéreo e políticas de vistos. Se algumas das questões mais urgentes forem resolvidas ou melhoradas, então os efeitos da valorização cambial e o aumento dos custos salariais podem ser parcialmente compensados. O lucro total acumulado, antes de impostos, a partir destas reformas, apresenta-se na Tabela 11 abaixo.

TABELA 11: ADAPTAÇÕES DO MODELO NUM CENÁRIO OPTIMISTA DE POLÍTICAS (AMOSTRA DE NEGÓCIOS)

Variável	Valor do Lucro Realizado pela Amostra no Cenário de Políticas Optimista (MZN)
Questões Laborais Melhoradas	38,742,720
Falta de fiabilidade do transporte aéreo	13,088,079
Elevado preço do transporte aéreo	282,907
Corrupção e inacção da polícia local	2,923,170
Conflitos políticos em Moçambique	26,015,724
Restritividade da política de vistos para visitantes	25,342,605
Custos de fornecer protecção aos visitantes	45,992,308

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

Estas reformas iriam melhorar significativamente o desempenho financeiro das empresas de turismo corporativo e iriam permitir-lhes suportar melhor os potenciais impactos da Doença Holandesa, conforme se ilustra abaixo. No entanto, é importante notar que, num cenário de valorização cambial de 50%, o impacto seria grave, a menos que as receitas (e os preços) aumentassem, reduzindo ainda mais a competitividade da indústria.

TABELA 12: ANÁLISE DO CENÁRIO: TURISMO CORPORATIVO E OS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

	Sem Valorização da ER	Valorização da ER de 9.6%	Valorização da ER de 50%
CENÁRIO DE POLÍTICAS PESSIMISTA			
Receitas Totais	1,390,565,243	1,367,871,218	1,272,367,197
Custos Operacionais	862,526,005	865,943,334	920,325,450
Impostos	421,930,642	409,919,049	347,807,930
Receitas Operacionais (MZN)	106,108,596	92,008,835	4,233,817
Receitas Operacionais (% das Receitas)	7.63%	6.73%	0.33%
CENÁRIO DE POLÍTICAS OPTIMISTA			
Receitas Totais	1,622,267,846	1,595,793,411	1,484,380,166
Custos Operacionais	947,426,430	948,799,206	993,160,827
Impostos	507,289,149	494,055,123	427,135,232
Receitas Operacionais (MZN)	167,552,267	152,939,082	64,084,106
Receitas Operacionais (% das Receitas)	10.33%	9.58%	4.32%

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

4.2. TURISMO DE LAZER

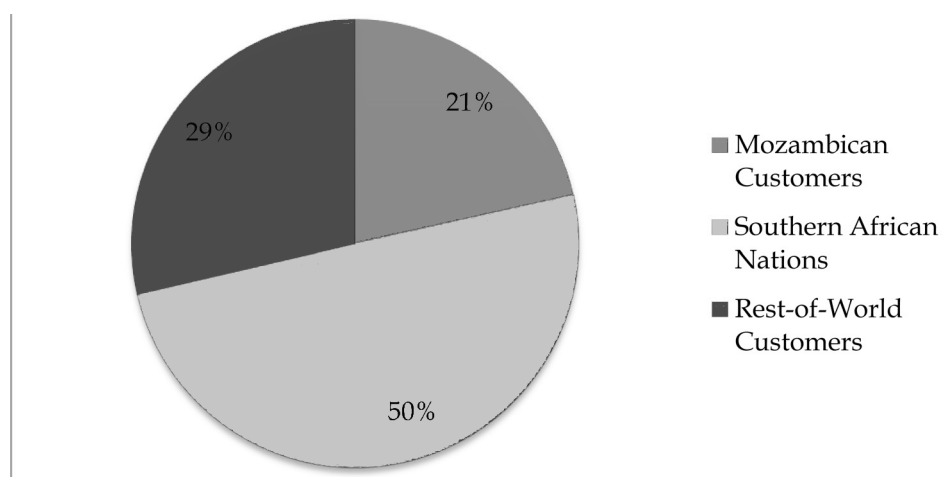
Esta cadeia de valor apresenta dois subprodutos distintos: o turismo de praia insular concentrado nos arquipélagos das Quirimbas e do Bazaruto; e o produto de turismo da praia costeira concentrado na costa de Inhambane e Vilanculos (no Norte) e Ponta do Ouro (a sul de Maputo). Enquanto o produto insular se insere principalmente na categoria de luxo, as estâncias costeiras dão resposta a todos os tipos de viajantes, embora se concentrem geralmente no mercado de classe média, tanto ao nível internacional, como nacional.

Este segmento apresenta características mais alinhadas com uma cadeia de valor de turismo madura, onde os operadores e agentes de emissão e de recepção colaboram, para prestar serviços aos visitantes nacionais e regionais. Isto aplica-se especialmente ao importante mercado sul-africano, onde os agentes de ambos os lados da fronteira estão envolvidos em relações comerciais, para satisfazer as necessidades dos seus clientes. No entanto, a gestão do turismo de lazer é geralmente caracterizada pela fraca colaboração entre os diferentes intervenientes. Isto faz com que questões críticas, ao nível do destino, sejam geridas por esforços dispersos e individuais, ou que não sejam sequer abordadas.

A maior parte das empresas nesta cadeia de valor são de média ou pequena dimensão, o que afecta a sua capacidade de acesso a novos mercados e a sua capacidade de recuperação financeira.

Os principais mercados emissores para esta cadeia de valor são a África do Sul (50%), Moçambique (21%) e outros mercados, principalmente a Europa Ocidental e os Estados Unidos (29%).

FIGURA 7: ORIGEM DOS CLIENTES (AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE LAZER)



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

Existe uma diferença entre o produto insular e o produto da praia costeira, visto que os clientes do primeiro são atraídos, principalmente, pelo facto destes destinos complementarem os roteiros de safari concentrados na África do Sul, no Botsuana, na Namíbia ou na Tanzânia. O domínio tradicional do mercado de VFR português tem sido afectado pelas exigências de visto. Há indicações de um mercado crescente de moçambicanos (15%), principalmente de Maputo, que viajam para as estâncias insulares. A redução do turismo com recurso ao próprio automóvel, a partir da África do Sul, tem afectado particularmente, a Ponta do Ouro.

A procura de serviços de corretagem internacionais e de pacotes turísticos para o produto da praia costeira é fraca. Esta situação é parcialmente explicada pela predominância de FIT da África do Sul. No entanto, existem outros factores que contribuem para esta situação, tal como a incapacidade dos operadores turísticos e das agências de viagens nos mercados emissores em emitir passagens aéreas nacionais. Os operadores e as agências de turismo estrangeiras também não têm acesso às reservas dos lugares na LAM, tornando mais difícil a resposta à procura de última hora por parte dos turistas.

Os produtos insulares são, em grande parte, geridos por agentes internacionais, incluindo operadores turísticos da África do Sul, pelas próprias estâncias que têm representantes de venda nos mercados emissores, e por operadores turísticos emissores nos principais mercados emissores. Este produto tem uma taxa muito baixa de participação dos intermediários nacionais e operadores em terra (p. ex. organizadores de transporte, táxis, agentes de aluguer de automóveis). A ausência de operadores turísticos locais afecta as estâncias na redução do valor, na flexibilidade e prestação de serviços e aumenta os custos operacionais, devido à necessidade de envolver actividades secundárias, tais como a organização da recepção à chegada e a operação de turismo local.

As deficiências infra-estruturais afectam a qualidade, o custo e o tempo de operação das empresas, nesta cadeia de valor. Por exemplo, o comprimento e a resistência da pista do aeroporto de Vilankulo não é suficiente para receber outras aeronaves que não de turbopropulsor. A estrada para a Ponta do Ouro só é adequada para veículos todo-terreno.

Os pequenos hotéis e pousadas constituem a maior parte do alojamento na cadeia de valor do turismo de lazer. As acomodações de boa qualidade nas estâncias costeiras, fora das ilhas, são poucas e são consideradas caras. Poucas são capazes de satisfazer as expectativas dos turistas de luxo internacionais e os padrões e tipos de serviços e comodidades oferecidos, variam bastante.

Os dados indicam que as taxas de procura e de ocupação são baixas durante a maior parte do ano e os hotéis e as estâncias dependem muito dos intermediários para o fornecimento de visitantes turísticos.

Embora os principais constrangimentos à realização de negócios, destacados pelos hoteleiros no norte de Moçambique e nas Quirimbas, tenham sido semelhantes aos que existem noutros lugares, o impacto destes é amplificado devido ao distanciamento e à falta de infra-estruturas adequadas com que estas empresas se confrontam. A maior parte dos insumos para as operações de hotelaria e restauração vem de Maputo, onde a maioria dos produtos são importados.

A cadeia de valor do turismo de lazer ocupa um lugar baixo, quando comparada com os rácios padrão do sector, de empregado por quarto. Conforme ilustra a Tabela 13, a média moçambicana para os hotéis de lazer é mais de três vezes superior ao padrão da WTO:

TABELA 13: PRODUTIVIDADE DO EMPREGADO DE HOTEL (AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE LAZER)

	Média	Cinco Estrelas	Quatro Estrelas	Três Estrelas
Padrão Recomendado da WTO	1 : 1	2 : 1	1.2 : 1	0.8 : 1
Moçambique (Amostra Completa)	2.2 : 1	2.7 : 1	2.2 : 1	1.7 : 1
Moçambique, Amostra de Lazer	3.2 : 1	4.2 : 1	3 : 1	2.2 : 1
Índia	1.8 : 1	2.7 : 1	1.8 : 1	1.6 : 1
África do Sul	0.7 : 1	1.3 : 1	0.6 : 1	0.3 : 1
Europa Oriental	0.5 : 1	0.8 : 1	0.5 : 1	0.2 : 1

Fonte: *Análise da Equipa do Estudo, Organização Mundial do Turismo*

Tal como acontece na cadeia de valor do turismo de negócio, o segmento de lazer enfrenta problemas com:

- A qualidade da água
- A qualidade e o abastecimento de energia eléctrica
- Despesas relacionadas com os serviços públicos (água e electricidade)
- Custos de manutenção elevados, devido às avarias regulares e à falta de prestação de serviços locais
- Elevados custos da importação e fornecimento de equipamentos que compensem a necessidade de fornecer serviços internamente
- Elevados custos de alimentos e bebidas, em grande parte importados

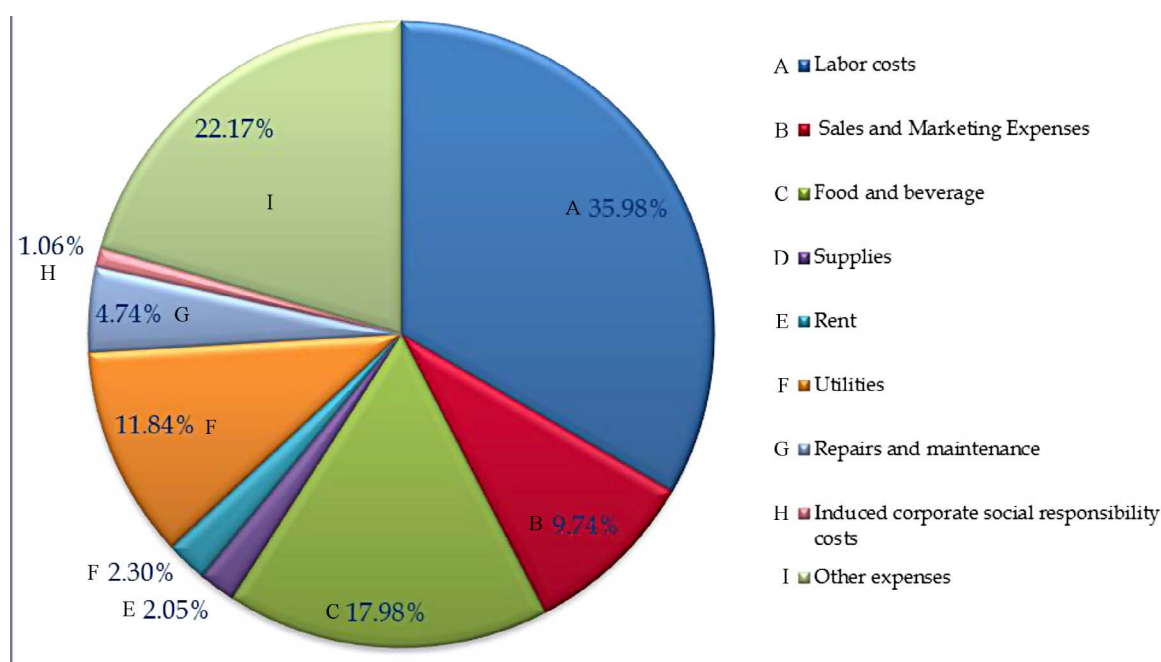
Também aqui existe um número limitado de serviços auxiliares disponíveis, sendo verificado pela amostra que a prestação de serviços locais, desde alimentos até reparações e manutenção, é fraca ou não fiável. Há poucas opções de excursões ou actividades complementares.

ESTRUTURA E FACTORES DE CUSTO

A análise da rentabilidade da cadeia de valor do turismo de lazer baseia-se em informações financeiras fornecidas por 14 empresas que operam neste segmento de mercado e que se apresentam na figuras abaixo.

Os custos operacionais dos hotéis na cadeia de valor do turismo de lazer são significativamente superiores aos custos comparáveis na cadeia de valor do turismo corporativo. Os custos dos alimentos e das bebidas são muito elevados (18% dos custos totais) visto que são, na sua maioria, adquiridos fora de Moçambique e difíceis de substituir, dadas as características de consumo dos mercados. Os custos fixos incluem a segurança, a renda e os serviços públicos, os quais totalizam quase 35% dos custos operacionais totais e que se devem, em grande parte, aos elevados custos de fornecer electricidade e água fiável aos clientes nas áreas remotas, onde as empresas estão localizadas. As despesas com a venda e a comercialização são mais elevadas do que a média para o sector em Moçambique, devido à necessidade de investir na promoção e comercialização internacional. Ao contrário das empresas da cadeia de valor do turismo corporativo, as empresas do turismo de lazer indicam a sua participação em feiras internacionais e regionais, o que exige um investimento significativo. Os custos de mão-de-obra nesta cadeia de valor são quase duas vezes superiores aos da Índia e pelo menos 1,5 superiores à África do Sul. Além disso, os custos de mão-de-obra para as empresas do segmento de lazer são 10% superiores aos das empresas de turismo corporativo, expressos em percentagem das receitas totais. Como se demonstra no modelo, os custos de mão-de-obra representam a maior ameaça à viabilidade financeira da cadeia de valor do turismo de lazer, e coloca-a consideravelmente em risco face à Doença Holandesa. Com base nas actuais taxas de ocupação para o sector como um todo, as empresas desta cadeia de valor operam com perdas significativas. As informações apresentadas na Tabela 14 reforçam a realidade de que muitas empresas de turismo de lazer dependem do financiamento externo (normalmente a partir de investimentos diversificados) para sobreviver.

FIGURA 8: CUSTOS OPERACIONAIS DE 2013, AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE LAZER



Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

TABELA 14: AMOSTRA DE LAZER VS. AMOSTRA COMPLETA: ESTIMATIVAS DE CUSTOS & RENTABILIDADE

	Amostra de Lazer (MZN)	Amostra de Lazer (% das Receitas)	Amostra Completa (MZN)	Amostra Completa (% das Receitas)
Receitas Brutas	297,373,921	N/A	1,687,939,164	N/A
Custos Operacionais	320,778,690	107.87%	1,183,304,695	70.10%
Mão-de-obra	107,009,715.93	35.98%	409,858,012.63	24.28%
Vendas e Comercialização	28,969,527	9.74%	62,765,089	3.72%
Alimentos e Bebidas	53,476,471	17.98%	202,864,612	12.02%
Fornecimentos	6,095,727	2.05%	28,361,679	1.68%
Renda	6,838,746	2.30%	36,725,236	2.18%
Serviços Públicos	35,213,301	11.84%	101,515,903	6.01%
Reparações e Manutenção	14,090,741	4.74%	64,619,044	3.83%
Responsabilidade Social das Empresas (CSR) Induzida	3,165,000	1.06%	14,503,522	0.86%
Outras Despesas	65,919,459	22.17%	262,091,597	15.53%
Taxas (Nacionais & Municipais)	59,025,052	19.85%	470,525,979	27.88%
Lucro Operacional	(82,429,821)	-27.72%	34,108,490	2.02%

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

A Tabela 16 mostra as mudanças na rentabilidade, em linha com os impactos prováveis da Doença Holandesa para a cadeia de valor do turismo de lazer.

Efeito da taxa de câmbio: a valorização do metical afecta a rentabilidade das empresas pela mesma via que se observou na amostra do turismo de negócios e corporativo; a valorização nominal no curto prazo terá efeitos de ERPT, tanto nas compras de insumos como nas vendas mas, tal como se observou na Secção 3, os seus efeitos na redução das vendas (devido à perda de competitividade dos preços) irão ultrapassar os efeitos na redução dos custos dos insumos (p. ex. custos menores dos alimentos e bebidas importadas); com o tempo, e à medida que os salários se tornam menos rígidos e que os efeitos da valorização real se reflectem em diferenças de compensação intersectoriais (entre bens transaccionáveis e não transaccionáveis), os funcionários do turismo de lazer, ou pelo menos aqueles com mais qualificações, irão migrar para os sectores melhor remunerados, isto irá incentivar uma subida dos salários nas empresas do segmento de lazer e uma queda da produtividade e da qualidade do trabalho (assumindo que os funcionários mais produtivos são aqueles que conseguem ser bem-sucedidos a arranjar emprego noutros sectores), aumentando assim os custos operacionais e agravando o quadro financeiro (ver o Cenário de Políticas Pessimista).

Também importa salientar uma característica económica fundamental da cadeia de valor do turismo de lazer e que não foi abordada por estas simulações do modelo a procura relativamente elástica que as suas empresas enfrentam para os seus serviços. Ao contrário das empresas da cadeia de valor do turismo de negócios, cuja clientela tem normalmente que viajar devido às exigências dos negócios, as empresas do turismo de lazer estão muito mais expostas aos efeitos de alterações repentinas na procura, provocadas por alterações na competitividade dos preços. Ironicamente, se as empresas da cadeia de valor do turismo de lazer fossem actualmente mais competitivas, com preços mais atraentes para os consumidores internacionais, a valorização teria um efeito ainda maior na rentabilidade, pois haveria mais clientes a irem possivelmente desenvolver as suas actividades noutros locais. No entanto, tendo em conta as fracas condições da cadeia de valor incluída na amostra, é claro que são poucos os negócios actuais a serem afectados. Por esta razão, estas previsões representam uma estimativa dos efeitos financeiros da valorização da taxa de câmbio mais baixa do que se observaria em sectores de turismo de lazer mais robustos.

Efeitos da Reforma Política: se as mesmas questões políticas que foram consideradas acima, para a cadeia de valor do turismo corporativo, fossem resolvidas ou melhoradas, os efeitos da valorização da moeda e o resultante aumento dos custos de trabalho no segmento de lazer podiam ser parcialmente compensados. O lucro total acumulado destas reformas é apresentado na Tabela 15:

TABELA 15: ADAPTAÇÕES DO MODELO PARA O CENÁRIO DE POLÍTICAS OPTIMISTA (AMOSTRA DE LAZER)

Variável	Valor do Lucro Realizado pela Amostra no Cenário da Política Optimista (MZN)
Questões Laborais Melhoradas	19,178,251
Falta de fiabilidade do transporte aéreo	1,705,952
Elevado preço do transporte aéreo	949,183
Corrupção e inacção da polícia local	3,840,068
Conflitos políticos em Moçambique	8,318,209
Restritividade da política de vistos para visitantes	599,328
Custos de fornecer protecção aos visitantes	13,548,210

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

Ao contrário da cadeia de valor do turismo corporativo e de negócios, estas reformas, por si só, não seriam suficientes para superar o mau desempenho financeiro das empresas do turismo de lazer. Elas só iriam reduzir o ritmo a que as empresas do segmento de lazer estão a perder dinheiro, tal como se ilustra na Tabela 16. Estes efeitos seriam ampliados num cenário de valorização cambial de 50%.

TABELA 16: ANÁLISE DO CENÁRIO: TURISMO DE LAZER E OS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA

	Sem Valorização da ER	Valorização da ER de 9.6%	Valorização da ER de 50%
CENÁRIO DE POLÍTICAS PESSIMISTA			
Receitas Totais	297,373,921	292,520,779	272,097,138
Custos Operacionais	320,778,690	323,558,918	345,346,493
Impostos	59,025,052	58,284,218	55,627,058
Receitas Operacionais (MZN)	(82,429,821)	(89,322,357)	(128,876,413)
Receitas Operacionais (% das Receitas)	-27.72%	-30.54%	-47.36%
CENÁRIO DE POLÍTICAS OPTIMISTA			
Receitas Totais	518,426,143	509,966,410	474,365,037
Custos Operacionais	520,645,111	520,011,259	527,632,055
Impostos	97,305,571	95,925,471	90,538,851
Receitas Operacionais (MZN)	(99,524,539)	(105,970,320)	(143,805,870)
Receitas Operacionais (% das Receitas)	-19.20%	-20.78%	-30.32%

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E MENSAGENS FUNDAMENTAIS

Este relatório reviu os factores que afectam a competitividade das duas cadeias de valor do turismo em Moçambique, nomeadamente o segmento corporativo e o segmento de lazer. Embora a ênfase do relatório recaia na análise de custos, também se consideraram dimensões qualitativas, tais como a produtividade, a qualidade, o serviço de valor acrescentado e a gestão de riscos. No entanto, devido às alterações na dinâmica do mercado e ao facto do produto turístico de Moçambique estar subdesenvolvido em relação aos padrões internacionais, a competitividade é principalmente uma questão de custo, determinada ao longo das diferentes fases da cadeia de valor.

Tal como noutros sectores, o turismo produz produtos que variam quanto à sua competitividade nos mercados internacionais. Uma das principais conclusões deste estudo é que existe uma diferença na competitividade entre as empresas de turismo corporativo e de lazer e entre os produtos que oferecem. A cadeia de valor do turismo corporativo oferece as melhores perspectivas de se manter competitiva face ao aparecimento da Doença Holandesa (DD). No entanto, mesmo com um segmento de turismo corporativo não muito rentável, com a DD, irá ficar ainda menos.

A disparidade do turismo: embora a indústria do turismo de Moçambique tenha sido muitas vezes considerada como monolítica, este estudo identificou duas cadeias de valor muito diferentes, estando em situações distintas relativas à sua competitividade actual e a longo prazo. A robustez financeira do sector do turismo corporativo e de negócios melhorou, devido ao boom dos recursos naturais. No entanto, este mesmo boom reduziu o sentido de urgência, ao nível do Governo, de eliminar os obstáculos à competitividade (principalmente os de longo prazo) e que estão a impedir o crescimento do sector no seu todo. As lições aprendidas com outros países sugerem que a reforma política pretendida para abrir os mercados, melhorar a qualidade dos recursos humanos e desenvolver produtos turísticos únicos, é a melhor forma de garantir o sucesso financeiro contínuo face às pressões económicas impostas por um boom de recursos naturais.

No caso das empresas inquiridas, é claro que aquelas que estão activas na cadeia de valor do turismo de lazer são, na sua maioria, de propriedade local, de menor dimensão e não têm fácil acesso aos mercados de capitais internacionais. Sendo actualmente vulneráveis a tensões financeiras, sendo que esta situação iria piorar com a DD.

A não elasticidade da procura de viagens corporativas e de negócios torna o futuro das empresas nessa cadeia de valor, um pouco mais brilhante. Contudo, as taxas de rentabilidade são baixas em comparação com as médias internacionais e evidenciam o custo adicional de fazer negócios, causado pelas condicionantes do ambiente operacional. Há indícios de que as empresas que operam em Moçambique optam cada vez mais por oferecer alojamento aos executivos e trabalhadores, em vez de usar hotéis, o que sugere uma tolerância limitada em relação aos aumentos de preços neste segmento, indicando que o actual crescimento no segmento possivelmente não é estável.

Os custos reais da Mão-de-Obra: a análise financeira realizada neste estudo identificou os custos da mão-de-obra como o factor mais significativo da rentabilidade das empresas; os custos do trabalho são elevados devido à baixa produtividade e não por causa dos salários reais pagos; os hotéis moçambicanos têm, em média, o dobro de empregados dos hotéis noutras partes do mundo, com taxas de ocupação semelhantes; as empresas que operam na cadeia de valor do turismo de lazer são particularmente afectadas, enquanto as empresas na cadeia de valor do turismo corporativo apresentam taxas de empregados por quarto que estão mais alinhadas com as melhores práticas internacionais; os aumentos dos custos da mão-de-obra (resultantes da DD) iriam afectar o sector de forma significativa; mesmo que fossem eliminadas todas as outras barreiras à competitividade, se não houvesse alterações nos custos do trabalho, a capacidade de competição das empresas iria ser limitada.

Os custos da Segurança: os efeitos combinados da violência e da corrupção (sentidos e reais) representam mais de 41 milhões de meticais de lucros não realizados pelas empresas da amostra, tornando-o no custo de oportunidade mais oneroso que foi medido neste estudo; há duas conclusões que são significativas, em primeiro lugar, as percepções dos impactos da corrupção não se reflectem nas evidências, a avaliação quantitativa constatou que a corrupção policial representa apenas 8% do valor global de todos os lucros não realizados nesta categoria; as outras componentes, tais como

os conflitos internos e a necessidade das empresas fornecerem a sua própria segurança, foram estimadas como valendo, cada uma, cinco vezes mais do que a corrupção policial. Isto sugere que, embora a corrupção seja um obstáculo muito visível, outros impactos mais indirectos da falta de segurança são mais prejudiciais para os resultados finais das empresas.

A segunda conclusão é de que, embora estes condicionantes contribuam para ineficácias substanciais, a sua eliminação não irá compensar os efeitos negativos da Doença Holandesa. As estimativas do modelo mostram que, mesmo que estas condicionantes fossem completamente eliminadas, uma valorização moderada de 11,6% da ER, iria reduzir o lucro operacional da amostra para zero.

Os custos do monopólio do transporte aéreo: a logística não fiável é um grande desafio e a situação do transporte aéreo é directamente responsável por lucros não realizados de 16 milhões de meticais para as empresas inquiridas. No entanto, o inibidor mais significativo do crescimento de visitantes não é o custo do transporte aéreo, mas a falta de fiabilidade dos voos; as reservas canceladas como resultado da falta de fiabilidade de voos, representaram lucros não realizados de quase 14,8 milhões de meticais, enquanto os lucros não realizados devido ao custo das passagens aéreas representaram menos de um décimo deste montante (1,23 milhões de meticais); embora a reforma completa do sector da aviação possa ser irrealista, as melhorias na logística do transporte aéreo deveriam ser uma meta viável, que poderia ter um efeito positivo significativo na competitividade global do sector, todavia, é importante realçar que estas melhorias, por si só, não seriam suficientes para proteger inteiramente o sector contra o início da Doença Holandesa.

Os efeitos da política de vistos: as restrições às políticas de vistos de Moçambique constitui claramente um entrave à competitividade do turismo mas, ao mesmo tempo, não se pode esperar que a reforma nesta área vá compensar, por si só, os efeitos da Doença Holandesa; os custos actuais da política de vistos são de 25,9 milhões de meticais de lucros não realizados antes de impostos, representando 31% do total de lucros não realizados pelas empresas da amostra em 2013 (ver Figura 7); afastando a Doença Holandesa, a comparação dos efeitos parciais da reforma da política de vistos também mostra que os benefícios se iriam acumular, de forma desproporcional, para as grandes empresas que dão resposta aos turistas internacionais; isto não significa que a reforma da política de vistos não seria importante, mas se não for combinada com reformas direccionadas a outras restrições fundamentais, a liberalização, na melhor das hipóteses, irá proporcionar benefícios marginais às grandes empresas que se encontram bem estabelecidas, sem fornecer às pequenas empresas uma protecção significativa contra os efeitos da Doença Holandesa.

5.1. MENSAGENS FUNDAMENTAIS

Neste momento o sector do turismo está a debater-se, especialmente no segmento de lazer, para ter melhores oportunidades, sobretudo para que as pequenas empresas locais se possam desenvolver. No cenário de Doença Holandesa, o turismo de lazer em Moçambique deixaria de existir, tornando-se totalmente inviável. Actualmente, a situação do turismo de negócios está um pouco melhor. No entanto, num cenário de Doença Holandesa este segmento, actualmente rentável, também iria lutar para competir e sobreviver.

As mensagens que se seguem têm por objectivo ajudar a CTA a discutir propostas políticas fundamentais, que irão ajudar o sector do turismo, tanto no presente, como no futuro.

Melhorar a produtividade do trabalho: a importância dos custos de mão-de-obra e da qualidade para a competitividade global do sector do turismo não pode ser subestimada; os benefícios económicos derivados de uma força de trabalho mais produtiva são o único factor importante que permite às empresas aumentar a sua competitividade - independentemente de se materializarem ou não os efeitos da Doença Holandesa, por isso, é importante desenvolver uma estratégia global para melhorar a produtividade dos empregados no sector do turismo, através de uma reforma política e de iniciativas de formação; o modelo financeiro referido acima permite a identificação de três actividades específicas, que deverão

¹⁹ As empresas corporativas (média de receitas anuais de 92.704.350 MZN) iriam realizar 97,69% dos 25.941.933 MZN estimados, em lucros não realizados pela amostra total. As empresas de lazer (média de receitas anuais de 21.240.994 MZN) iriam realizar os restantes 2.31% de lucros não realizados. Uma comparação entre os mercados-alvo das Cadeias de Valor do Turismo Corporativo e de Lazer (Figuras 7 e 13, respectivamente) ilustra esta observação.

melhorar a produtividade da mão-de-obra e a redução dos custos:

- Aumento de actividades de formação interna para os empregados hoteleiros, até 1% dos custos operacionais totais: neste momento, as empresas da amostra da pesquisa investem 8,3 milhões de Meticais (ou 0,7% dos custos operacionais totais) na formação, o equivalente a cerca de 125 dólares por empregado por ano; as empresas que operam na cadeia de valor do turismo de negócios tendem a gastar menos, já que a maior parte está localizada nas áreas urbanas, onde é mais fácil encontrar pessoal qualificado; as empresas da cadeia de valor do turismo de lazer investem uma média de 143 dólares por empregado por ano, pois tendem a estar localizadas em áreas rurais, com menor acesso a pessoal qualificado; no entanto, ambas as cadeias de valor investem significativamente menos do que os hotéis noutros destinos: Um aumento dos custos de formação de 1% (ou seja, 11,8 milhões de Meticais) aumentaria até 305 dólares americanos as despesas médias em formação por empregado, o que estaria mais de acordo com as melhores práticas internacionais. Extrapolando a partir do modelo, um aumento de 1% nos orçamentos de formação deveria ter um

TABELA 17: INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS DE TURISMO NA FORMAÇÃO DE EMPREGADOS, 2013

País	Média de Despesas em Formação por Empregado por Ano
Moçambique (Amostra Completa)	125 dólares
<i>Cadeia de Valor do Turismo de Lazer</i>	<i>143 dólares</i>
<i>Cadeia de Valor do Turismo de Negócios</i>	<i>113 dólares</i>
Ruanda	200 dólares
Austrália	514 dólares
Estados Unidos	955 dólares

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

efeito positivo (aumento de 1,6%) nos lucros das empresas, expresso em percentagem das receitas totais.

- Eliminar as restrições à contratação de trabalhadores estrangeiros: os regulamentos actuais baseiam-se numa cota e destinam-se a proteger o pessoal nacional; no entanto, há uma escassez de competências no país e isto afecta particularmente o sector do turismo, que deve não só melhorar as competências do pessoal local, mas também ter pessoal altamente competente e qualificado disponível, durante o período que demora a formar o pessoal local até aos níveis necessários; o modelo mostra que a eliminação das restrições à contratação de empregados qualificados estrangeiros resultaria num aumento de 2,8% dos custos operacionais das empresas, visto que o pessoal com melhores qualificações tende a ser mais caro; contudo, esse aumento seria compensado por um aumento das receitas estimadas em 6%, resultante do aumento da produtividade.
- Tornar mais flexíveis os regulamentos de trabalho no sector: a lei do trabalho aplica-se de modo uniforme a todos os sectores, e proíbe os empregados na área do turismo de trabalhar turnos superiores a 8 horas; isto, obriga as empresas a aumentar tanto o número de turnos, como o número dos empregados, de modo a fornecer sempre níveis de serviço aceitáveis.
- O actual quadro legal, também não tem em consideração a flexibilidade exigida pela indústria hoteleira para poder lidar com a sazonalidade, ou com os períodos de inactividade.
- Pode-se retirar um exemplo comparativo da indústria hoteleira dos Estados Unidos, que apresenta um exemplo interessante de flexibilidade do mercado de trabalho na resposta às necessidades dinâmicas das empresas. Em vez de abordar as questões de salários ou impostos, a Associação Americana dos Hotéis e Pousadas (American Hotel and Lodging Association - AHLA) pressionou o governo para incorporar legislação que permite a programação alternativa no sector de hotelaria. Os princípios básicos dos regulamentos podem-se encontrar na Tabela 18.

TABELA 18: PROGRAMAÇÃO ALTERNATIVA NA INDÚSTRIA DE HOTELARIA AMERICANA

Programação Alternativa na Indústria de Hotelaria Americana	Horas de Trabalho Flexíveis, ou Flexitempo. Permite uma distribuição mais eficaz dos trabalhadores nos diferentes departamentos
	Horário de Trabalho Condensado. Permite turnos mais prologados durante a época alta
	Trabalho Partilhado. Reduz a necessidade de manter pessoal a tempo inteiro durante a estação baixa

Fonte: AHLA.

TABELA 19: EFEITOS PARCIAIS DAS MELHORIAS DA POLÍTICA LABORAL SELECIONADAS (AMOSTRA COMPLETA)

Reformas Políticas Seleccionadas	Lucros de Base (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas + Valorização da ER em 9.6% (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas + Valorização da ER em 50% (% das Receitas)
1) Redução dos Custos de Mão-de-Obra em 10% Através de Programação Melhorada	34,108,490 MZN (2.02%)	29,624,804 MZN (86.85%)	9,697,548 MZN (28.43%)	-99,296,676 MZN (-291.12%)
2) Remoção de Restrições à Contratação de Trabalhadores Estrangeiros		29,668,548 MZN (86.98%)	8,029,828 MZN (23.54%)	-113,156,484 MZN (-331.75%)
3) Empresas Aumentam as Despesas de Formação até 1% dos Custos Operacionais Totais		550,160 MZN (1.61%)	- 19,719,234 MZN (-57.81%)	-132,945,913 MZN (-389.77%)

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

O modelo sugere que a rentabilidade das empresas pesquisadas aumentaria para 4% das receitas totais (ou uns 34 milhões de meticais adicionais por ano), se estas reformas fossem implementadas:

Estes impactos iriam variar de forma significativa entre as empresas nas cadeias de valor do turismo corporativo e de lazer, particularmente face à Doença Holandesa. A análise do segmento de lazer sugere que, embora estas reformas políticas possam ajudar as empresas a melhorar a sua situação actual e continuar a ser viáveis no contexto de uma valorização moderada do metical, estas reformas, quando confrontadas com uma valorização aguda da moeda, só iriam minimizar as perdas operacionais. As tabelas 20 e 21 ilustram os diferentes impactos destas reformas na rentabilidade das empresas participantes:

Reforma Política por oposição à reforma ao nível das empresas: qualquer resposta à situação actual no sector, bem como qualquer preparação para a possibilidade da Doença Holandesa, deve incluir uma combinação de reformas políticas e de reformas ao nível das empresas. As reformas políticas deve garantir que a chegada eficaz e a mobilidade dos visitantes se traduz num aumento das receitas para o turismo de negócios, ao passo que as reformas ao nível das empresas devem melhorar a rentabilidade das empresas.

TABELA 20: EFEITOS PARCIAIS DAS MELHORIAS DA POLÍTICA LABORAL SELECIONADAS (AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE NEGÓCIOS)

Reformas Políticas Seleccionadas	Lucros de Base (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas + Valorização da ER em 9.6% (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas + Valorização da ER em 50% (% das Receitas)
1) Redução dos Custos de Mão-de-Obra em 10% Através de Programação Melhorada	106,108,596 MZN (7.63%)	21,877,761 MZN (20.62%)	8,128,044 MZN (7.66%)	-76,111,528 MZN (-71.73%)
2) Remoção de Restrições à Contratação de Trabalhadores Estrangeiros		16,862,997 MZN (15.89%)	2,151,468 MZN (2.03%)	-89,179,716 MZN (-84.05%)
3) Empresas Aumentam as Despesas de Formação até 1% dos Custos Operacionais Totais		404,525 MZN (0.38%)	-13,599,179 MZN (-12.82%)	-100,969,955 MZN (-95.16%)

Fonte: Análise da Equipa do Estudo

TABELA 21: EFEITOS PARCIAIS DAS MELHORIAS DA POLÍTICA LABORAL SELECIONADAS (AMOSTRA DAS EMPRESAS DO TURISMO DE LAZER)

Reformas Políticas Seleccionadas	Lucros de Base (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas + Valorização da ER em 9.6% (% das Receitas)	Mudança a partir da Base devido à Reformas Políticas + Valorização da ER em 50% (% das Receitas)
1) Redução dos Custos de Mão-de-Obra em 10% Através de Programação Melhorada	-82,429,821 MZN (-27.72%)	11,189,494 MZN (13.57%)	4,475,989 MZN (5.43%)	-33,269,844 MZN (-40.36%)
2) Remoção de Restrições à Contratação de Trabalhadores Estrangeiros		7,981,128 MZN (9.68%)	541,292 MZN (0.66%)	-42,532,364 MZN (-51.60%)
3) Empresas Aumentam as Despesas de Formação até 1% dos Custos Operacionais Totais		581,404 MZN (0.71%)	-6,258,485 MZN (-7.59%)	-45,590,985 MZN (-55.31%)

Fonte: Análise da Equipa do Estudo

O exemplo anteriormente referido da reforma do trabalho é um único exemplo de como a ferramenta de modelagem, desenvolvida pela equipa do estudo, pode ser usada pelo sector privado para dar prioridade às barreiras à competitividade. Embora as abordagens teóricas da competitividade sejam importantes, a CTA deve estar preocupada principalmente em garantir a saúde financeira das empresas. A nossa esperança é que este estudo seja benéfico à medida que trabalham para alcançar esse objectivo.

REFERÊNCIAS

- 2011 Annual Hotel Industry Survey of Operations South Africa. (Horwath HTL Consulting 2012).
- African Economic Outlook. Mozambique 2012: African Economic Outlook. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Mozambique%20Full%20PDF%20Country%20Note.pdf>. (Accessed August 2014).
- Armas, Enrique Blanco. “Avoiding the Resource Curse in Mozambique.” Blog entry, Africa Can End Poverty. (The World Bank Group, 2014). <http://blogs.worldbank.org/africacan/avoiding-resource-curse-mozambique>. (Accessed September 2014).
- Baca, Miguel and Ivana Fertziger. “Ecotourism in the Marismas Nacionales Region: Value Chain Assessment and Intervention Opportunities”. Report prepared for the USAID’s AFIRMA Project (DAI, 2009). <http://www.scribd.com/doc/62934151/DAI-Marismas-Nacionales-Eco-Tourism-English-1>. (Accessed August 2014). Batey, Emma. “Economic Cost of Conflict in Mozambique: Assessing the Economic Impact of Renewed Conflict on the Tourism Sector.” SPEED/REPORTS/2014/005. Prepared for USAID’s SPEED Program (DAI, 2014). <http://www.speed-program.com/our-work/by-topic/doing-business/economic-cost-of-renewed-conflict-in-mozambique-tourism-value-chains>. (Accessed June 2014).
- Biggs, Tyler. “Mozambique’s Coming Resource Boom: Expectations, Vulnerabilities, and Policies for Successful Management.” SPEED/REPORTS/2012/009. Report for the Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) and USAID SPEED Program (DAI and Nathan Associates, 2012). <http://www.speed-program.com/our-work/mozambiques-coming-natural-resource-boom>. (Accessed June 2014).
- Biggs, Tyler. “Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique.” SPEED/REPORTS/2011/010. Prepared for USAID’s SPEED Program (DAI and Nathan Associates, 2011). <http://www.speed-program.com/our-work/by-topic/competitiveness/impact-of-exchange-rate-fluctuations-on-the-economy-of-mozambique>. (Accessed June 2014).
- Blanke, Jennifer and Thea Chiesa (eds.) The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013: Reducing Barriers to Economic Growth and Job Creation, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf. (Accessed June 2014).
- Byers, Bruce. “Informality in Mozambique: Characteristics, Performance and Policy Issues” (United States Agency for International Development, 2009) http://www.tipmoz.com/library/resources/documents/byiers_informalityinmozambique_181109.pdf. (Accessed August 2014). Calima, Jahamo, Maria Nita Dengo, et al. “Mozambique’s Natural Resource Boom: What Potential Impacts on Agriculture’s Competitiveness?” SPEED/REPORTS/2014/014. Prepared for USAID’s SPEED Program (DAI and Nathan Associates, 2014). <http://www.speed-program.com/our-work/by-topic/mozambiques-natural-resource-boom-what-potential-impacts-on-agricultures-competitiveness>. (Accessed September 2014).
- Cirera, Xavier and Virgulino. “An Empirical Estimation of the Degree of Price Transmission from Border to Consumer Prices in Mozambique.” Paper for the National Directorate of Studies and Policy Analysis (DNEAP), Ministry of Planning and Development, Mozambique. http://vi.unctad.org/tapcd/papers_documents/nhate_price_transmission.pdf. (Accessed August 2014).
- Dixon, Adam D. and Ashby H. B. Monk. “What Role for Sovereign Wealth Funds in Africa’s Development?” Oil-to-Cash Initiative Background Paper, (Center for Global Development, 2011). http://www.cgdev.org/doc/Initiatives/Oil2Cash/Final_Formatted_Monk_and_Dixon_SWF_10.11.pdf. (Accessed June 2014).

- Dupeyras, A. and N. MacCallum. “Indicators for Measuring Competitiveness in Tourism: A Guidance Document.” OECD Tourism Papers 2013/02, (OECD Publishing, 2013). <http://dx.doi.org/10.1787/5k47t9q2t923-en>. (Accessed August 2014).
- “Energy and mining companies hire all available qualified workers in Mozambique” Macauhub.com, December 5, 2011. <http://www.mcauhub.com.mo/en/2011/12/05/energy-and-mining-companies-hire-all-available-qualified-workers-in-mozambique/>.
- Frankel, Jeffrey A. “The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions.” HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-014 (John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2012). <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:8694932>. (Accessed June 2014).
- Salinger, Lynn and Caroline Ennis. “Mozambican Labor Markets in the Face of a Natural Resource Boom: What Potential Impacts of Dutch Disease?” SPEED/REPORTS/2014/007. Prepared for USAID’s SPEED Program (DAI and Nathan Associates, 2014). <http://www.speed-program.com/our-work/by-topic/competitiveness/mozambican-labor-markets-in-the-face-of-a-natural-resource-boom>. (Accessed June 2014).
- “Tourism Inhambane Baseline Survey.” Prepared for Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Perene Consulting, 2014). <http://www.perene.org/projects/tourism-inhambane-baseline-study/>. (Accessed June 2014).
- Foreign Investment Advisory Service (FIAS). “The Tourism Sector in Mozambique: A Value Chain Analysis, Volume I.” (International Finance Corporation (IFC), 2006) http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/Mozambique_value_chain_2006_vol1.pdf. (Accessed June 2014).
- Indian Hotel Industry Survey 2010 – 2011. (Federation of Hotels & Restaurants Associations of India and HVS Hospitality Services 2011)
- Indicadores de Referencia da Area de Turismo 2013. (Ministerio de Turismo, 2014)
- International Monetary Fund. “Exchange Rates and Trade Balance Adjustment in Emerging Market Economies” Research Paper (International Monetary Fund, 2006), <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/101006.pdf>. (Accessed August 2014).
- International Monetary Fund (IMF). “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument.” (IMF, 2013) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13200.pdf>. (Accessed June 2014).
- International Monetary Fund (IMF). World Economic Outlook Database [data file]. Nominal GDP for Mozambique (% change) for the period 1980-2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>. (Accessed August 2014).
- Mishra, Prachi and Antonio Spilimbergo. “Exchange Rates and Wages in an Integrated World” Working Paper 09/44 (IMF, 2009), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0944.pdf>. (Accessed August 2014).
- Pauw, Karl, James Thurlow, Rafael Uaiene, and John Mazunda. “Agricultural Growth and Poverty in Mozambique: Technical Analysis in Support of the Comprehensive Africa Agriculture Development Program (CAADP).” Working Paper 2 (International Food Policy Research Institute, November 2012). <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/mozsspwp2.pdf>. (Accessed July 2014).
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. (2012). World Population Prospects [data file]. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>. (Accessed July 2014).

- Ross, Doris C. (ed.) *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. (IMF, 2014). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf>. (Accessed June 2014). “Sovereign Wealth Funds: Are They Needed in Mozambique?” SPEED/Notes/2011/014. Prepared for USAID’s SPEED Program (DAI, 2014). <http://www.speed-program.com/our-work/by-topic/macro-economics/sovereign-wealth-funds-are-they-needed-in-mozambique>. (Accessed July 2014).
- Ulandssekretariatet, LO/FTF Council. “Mozambique–Labour Market Profile, 2012”. http://www.ulandssekretariatet.dk/sites/default/files/uploads/public/Afrika/Landeanalyser/labour_market_profile_2012_-_mozambique_web.pdf. (Accessed June 2014).
- Ulandssekretariatet, LO/FTF Council. “Mozambique–Labour Market Profile, 2013”. http://www.ulandssekretariatet.dk/sites/default/files/uploads/public/PDF/LMP/mozambique_2013_final_web.pdf. (Accessed July 2014).
- United Nations Development Programme. “Mozambique: HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report.” Explanatory note on the 2013 HDR composite indices. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/MOZ.pdf>. (Accessed July 2014).
- Webber, Martin. “Competitiveness in Light of Mozambique’s Resource Boom.” SPEED/REPORTS/2013/013. Trip report prepared for USAID’s SPEED Program (DAI and J.E. Austin Associates, Inc., 2014). <http://www.speed-program.com/our-work/by-topic/competitiveness-in-light-of-mozambiques-resource-boom>. (Accessed June 2014).
- The World Bank Group. “Enterprise Survey, Services Module (2013).” <http://www.enterprisesurveys.org/methodology>. (Accessed July 2014).
- The World Bank Group. “Enterprise Survey, Questionnaire Manual for Services Module.” <http://www.enterprisesurveys.org/methodology>. (Accessed July 2014).
- The World Bank Group. (2014). *World Development Indicators, Mozambique* [data file]. <http://data.worldbank.org/country/mozambique>. (Accessed July 2014).
- World Travel & Tourism Council. “Travel & Tourism: Economic Impact 2014, Mozambique.” <http://www.wttc.org/focus/research-for-action/economic-impact-analysis/country-reports/>. (Accessed July 2014).

CAPÍTULO 2.5

**O BOOM DE RECURSOS NATURAIS
EM MOÇAMBIQUE: QUAIS OS
POTENCIAIS IMPACTOS NA
COMPETITIVIDADE DO SECTOR
DA INDÚSTRIA**

Lynn Salinger & Caroline Ennis
Outubro 2014

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado para a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), com base no trabalho de campo realizado em Agosto-Setembro de 2014, através do projecto SPEED (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial de Moçambique).

Os autores gostariam de agradecer a todos os representantes do Governo de Moçambique, ao sector privado, às instituições de pesquisa e educação e às organizações internacionais o tempo que dedicaram a partilhar informações connosco sobre as políticas, a estrutura e o comportamento do sector manufactureiro.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O sector manufactureiro não-extractivo não ligado aos megaprojectos em Moçambique ainda é pequeno e pode ser caracterizado como de “baixa tecnologia”. Para além disso, há poucos sinais de transformação estrutural da economia de Moçambique. As percentagens do PIB provenientes da agricultura, da indústria e dos serviços, não sofreram alterações significativas ao longo dos últimos dez a doze anos, e também não houve um aumento significativo na percentagem de emprego total aportado pelo sector manufactureiro. No entanto, considerando genericamente o sector industrial, verifica-se um aumento da participação da manufactura não-extractiva, de 19% (2008) para 35% (2013).

O estudo feito aos factores que impulsionam ou inibem a competitividade do sector manufactureiro de Moçambique permite verificar a potencial vulnerabilidade deste sector em condições de boom de recursos naturais, e a constatação é que não se prevê que haja uma expansão como resultado directo do boom. Concretamente, entrevistaram-se empresas nos sectores da agricultura/bebidas e outros sectores manufactureiros, fora os sectores da mineração e da fabricação de produtos de minerais e metais.

Noutros países, os booms de recursos naturais criaram um forte aumento da procura da moeda local o que exerceu uma pressão no sentido da subida dos preços internos. Isto conduziu, por sua vez, a uma valorização da moeda e a uma tendência de subida dos preços relativos dos sectores não-transaccionáveis (por exemplo mão-de-obra, imobiliário, construção, transporte, logística), tornando-os mais caros em moeda local, em detrimento dos sectores transaccionáveis (por exemplo, agricultura, turismo e o sector manufactureiro). O resultado deste conjunto de situações, conhecido como Doença Holandesa, caso não sejam contrariadas por medidas monetárias específicas ou medidas estruturais, pode fazer com que sejam reduzidos drasticamente os incentivos que tornam competitiva a produção de produtos para a exportação ou para diminuição das importações. Isto pode acarretar a eliminação virtual da agricultura e/ou do sector manufactureiro relacionado com a exportação. O acontecerá em Moçambique?

A questão é de particular importância, pois o reavivamento e a promoção deste sector de mão-de-obra intensiva e orientado para a exportação, tem sido um objectivo de inúmeras declarações políticas do Governo ao longo dos últimos vinte anos, sendo a mais recente a denominada por Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE), e aprovada pelo Conselho de Ministros em 2014. O sector manufactureiro é valorizado pelos seus potenciais contributos para: a mudança estrutural, a diversificação, a geração de emprego, a atracção de investimentos estrangeiros, a transferência de tecnologias e a melhoria da produtividade.

Para este estudo entrevistaram-se gestores de pequenas e médias empresas e de algumas grandes empresas. As empresas divergiam em termos estratégicos em relação a: aquisição de insumos, processamento, produtos, estrutura de capital, capital versus força de trabalho, padronização dos produtos versus diferenciação, e orientação para o mercado. Estas características permitem-nos sondar o grau de vulnerabilidade das empresas – tanto da perspectiva das próprias empresas como da análise dos autores – no caso de uma valorização significativa do metical como resultado do *boom*. Para além disso, a actual valorização do metical em relação ao rand sul-africano (moeda de um dos principais parceiros comerciais de Moçambique) fornece uma perspectiva “experimental” sobre as perspectivas comerciais das empresas face a um metical mais forte.

Confirmando as conclusões do levantamento efectuado pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento ao sector manufactureiro em 2012, as empresas da nossa amostra enfrentam uma série de obstáculos ao desenvolvimento das suas actividades em Moçambique. Poucas são as que tentam exportar. Aquelas que o fazem, exportam produtos que são objecto de um processamento mínimo, como por exemplo: os blocos de madeira cortada que são exportados de forma a serem processados de forma mais aprimorada noutros locais, ou ainda os produtos destinados à venda na África do Sul, tais como artigos de vestuário básicos, em que a concepção do produto e a comercialização são realizados fora de Moçambique. Mesmo as empresas no sector do processamento agrário geralmente produzem bens para o mercado interno. Um estudo complementar a este analisou diversos produtos básicos agrícolas, incluindo um produto processado, a algodão em fibra (Calima et al 2014.). As incertezas quanto à disponibilidade de energia eléctrica, à estabilidade das taxas de licenciamento, às taxas e processos portuários e às demais leis e regulamentos que afectam as suas actividades, são preocupações comuns a muitas empresas. Foram manifestadas ainda preocupações relacionadas com a incapacidade das empresas locais de fazerem face à concorrência dos fornecedores estrangeiros. Ouvimos igualmente queixas sobre o desfasamento do salário mínimo em relação à produtividade do trabalho, especialmente quando comparado com outros países. As pressões do boom já se fazem sentir no transporte rodoviário, com limitações de capacidade do transporte rodoviário e um aumento dos custos, exacerbado nos últimos meses devido à insegurança ao longo do eixo rodoviário norte-sul. Com uma linha costeira extensa, a navegação costeira entre portos podia ser uma alternativa, mas fomos informados que as ineficiências da gestão portuária inviabilizam a possibilidade de se ter esta opção em consideração.

O conjunto destas (e de outras) dificuldades ao desenvolvimento de actividades em Moçambique fragiliza o sector manufactureiro não-extractivo do ponto de vista da competitividade. Se houvesse uma valorização significativa do metical, a importação de matérias-primas e de produtos intermédios e finais poderia competir com sucesso, talvez substituindo os produtos moçambicanos na totalidade. Ao mesmo tempo, os esforços para promover as exportações seriam frustrados, e as poucas empresas que já estão a exportar iriam assistir à deterioração da sua competitividade. A tabela abaixo resume os potenciais impactos previsíveis, por categoria de empresa. As categorias de empresa distinguem-se principalmente pelo tipo/grau de diferenciação dos bens produzidos e dos principais mercados de destino (nacional ou estrangeiro).

SUMÁRIO DOS POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA, POR TIPO DE EMPRESA.

Categoria da Empresa Manufactureira			Perspectiva Geral face à Doença Holandesa		
Categoria do Produto	Mercado de Destino	Exemplos	Favorável	Ambígua	Difícil
Bens de Consumo Aspiracionais	Interno	Alimentos de marca, bebidas	√		
Bens Pouco Diferenciados + Serviços de Alto Valor Agregado	Interno	Bens intermédios, p.ex: insumos agrícolas, materiais de construção		√	
Bens de Consumo de Alta Qualidade	Interno	Bens de consumo especializados, p.ex: alimentos, bebidas, produtos para a casa		√	
Bens Pouco Diferenciados	Interno	Alimentos e bebidas básicos			√
Processamento Local com Agregação de Valor	Exportação	Vestuário			√
Padronizado	Exportação	Bens intermédios, p.ex: fios, têxteis			√

Fonte: Análise da Equipa do Estudo.

Algumas empresas manufactureiras operam em segmentos de mercado que poderão oferecer-lhes uma certa dimensão qualitativa de resiliência contra as pressões induzidas pela doença holandesa. As perspectivas são favoráveis para algumas empresas de capital intensivo, que obtêm a maior parte da sua matéria-prima no mercado internacional e que produzem bens de consumo “aspiracionais” para o mercado interno, ou seja, bens que gozam de uma forte fidelidade à marca por parte do cliente. Estas irão provavelmente assistir a uma diminuição dos seus custos, o que lhes permitirá manter ou aumentar a sua quota de mercado, mesmo face as importações mais baratas.

Por outro lado, para outras empresas, as perspectivas face à doença holandesa são ambíguas. Na medida em que as empresas produzem produtos pouco diferenciados para o mercado interno, as importações mais baratas poderiam certamente subcotá-los no mercado moçambicano. No entanto, algumas dessas empresas reforçam a sua competitividade no mercado local ao oferecerem outros serviços de valor acrescentado aos seus consumidores - por exemplo, a mistura personalizada, corte, modelagem, etc. - fortalecendo as suas posições competitivas. É claro que aqueles que entram agora no mercado, vindos do estrangeiro, poderão imitar estas boas práticas comerciais, no entanto, as empresas já existentes terão uma clara vantagem neste mercado.

Outra categoria de empresas obtêm as matérias-primas no mercado interno, para serem processados em bens de consumo de alta qualidade e vendidos no mercado interno. Estas empresas têm pouca ou nenhuma concorrência (no momento) da parte de fornecedores estrangeiros, devido à pequena dimensão do mercado. Neste momento, não é claro se estas empresas irão ser confrontadas com uma concorrência significativa por parte de fornecedores estrangeiros que podem procurar aproveitar-se dos baixos custos para crescerem no mercado local.

É também provável que as perspectivas, num cenário da doença holandesa, sejam difíceis para outras categorias de empresa. As perspectivas de mercado, num cenário de boom dos recursos naturais, parecem ser difíceis ou complicadas para empresas que produzem, para o mercado interno, bens pouco diferenciados e facilmente substituíveis, ou para empresas que exportam mão-de-obra através do processamento de insumos importados com acréscimo de valor, ou para empresas que exportam produtos bastante padronizados para os mercados estrangeiros. Os produtos de substituição importados irão facilmente subcotar os preços dos bens produzidos localmente. Os produtores de bens padronizados, que requerem mão-de-obra intensiva e que são processados com acréscimo de valor, irão constatar que um metical mais forte irá tornar os seus produtos mais caros, expressos em termos de rands, euros ou dólares americanos. Estas empresas estão já sob pressão. São raros os exemplos de empresas manufactureiras de mão-de-obra intensiva e orientadas para a exportação, em Moçambique. Encontram-se algumas no sector de vestuário que fornecem para o mercado Sul-Africano. Conforme se descreve no corpo do presente relatório, não se trata da repetição do sucesso ocorrido no sector de vestuário, que encontrou, nas plataformas da Ásia do Sul e do Sudeste Asiático, menores custos de fabrico e maior produtividade, permitindo assim fornecer vestuário competitivo para os mercados europeus e norte-americanos.

Em resumo, a doença holandesa - se surgir como consequência do boom dos recursos naturais - irá ter um impacto negativo na competitividade da maior parte das empresas manufactureiras em Moçambique.

A valorização do metical e as mudanças no sentido de um aumento dos preços relativos dos bens não-transaccionáveis, irão provavelmente frustrar ou anular os esforços do Governo (ou os objectivos pretendidos das políticas deste) para a industrialização. Sem uma gestão macroeconómica cuidadosa e investimentos estratégicos para melhorar a produtividade e o ambiente de negócios, Moçambique poderá ficar apenas com algumas empresas manufactureiras não-extractivas, em vez da verdadeira industrialização prevista no plano de desenvolvimento recentemente adoptado, a ENDE.

A valorização do metical e da taxa de câmbio real têm efeitos distributivos, tanto geográficos como temporais. Embora uma valorização do metical favoreça, a curto prazo, os consumidores predominantemente urbanos, de classe média, que irão poder comprar alimentos importados e bens de consumo a preços mais baixos, irá dificultar a venda de produtos agrícolas por parte dos produtores rurais. E, a longo prazo, a disponibilidade das importações mais baratas irá frustrar as tentativas de industrialização, ou seja, de fabricar bens em cuja produção Moçambique teria uma vantagem comparativa a uma taxa de câmbio menos apreciada. Isto por sua vez, irá limitar a capacidade da economia para criar empregos na indústria e alcançar os ganhos esperados com a “aprendizagem através da exportação”.

À luz das metas gerais de bem-estar e desenvolvimento de Moçambique, os resultados deste estudo são desanimadores. As empresas com as perspectivas mais favoráveis, num cenário possível de doença holandesa, são aquelas que criam o menor número de postos de trabalho, sendo por natureza de capital intensivo e adquirindo as matérias-primas ao nível internacional, em vez de a partir de fornecedores locais. Por outro lado, as empresas que são de mão-de-obra intensiva, e que obtêm insumos localmente e exportam, são aquelas que irão provavelmente enfrentar as perspectivas mais difíceis num cenário de doença holandesa.

Para poder evitar estes resultados e oferecer melhores oportunidades de sucesso ao sector manufactureiro de Moçambique e aos planos de industrialização, é importante 1) atenuar a gravidade da doença holandesa, e 2) ajudar as empresas a superar o seu impacto, através de uma concentração na produtividade e na competitividade internacional. A gravidade de uma valorização da taxa de câmbio pode ser mitigada através de medidas tais como: gerir as taxas de câmbio reais para minimizar a valorização da moeda e a reafecção de recursos e recorrer a instrumentos fiscais e monetários descritos noutros documentos (Biggs 2012; Ross 2014). Os esforços para aumentar a produtividade e a competitividade internacional incluem medidas para melhorar o ambiente de negócios em geral, uma atenção para com a competitividade internacional dos níveis do salário mínimo, uma abordagem dos pontos de estrangulamento e das ineficiências nas infra-estruturas e a realização de investimentos estratégicos para melhorar a produtividade nos sectores tradicionais da economia.

A curto prazo não é possível “equilibrar” o objectivo da industrialização com o desejo de garantir benefícios aos consumidores urbanos, em vez disso, o objectivo é conseguir uma situação de compromisso que acarretará importantes consequências distributivas a longo prazo. Num cenário de valorização do metical, as consequências a longo prazo são extremamente pessimistas tendo em conta uma transformação estrutural da economia. Já os benefícios, a longo prazo, de uma economia em via de industrialização e transformação estrutural só podem ser aproveitados se os responsáveis políticos mantiverem a mesma visão a longo prazo, gerindo a taxa de câmbio real e gastando os ganhos dos recursos naturais de forma responsável e sustentável, a fim de gerar uma economia mais produtiva e eficaz, para as gerações futuras.

INTRODUÇÃO

O presente relatório faz parte de um conjunto de estudos realizados pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial (SPEED), uma actividade realizada conjuntamente com a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) e apoiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Em trabalhos anteriores do SPEED, identificaram-se consequências macroeconómicas negativas para os sectores de bens transaccionáveis tradicionais em Moçambique como resultado de um potencial o boom dos recursos naturais (Biggs 2011, 2012; Webber 2013).

Um boom de recursos naturais pode levar a efeitos económicos negativos, manifestando-se de uma ou mais formas, como por exemplo:

- Um aumento acentuado das exportações de recursos naturais pode criar uma pressão no sentido da valorização do metical, se as receitas da exportação - ou parte delas, como por exemplo: os impostos devidos ao Estado – forem convertidas em meticais (efeito cambial).
- Com o aumento das receitas, pode haver uma facilitação das despesas internas por parte do Governo ou dos actores privados (efeito das despesas).

¹ Note que, se a taxa de câmbio for fixa, pode haver inflação (Frankel 2012).

- Com o aumento das despesas, pode haver um agravamento dos preços dos bens e serviços nacionais, não transaccionáveis, como por exemplo: terra, mão de obra especializada, serviços de construção, habitação, logística, (efeito da taxa de câmbio real)¹.
- As importações tornar-se-ão menos caras em termos da moeda nacional e as exportações tornar-se-ão mais caras em termos da moeda estrangeira.
- Como os preços relativos pendem a favor dos bens não-transaccionáveis, há um aumento da rentabilidade relativa das actividades não-transaccionáveis e uma queda da rentabilidade relativa das actividades transaccionáveis.
- Pode traduzir-se num aumento dos incentivos para realocar recursos para os sectores não-transaccionáveis da economia, afastando-os dos sectores transaccionáveis tradicionais (efeito da reafectação). Nalguns casos, pode até resultar na desindustrialização ou no abandono da agricultura comercial.

Este conjunto de impactos foi denominado por “doença holandesa”, nome dado ao declínio do sector manufactureiro nos Países Baixos após a descoberta de um grande depósito de gás natural em 1959. Os impactos da doença holandesa nas economias sujeitas a um *boom* de recursos naturais têm sido amplamente estudados (veja a Caixa 1 para um resumo). Após uma pesquisa extensa da literatura, os analistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) concluíram que “... a doença holandesa existe – à medida que há uma valorização da taxa de câmbio real, há uma reafectação dos factores e a produção desvia do sector manufactureiro” (Magud e Sosa 2010, 21).

No entanto, é difícil isolar os impactos no crescimento, pois a doença holandesa ocorre quase sempre num período de crescimento económico e de mudança. Também é difícil prever a gravidade da doença holandesa – esta depende, em parte, das medidas políticas que possam ser tomadas pelo Governo e, em parte, de até que ponto o boom é rápido e acentuado. O crescimento do PIB não é o único factor a considerar - como acontece muitas vezes, pode haver um crescimento do PIB sem que haja um aumento simultâneo do emprego e, portanto, do bem-estar da população. Uma possível queda no sector manufactureiro é motivo de preocupação, não só pelo seu impacto no crescimento, mas também na criação de emprego e na diversificação da economia, especialmente numa situação em que o boom é causado por recursos não-renováveis que irão, eventualmente, esgotar-se – tal como no caso de Moçambique.

Caixa 1: Panorâmica das Experiências com a Doença Holandesa Noutros Países

As experiências de explosão de recursos naturais noutros locais sugerem uma potencial vulnerabilidade do sector à valorização da moeda. Uma explosão do recurso de gás natural nos Países Baixos, no início dos anos 1970, levou a uma valorização de quase 20% do florim em seis anos, à estagnação industrial e a uma queda de 16% do emprego no sector manufactureiro em relação ao mesmo período de tempo. (Economist, 1977). Na Nigéria, por outro lado, a produção industrial manteve-se durante as explosões do recurso de petróleo, através da onerosa e dispendiosa protecção governamental, enquanto a agricultura de exportação (madeira, amendoim, óleo de palma) entrou em colapso (Bevan, Collier e Gunning, 1999). As exportações do petróleo do Iémen na década de 2000 levaram a um declínio da participação do sector manufactureiro no PIB, de 19 para 7% (Abu-Ismaíl e McKinley de 2008, citado em Hailu et al. 2011). A explosão do recurso de petróleo do México, nas décadas de 1970/80, também foi seguida por uma contracção constante do seu sector manufactureiro; a Indonésia conseguiu evitar o colapso do sector manufactureiro através de intervenção estatal, juntamente com políticas tais como: a desvalorização da taxa de câmbio e regulamentos de incentivo às exportações (Usui 1997; Bevan, Collier e Gunning, 1999). O sector manufactureiro de Angola mantém-se uma pequena parcela do PIB, inibida pela valorização da taxa de câmbio real (Banco Mundial 2013).

Os efeitos do *boom* de recursos naturais também tem impactos distributivos, observados quando a atenção é desviada das empresas manufactureiras para os consumidores de bens manufacturados. Um metical mais forte iria tornar os produtos importados mais baratos em relação aos bens de produção nacional. Isto é um claro benefício para os consumidores, especialmente para uma classe média em ascensão com maior rendimento disponível, tanto numa mudança de consumo da farinha de milho para consumo de arroz, como numa mudança de bebidas nacionais para bebidas importadas.

Para compreender inteiramente os potenciais impactos do boom de recursos naturais na economia de Moçambique, é necessário ir para além de uma análise teórica, sendo preciso ver os potenciais impactos em diferentes sectores da economia, em várias cadeias de valor e em diferentes tipologias de empresas. Realizaram-se estudos sectoriais para investigar os potenciais impactos de um boom de recursos naturais nos mercados de trabalho de Moçambique (Salinger e Ennis 2014a), e nos sectores transaccionáveis da economia tradicionais, ou seja, a agricultura (Calima, Dengo, Moamba, e Salinger 2014), o sector manufactureiro (o presente relatório) e o turismo (Baca, Kozumbo e Sarmento 2014)²:

- Os mercados de trabalho têm probabilidade de ser mais afectados pelas pressões do boom de recursos naturais para cargos altamente qualificados, visto que irá haver um aumento na procura de profissionais e técnicos qualificados. Não é provável que a procura de mão-de-obra pouco qualificada, tais como os trabalhadores rurais que procuram diversificar ou transferir os meios de subsistência em detrimento da agricultura, seja directamente afectada. No entanto, se as despesas governamentais aumentarem rapidamente, induzidas pelo boom de recursos naturais, e se essas despesas forem, por exemplo, direccionadas para obras públicas de mão-de-obra intensiva, então a migração de mão-de-obra rural para projectos de construção podia levar a uma pressão no sentido de uma subida dos salários rurais.
- O sector agrícola de Moçambique é potencialmente vulnerável à valorização do metical em alguns produtos básicos tradicionais. O arroz já não é actualmente rentável se todos os custos de mão-de-obra forem quantificados, tendo em conta os rendimentos actuais, os preços mundiais e a taxa de câmbio. Se houvesse uma valorização significativa da taxa de câmbio, então a rentabilidade económica do arroz, do algodão e da soja poderiam ficar todas ameaçadas. Um aumento dos rendimentos e uma redução dos custos logísticos poderia ajudar a resolver algumas das ameaças à competitividade, provocadas pela valorização do metical.
- O sector do turismo em Moçambique é outra “indústria de exportação” tradicional que ganha divisas através da venda de serviços turísticos a consumidores estrangeiros. A análise inicial sugere que uma valorização do metical iria ameaçar a competitividade do turismo de negócios (turismo corporativo) e o turismo de férias nas praias, nas ilhas e no litoral, obrigando algumas empresas a deixarem de ser tão formais ou a encerrarem as suas actividades, levando à perda de emprego e ao enfraquecimento do sector do turismo que se torna menos competitivo.

O presente estudo procura entender os potenciais impactos de um boom de recursos naturais no sector manufactureiro, excluindo a indústria extractiva ou de megaprojectos. Para prosseguirmos com a análise é preciso, antes de mais, definir o que se entende por sector manufactureiro em Moçambique, visto que diferentes organizações usam diferentes definições; isto também nos permite situar o sector manufactureiro tradicional, relacionado com a indústria não-extractiva, num contexto económico mais amplo (Secção 1). Analisámos também a literatura recente a fim de entender de que modo se desenvolveu o sector manufactureiro nos últimos anos e como é que as estratégias governamentais procuram promover o sector manufactureiro (Secção 2). A Secção 3 descreve a nossa amostra, analisa os potenciais impactos do boom de recursos naturais por tipo de empresa e apresenta os resultados. A Secção 4 apresenta as conclusões e as principais mensagens.

Durante a realização das entrevistas com as empresas, surgiram uma série de hipóteses sobre o sector manufactureiro em Moçambique e sobre a sua competitividade e vulnerabilidade à doença holandesa. Para além de se considerarem os principais factores de custo, outros surgiram como passíveis de afectar a resiliência da empresa contra os efeitos dos preços macroeconómicos e relativos resultantes do *boom* de recursos naturais, ou a sua vulnerabilidade aos mesmos,

² Para cópias destes estudos, veja www.speed-program.com.

tais como: o tipo de bem produzido (muito padronizado contra muito especializado em termos de desenho), o grau de envolvimento da empresa tanto nas exportações como nas importações de insumos ou de bens finais, o grau de intensidade de mão-de-obra ou de capital, e em que medida o sucesso competitivo da empresa depende do domínio das dimensões não relacionadas com o custo de desenvolver actividades em Moçambique. Assim, na análise, caracterizamos as cadeias de valor não por aquilo que elas produzem por si só, mas antes pelas características estruturais e comportamentais que definem as empresas, que estão directamente relacionadas com a vulnerabilidade ao valor da moeda e às alterações nos preços relativos e que possam ser comuns às empresas noutras divisões do sector.

1. IMPORTÂNCIA ECONÓMICA DO SECTOR DA INDÚSTRIA

O nosso foco neste sector é importante por várias razões. Em primeiro lugar, uma vez que se trata de um sector de bens transaccionáveis tradicionais numa economia muito vulnerável à reafecção de recursos num cenário de boom de recursos naturais ocupa, portanto, o primeiro lugar no que se refere à observação de mudanças. Em segundo lugar, trata-se de um sector forte e crescente, especialmente quando ligado a cadeias de valor globais, é um indicador importante de uma economia em via de modernização. Em terceiro lugar, o crescimento no sector manufactureiro provoca efeitos multiplicadores positivos em termos do crescimento relacionado com a agregação de valor e o emprego no sector de serviços, bem como efeitos de propagação de inovações resultantes de pesquisas e desenvolvimentos no sector manufactureiro. Finalmente, e ao contrário da indústria extractiva, cujos recursos naturais têm um horizonte finito, este sector pode crescer, tornar-se mais sofisticado, e adaptar-se ao longo do tempo garantindo, assim, o crescimento e oportunidades de emprego para as gerações futuras.

Existem factos estilizados que destacam a transformação estrutural sentida pelos países à medida que crescem (Kuznets, 1971; Teal 2011; UNIDO 2013). Ao longo do tempo, a proporção de valor acrescentado derivado da agricultura normalmente sofre uma queda, enquanto a proporção da indústria e, subsequentemente, dos serviços, normalmente sofre um aumento. Induzem-se mudanças na escala de produção, de empresas pessoais para a organização impessoal de empresas, e no estatuto profissional do trabalho, do emprego informal para o formal.

Os benefícios desta transformação estrutural são importantes, tanto na criação de emprego como no fomento da inovação. O sector manufactureiro cria não só emprego directo na produção, mas também emprego indirecto nos sectores de serviços que o apoiam. O McKinsey Global Institute observa que a distinção entre a produção e os serviços do sector manufactureiro se tornou menos precisa. Uma parte cada vez maior do crescimento incide nas áreas da pesquisa e desenvolvimento, da comercialização e vendas e do apoio ao cliente e que são o pilar da produção em si. Nos Estados Unidos, as actividades do tipo de serviços são responsáveis por 30-55 % do emprego total no sector manufactureiro (Manyika et al. 2012, 7). Este lado da produção, com empregos tanto altamente qualificados como menos qualificados, é também o segmento mais dinâmico do sector manufactureiro. Mesmo como uma pequena parcela da economia global, o sector manufactureiro também é fundamental como um investidor chave na inovação. Como as empresas manufactureiras investem na pesquisa e no desenvolvimento para projectar novos insumos, produtos, tecnologias, métodos de produção etc., os efeitos colaterais das inovações adoptadas contribuem para ganhos de produtividade noutros sectores da economia.

1.1. DEFINIR O SECTOR DA INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE

Para avaliar o impacto de um boom de recursos naturais neste sector, é importante que as definições sejam claras. Em geral, o termo “indústria” inclui a mineração, o sector manufactureiro, a construção e os serviços de utilidade pública. O Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE) define “indústrias extractivas e de processamento”, recorrendo a duas secções do Padrão Internacional de Classificação Industrial, das Nações Unidas (ISIC, rev. 4): extracção de minérios (divisões ISIC 05-09) e indústria transformadora (divisões de 10 33)³.

³ ISIC rev. 4 divisões 9, 19, 21, 26, 30, e 33 não são relevantes presentemente em Moçambique, ou não têm uma dimensão suficientemente grande para serem monitorados separadamente pelo INE. Por exemplo, a Divisão 05 acabou de ser adicionada às estatísticas de Moçambique como uma categoria separada da indústria de mineração em 2014.

TABELA 1: INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS & TRANSFORMADORAS DE MOÇAMBIQUE

ISIC Div.	Descrição	ISIC Div.	Descrição
B. EXTRACÇÃO DE MINÉRIOS			
05	Mineração de carvão & lihnite	08	Extracção de outros minérios
06	Extracção de petróleo bruto & gás natural	09*	<i>Actividades do serviço de apoio à mineração</i>
07	Extracção de minérios metálicos		
C. INDÚSTRIA TRANSFORMADORA			
10	Produtos alimentares	22	Produtos de borracha & de plástico
11	Bebidas	23	Outros produtos minerais e não-metálicos
12	Produtos de Tabaco	24	Metais básicos, incluindo lingotes de alumínio
13	Têxteis	25	Produtos metálicos manufacturados, p. ex. máquinas & equipamento
14	Artigos de vestuário	26*	<i>Computador, produtos electrónicos & ópticos</i>
15	Couro & produtos relacionados	27	Equipamento eléctrico
16	Madeira & produtos de madeira & obras, salvo mobiliário; artigos de espartaria & de cestaria	28	Máquinas & equipamento, não classificados noutra lugar
17	Papel & produtos de papel	29	Veículos automóveis, reboques e semi-reboques
18	Impressão & reprodução de meios gravados	30*	<i>Outro equipamento de transporte (navios, barcos, ferroviários, aéreos, naves espaciais, veículos militares, motocicletas, bicicletas, outros)</i>
19*	<i>Carvão metalúrgico & produtos de petróleo refinados</i>	31	Mobiliário
20	Químicos & produtos químicos	32	Outros produtos manufacturados (jóias, instrumentos musicais, artigos desportivos, jogos & brinquedos, equipamento médico & dentário)
21*	<i>Produtos farmacêuticos, produtos medicinais, químicos & botânicos</i>	33*	<i>Reparação & instalação de máquinas & equipamento</i>

Nota: * Não incluído nas definições do INE.

Fonte: Nações Unidas, ISIC, rev. 4 (Nova York, 2008); INE (2014).

Um estudo recente do Banco Mundial sobre o sector manufactureiro em África estabelece uma diferença entre o fabrico de “baixa tecnologia” e o de “alta tecnologia” (2012 Dinh et al., 26). O primeiro abrange alimentos e bebidas, couro, processamento e produtos de madeira, produtos de metal simples, têxteis e vestuário, enquanto o segundo inclui maquinaria; metal, não-metal, plástico, electrónica, produtos químicos e farmacêuticos; veículos e peças.

A vantagem comparativa da África subsaariana encontra-se no sector manufactureiro ligeiro de “baixa tecnologia”, nos países onde os custos de mão-de-obra são baixos⁴. Ao falar de “indústria transformadora ligeira em África”, o Banco refere-se a “algumas médias empresas formais, que fornecem produtos para nichos ou para mercados protegidos e [...] a um vasto número de pequenas empresas informais, de baixa produtividade, que fornecem produtos de baixa qualidade para o mercado interno” (Dinh et al. de 2012, 2). Esta mesma caracterização aplica-se a Moçambique.

2. O SECTOR DA INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE: DADOS & POLÍTICAS

O sector manufactureiro em Moçambique tem sido influenciado pelas mudanças históricas e políticas do país, das quais este ainda não se recuperou totalmente. Em termos de dimensão absoluta, Moçambique era o 8º maior produtor industrial em África, no momento da independência, em 1975 (Biggs et al 1999), enquanto, em 2010, o sector manufactureiro de Moçambique ocupava o 16º lugar entre os países da África subsaariana. No entanto, em termos relativos, a participação de 15% do sector manufactureiro no PIB de Moçambique é uma das mais elevadas na África. Apenas quatro países africanos (Suazilândia, Maurícias, Senegal e Moçambique) se encontram entre os 50 maiores do mundo, classificados por ordem da participação do sector manufactureiro no PIB⁵.

No entanto, o valor da produção extractiva e industrial de Moçambique cresceu 50% entre 2010 e 2013, de 75,4 para 113,7 mil milhões de meticais actuais (veja a Tabela 2 para os valores de 2013). Como o deflator do PIB aumentou quase 19 % entre 2010 e 2013, isto representa um aumento real de pouco mais de 30 %. A dimensão do sector manufactureiro de Moçambique é distorcida pelo fabrico de lingotes de alumínio pela fundição Mozal (divisão 24 da ISIC). No entanto, a composição do sector manufactureiro evoluiu nos últimos seis anos (Figura 1). Os números do INE do passado mais distante (1973-1997) mostram o efeito descontínuo do lançamento da Mozal em 2000, reflectido no acentuado da importância relativa da produção de metais básicos em 2008 (Figura 1).

Desde 2008 que o sector manufactureiro de Moçambique parece ter-se tornado mais diversificado. A mineração cresceu para um terço da produção industrial. Para além dos extractivos e megaprojectos, a categoria do fabrico de alimentos, bebidas e tabaco também teve uma expansão de 16% para 30 % do valor total da produção industrial; e até a categoria de “fabrico de outros produtos”, que inclui um leque variado de produtos tem, em 2013, uma participação quase duas vezes maior do que a de 2008, passando de cerca de 3% para cerca de 5%. Este estudo concentra-se no sector manufactureiro fora dos extractivos, ou seja, na categoria de alimentos/bebidas e na de “fabrico de outros produtos”. Em geral, estes são os sectores manufactureiros de “baixa tecnologia”, a que se refere Dinh et al. Em 2013, estes representavam cerca de um terço da produção industrial total de Moçambique, destacado pela oval vermelha na Figura 1.



Extração de petróleo.

⁴ “Baixo” é um termo relativo. Os salários devem ser considerados tanto em relação aos salários para indústrias comparáveis como em relação aos níveis de qualificação noutros países, e em relação à produtividade do trabalho. Neste caso, o Banco Mundial refere-se aos salários baixos na Etiópia, em comparação com aqueles observados na África Austral. Eles compararam os salários em dinheiro da Etiópia, da Tanzânia e da Zâmbia, com os mesmos na China e no Vietname. Os salários médios mensais em dinheiro para trabalhadores não qualificados nos sectores manufactureiros variaram de modo significativo entre os três países africanos: 35-53 dólares na Etiópia, 80-130 dólares na Tanzânia, e 157-208 dólares na Zâmbia, em comparação com 78-131 dólares no Vietname e 197-278 dólares na China (todos de 2011). Os autores afirmam que os benefícios não-salariais tendem a ser maiores na Ásia, especialmente na China, do que em África, aumentando, assim, o desnível salarial (2012 Dinh et al., 26-31). Em comparação, o salário mínimo de Moçambique para a indústria, em 2011, foi de 107 dólares, aumentando em 2014 (em preços nominais) para 147 dólares por mês. Os actuais salários mensais da indústria de vestuário em Bangladesh (68 dólares) e no Camboja (100 dólares), por exemplo, são inferiores ou comparáveis aos do Vietname (100-128 dólares, dependendo da localização). Uma comparação dos salários reais mensais para os trabalhadores do sector de vestuário de 2011, corrigida para os custos de vida entre países, está disponível no Worker Rights Consortium (2013).

Em termos de produtividade do trabalho, Dinh et al. reportam que, enquanto a produtividade média da produção de camisas pólo na China corresponde a mais do dobro do nível do Vietname, os níveis na Etiópia e na Tanzânia estão a par dos do Vietname. Os níveis de produtividade do trabalho na produção de sapatos de couro simples foram bastante comparáveis entre os cinco países.

⁵ A importância da participação do sector manufactureiro de Moçambique coloca o país acima de Zimbabué (13.7), Namíbia (13.4), Lesoto (12.8), África do Sul (12.2), Malawi (11.9), Quênia (10.7) e Tanzânia (10.2).

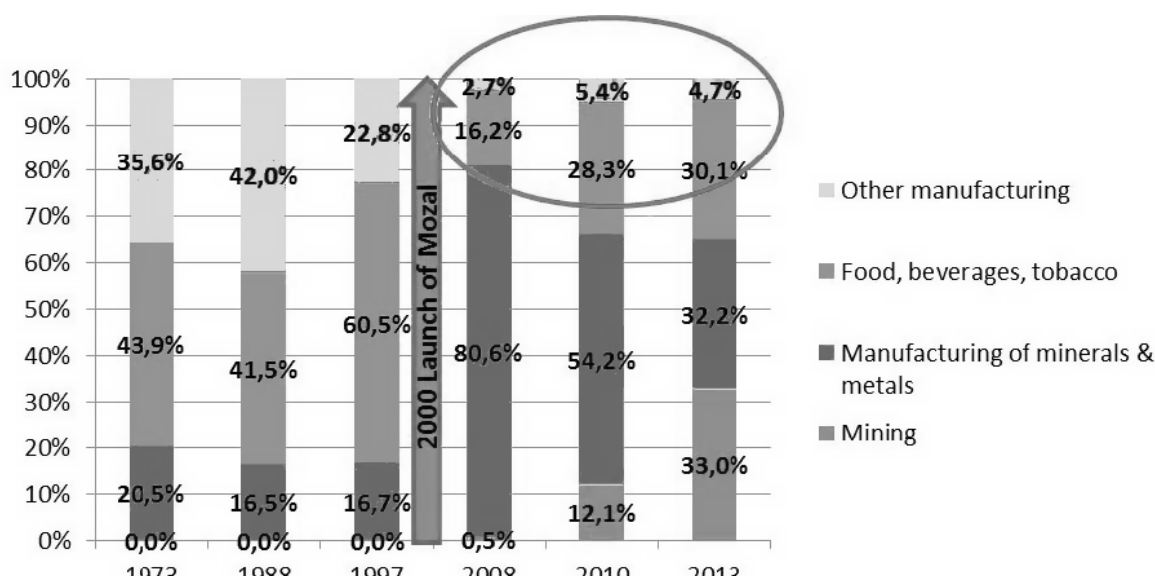
**TABELA 2: VALOR DA PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA
EXTRACTIVA & DE PROCESSAMENTO DE MOÇAMBIQUE, 2013**

ISIC Div.	Sector	Valor em Preços Actuais ('000 MT)	Parte do Total	
MINERAÇÃO				
5	Carvão, não classificado noutra lugar	18,937,302	33.0%	
6	Petróleo, gás	9,682,214		
7	Minérios metálicos	8,597,064		
8	Outras indústrias extractivas	250,594		
FABRICO DE MINERAIS & METAIS				
24	Fabrico de metais básicos, não ferrosos	31,872,360	32.2%	
23	Outros produtos minerais não metálicos	4,781,253		
FABRICO DE ALIMENTOS, BEBIDAS, PRODUTOS DE TABACO				
10	Produtos alimentares	18,619,454	30.1%	
11	Bebidas	9,877,564		
12	Produtos de tabaco manufacturados	5,726,462		
OUTRO FABRICO				
20	Produtos químicos	1,544,269	4.7%	
13	Produtos têxteis	1,497,807		
22	Produtos de borracha, de plástico	564,287		
25	Produtos metálicos manufacturados	389,280		
31	Mobiliário & colchões	301,856		
17	Tampões, papel, cartão	234,453		
16	Madeira, rolhas, artigos de cestaria	94,052		
18	Materias impressos	66,582		
15	Couro & artigos	46,858		
27	Máquinas & equipamento	45,249		
14	Vestuário, tecidos turcos, tecidos com argolas	28,156		
28	Máquinas eléctricas	5,930		
29	Veículos automóveis ⁱ	3,688		
32	Outros produtos	531,897		
TOTAL		113,698,629		100.0%

Fonte: INE (2014)

ⁱ Embora bastante pequenas hoje em dia, esta divisão pode vir a expandir-se, uma vez que Moçambique está alegadamente a começar a produzir veículos (automóveis, veículos utilitários desportivos, mini-autocarros, autocarros) nos arredores de Maputo. O resultado de um investimento da China Tong Jian Investment Co., Ltd., a fábrica de montagem Matchedje Motors, com uma capacidade anual inicial de 30 mil veículos, acabou de entrar em funcionamento. Uma reportagem observou as previsões apontam para 3.000 trabalhadores a serem empregados ao longo do tempo, enquanto outra afirmou a existência de 80 trabalhadores empregados actualmente, com cerca de 500 postos de trabalho previstos nos próximos anos.

FIGURA 1: COMPOSIÇÃO DAS INDÚSTRIAS MANUFACTUREIRAS & EXTRACTIVAS, 1973-2013



Nota: Baseado no valor actual da produção

Fonte: 1973-1997 do INE, apresentado em Biggs.

2.1. O SECTOR DA INDÚSTRIA HOJE: LONGE DE UMA TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA ESTRUTURAL

Em 1999, Biggs et al. caracterizaram o sector manufactureiro como pequeno, com a produção concentrada num pequeno número de indústrias, com fracas ligações inter-sectoriais, com a maioria das empresas a adquirirem insumos a partir do estrangeiro e com muito poucas empresas a exportarem. Em alguns aspectos, não houve muitas alterações nos últimos quinze anos e existem poucos sinais de transformação estrutural, com as percentagens do PIB da agricultura e do sector manufactureiro a manterem-se bastante estáveis desde 2000. O sector manufactureiro representa 12% das exportações e emprega 2,7% da força de trabalho (Jones e Tarp 2012, 26; veja Tabela 3).

O sector manufactureiro continua estar concentrado num pequeno número de áreas geográficas, próximo das grandes cidades e vilas, com quase 40% das empresas manufactureiras na província de Maputo e outros 19% só na província de Sofala. Assim, podem-se encontrar quase 60% das empresas manufactureiras em apenas duas das dez províncias de Moçambique (MPD / DNEAP de 2013).

Os números relativos ao emprego sublinham a falta de transformação, de uma economia principalmente baseada na agricultura, para uma em que a indústria iria proporcionar uma proporção crescente de emprego. Quatro quintos da população ainda estão empregados na agricultura, 8% no comércio (16,5% em todos os serviços) e apenas 2,7% no sector manufactureiro (2,9% na indústria, incluindo a mineração (Jones and Tarp 2012)⁷.

A falta de mudança estrutural de Moçambique reflecte a actual situação de grande parte da África subsaariana: um aumento limitado do papel do sector manufactureiro, um uso relativamente baixo de tecnologia por parte deste sector, a baixa produtividade da agricultura, e alguns projectos isolados que contribuem para o PIB, mas que não contribuem muito para o emprego e a redução da pobreza generalizada. Isto é confirmado pelo Índice da Transformação Africana (ACET 2014), do Centro Africano para a Transformação Económica (ACET). O índice integra cinco elementos⁸ para aferir o progresso de quinze países africanos subsaarianos seleccionados, incluindo Moçambique, no sentido da transformação estrutural⁹.

FIGURA 2: PERCENTAGEM DO SECTOR MANUFACTUREIRO NO PIB, 1993 A 2013

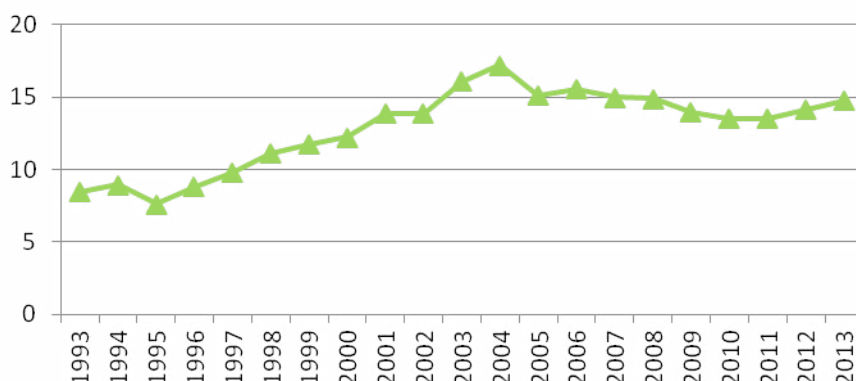
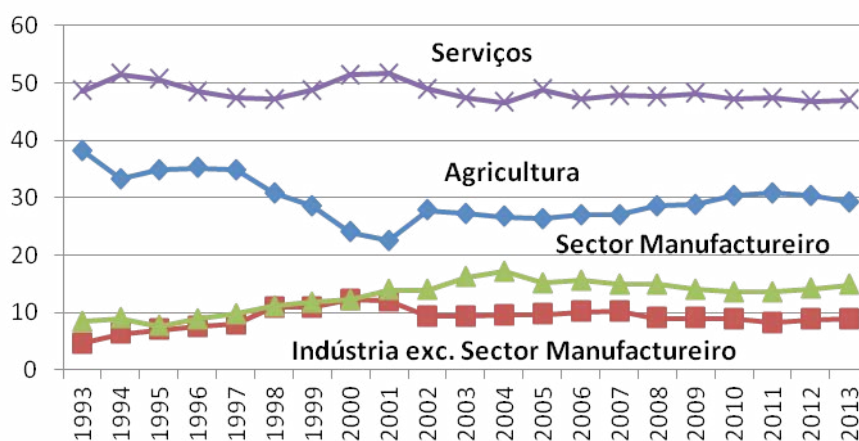


FIGURA 3: PERCENTAGEM DO SECTOR MANUFACTUREIRO NO PIB, EM RELAÇÃO AOS OUTROS SECTORES, 1993 A 2013



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial

Como se vê no gráfico, a classificação de Moçambique fica ligeiramente abaixo da média na Transformação global. Isto é coerente com o efeito de grandes “enclaves” da indústria manufactureira de capital intensiva, tal como a Mozal, que aumentam a proporção do sector manufactureiro no PIB e nas exportações, mas que não se traduzem necessariamente num crescimento generalizado do emprego e num aumento do bem-estar. Por outro lado, Moçambique classifica-se acima da média em Diversificação e Competitividade de Exportação, embora, como se reconhece no próprio relatório, isto se deva principalmente à inclusão dos megaprojectos no sector manufactureiro.

A pontuação da Produtividade de Moçambique suscita particular preocupação. Enquanto que o valor acrescentado do sector manufactureiro por trabalhador (em USD de 2005) aumentou de 15.594 dólares em 2000 para 34.102 dólares em 2010, este valor ainda é comparativamente desfavorável tendo em conta a média da África subsaariana de 41.949 dólares. Da mesma forma, a proporção das “exportações de média e alta tecnologia” nas exportações totais é baixa, 6% em 2010 (contra 4% em 2000) em comparação com a média de 8% para a África subsaariana e, de novo, mesmo este número baixo é impulsionado pelas exportações de alta tecnologia dos megaprojectos. A pontuação significativamente baixa no Bem-Estar Económico Humano é uma função do PIB per capita ainda baixo de Moçambique e da pequena proporção de mão-de-obra que se encontra no sector formal.

⁷ A título de comparação, as proporções de emprego na agricultura, indústria e serviços, em 2010, eram de 46%, 21% e 33%, respectivamente, nos países de rendimentos médios baixos, e de 4%, 22% e 74% nos países de rendimentos médios elevados (Indicadores do Desenvolvimento Mundial, obtidos em Outubro de 2014).

TABELA 3: EMPREGO POR SECTOR, 1996/97 A 2008/09

	96/97	02/03	04/05	08/09	Mudança, 96/7-08/9
PRIMÁRIO					
Agricultura	85.2	79.9	80.7	80.6	-4.6
SECUNDÁRIO					
Sector manufactureiro	2.7	3.6	2.8	2.7	0.0
Mineração	0.5	0.5	0.2	0.2	-0.3
SERVIÇOS					
Comércio	4.0	7.3	7.8	7.9	4.0
Outros serviços	2.7	2.8	2.9	2.9	0.2
Construção	1.4	1.6	1.4	1.7	0.3
Educação	0.8	1.6	1.6	1.7	0.9
Governo	1.2	1.2	1.2	1.1	-0.2
Transporte	1.1	1.1	0.8	0.8	-0.2
Saúde	0.5	0.5	0.5	0.4	-0.1

Fonte: Jones e Tarp (2012), p. 26.

2.2. O SECTOR DA INDÚSTRIA FORA DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA

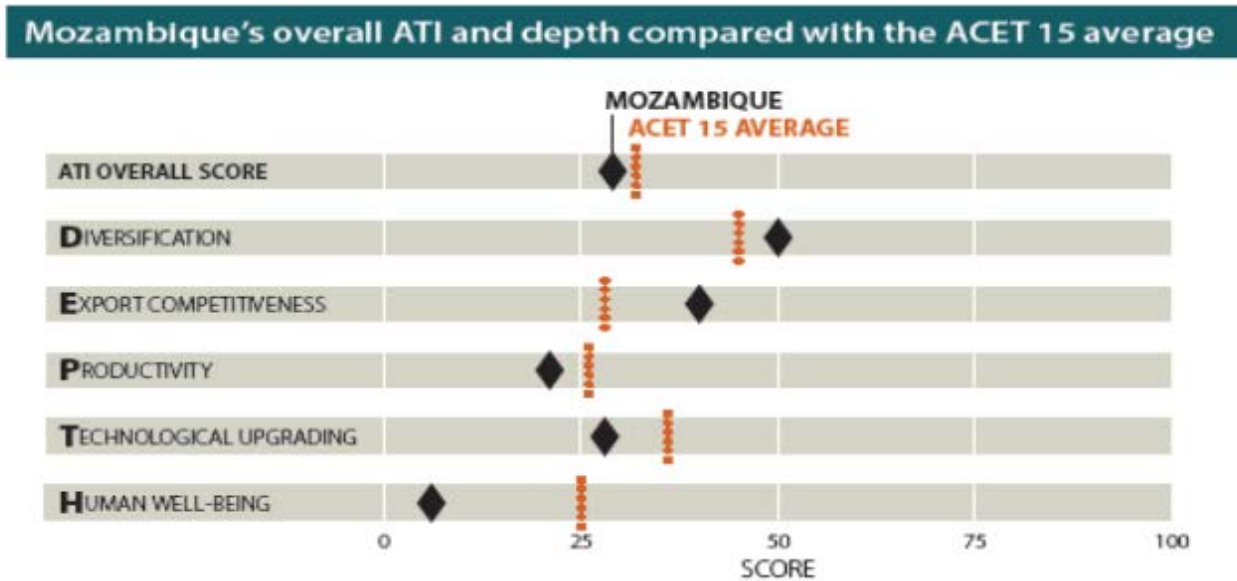
Para efeitos deste estudo, concentramo-nos em segmentos do sector fora da indústria extractiva. Uma das mais ricas fontes de dados para o sector manufactureiro ao nível da empresa, fora do sector extractivo, é a série de pesquisas de pequenas e médias empresas (PME) do sector manufactureiro, realizada pela Direcção Nacional de Estudos e de Análise de Políticas, do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD / DNEAP 2013)¹⁰.

Uma das principais conclusões do levantamento de 2012, de interesse para a nossa pesquisa, é o facto de as PME do sector manufactureiro terem dificuldades com o comércio internacional. Da amostra, apenas 3% se encontravam envolvidas nas exportações. É notável - e preocupante, para nosso cenário de uma valorização significativa do metical devido ao boom dos recursos naturais - que “a concorrência das importações ilegais” esteja no topo da lista das preocupações e tenha vindo a ganhar importância desde 2006. Outros constrangimentos relacionados com o comércio também constituem preocupações crescentes. Os receios acerca de uma “abertura aos mercados internacionais”, também são problemáticos, se as importações se tornarem mais baratas num cenário de valorização. Em ambos os casos, se esta é uma preocupação crescente antes de se desencadear o boom de recursos naturais e a valorização da moeda, as empresas poderiam ficar seriamente em risco, caso houvesse um reforço considerável do metical. A estabilidade macroeconómica - que inclui preocupações cambiais - não parece apresentar uma grande dificuldade, e é um problema significativamente menor do que em 2006. Isto não é de admirar, visto que o ambiente macroeconómico, incluindo a taxa de câmbio, tem estado bastante estável nos últimos anos - a nossa preocupação tem a ver com o desempenho futuro, algo que pode ainda não fazer parte do horizonte das empresas. As questões relacionadas com o comércio relativamente à administração aduaneira, aos regulamentos do comércio, e à corrupção relacionada com as Alfândegas, também são motivos de preocupação, e que vêm aumentando¹¹. Curiosamente, o acesso à terra e ao transporte estão ambos apontados como limitações - e é provável que estes se tornem mais problemáticos, caso ocorra a doença holandesa¹².

⁸ O índice é composto por cinco componentes: a diversificação da produção e das exportações, a competitividade das exportações, a produtividade, a tecnologia e o bem-estar económico humano. A diversificação da produção e das exportações é medida pela proporção do sector manufactureiro no PIB, pelo nível de concentração das exportações globais, e pela proporção do sector manufactureiro e dos serviços nas exportações; a competitividade das exportações é medida pela relação entre a participação de um país nas exportações mundiais de bens e serviços não-extractivos e a sua participação no PIB mundial não-extractivo, ou seja, se um país pode exportar mais produtos e serviços não-extractivos do que a média mundial; a produtividade é medida pelo valor acrescentado pelo sector manufactureiro, por cada trabalhador deste sector, e pela produtividade de cereais (KG por hectare); a tecnologia é medida pelo valor acrescentado pelo sector manufactureiro na produção e nas exportações; e o bem-estar económico humano é medido pelo PIB per capita e pelo nível de emprego formal.

⁹ Esta abordagem também se encontra na Visão da Transformação para 2063 recentemente aprovada pela União Africana, e aprovada por Moçambique, que procura a transformação estrutural da produção e do comércio de África, o fortalecimento da infra-estrutura e dos recursos humanos de África e a modernização da ciência e da tecnologia em África.

FIGURA 4: MOÇAMBIQUE E O ÍNDICE DA TRANSFORMAÇÃO AFRICANA



Fonte: Relatório da Transformação Africana 2014.

Ao rever os constrangimentos desagregados por dimensão da empresa, as médias empresas parecem sentir-se mais limitadas por aspectos externos, relacionados com o comércio, do que as micro e pequenas empresas. Isto pode implicar que as médias empresas - aquelas mais propensas a criar emprego e a tornarem-se exportadores - exportariam mais se fossem menos limitadas por estes aspectos. As médias empresas parecem enfrentar menos constrangimentos em termos de crédito - o custo do financiamento é considerado como um constrangimento, mais do que o acesso ao financiamento, mas a elevada incidência de empresas a citar questões relacionadas com a concorrência das importações ilegais, com as alfândegas e a regulamentação e administração do comércio, e com a corrupção relacionada com as alfândegas, sugere que estas empresas poderiam ser fontes de exportação, se estas limitações fossem eliminadas.

Além disso, alguns sectores têm uma protecção natural e têm tido mais sucesso. O estudo da DNEAP comentou ‘... sectores que não estão sujeitos à concorrência considerável das importações tiveram um bom desempenho ..., enquanto os sectores com maior concorrência das importações (tal como vestuário, metais e máquinas) foram obrigados a reduzir as suas operações e/ou a produzir de forma mais eficaz, recorrendo a métodos de mão-de-obra menos intensiva’ (MPD / DNEAP 2013, 32).

As conclusões adicionais do estudo do MPD / DNEAP incluem a seguinte informação: as empresas não estão a criar postos de trabalho; as microempresas tendem a manter-se micro, as pequenas empresas tendem a manter-se pequenas, e as médias empresas tendem a manter-se médias; o crescimento médio de emprego foi negativo para as empresas de todas as dimensões, quer sejam formais ou não, no entanto, a propriedade estrangeira marca a diferença; as empresas estrangeiras apresentaram um maior crescimento em termos de emprego do que as empresas moçambicanas, têm maior probabilidade de serem formais, e têm muito maior probabilidade de se envolverem na exportação.

¹⁰ A pesquisa de 2012 inclui mais de 700 empresas em dez cidades e sete províncias de Moçambique, 216 das quais formam um painel de pesquisas anteriores, de 2006 e 2009, que permite compreender a dinâmica das empresas ao longo do tempo. As empresas do sector manufactureiro foram definidas como empresas com pelo menos 50% das vendas em sectores manufactureiros. A pesquisa define o sector manufactureiro como ISIC rev. 3 divisões 15-37; estas são equivalentes a ISIC rev. 4 divisões 10-33.

¹¹ Desde que se realizou esta pesquisa, foi lançada a Janela Única Electrónica de Moçambique. Uma primeira avaliação do seu impacto, realizada nove meses após o lançamento do serviço de dois módulos, reafirmou a insatisfação das empresas (Claypole 2013), sugerindo a realização de uma nova avaliação para verificar se houve uma resposta às preocupações das empresas.

¹² Embora a terra não seja comprada e vendida no sentido tradicional em Moçambique, os edifícios e as “melhorias” feitas na terra podem, apesar de tudo, ser vendidas, por isso ainda se prevê um efeito semelhante à doença holandesa nos preços destes bens não-transaccionáveis.

TABELA 4: PME & CONSTRANGIMENTOS DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS SELECIONADO

Constrangimento	% Citando como Preocupação em 2006	% Citando como Preocupação em 2012
Concorrência das importações ilegais/contrabando	54.8	56.8
Acesso à terra	13.9	46.2
Alfândegas & administração dos regulamentos do comércio	36.8	44.7
Corrupção relacionada com as alfândegas	30.5	43.2
Práticas anticoncorrenciais	26.4	39.0
Acesso ao crédito interno	58.0	38.7
Transporte	25.0	38.7
Abertura aos mercados internacionais	17.9	36.5
Instabilidade macroeconómica	61.6	33.8

Fonte: MPD/DNEAP 2013.

Uma percentagem surpreendentemente elevada das empresas sobrevive ao longo do tempo, o que poderia indicar tenacidade/estabilidade, ou uma falta de dinamismo, segundo o qual as empresas improdutivas não saem do mercado. Contudo, as empresas de sector de têxteis e vestuário têm taxas de sobrevivência muito mais baixas. Conforme se descreve na Caixa 2, a indústria têxtil e do vestuário em Moçambique diminuiu significativamente nos últimos dez anos¹³.

O facto de os salários mínimos se encontrarem cada vez mais dissociados da produtividade é um motivo de preocupação para a competitividade do sector manufactureiro¹⁴. Os salários reais no sector manufactureiro registaram um aumento acentuado, acima dos níveis da produtividade¹⁵. Em 2011, o salário mínimo do sector manufactureiro foi superior à média do valor acrescentado por trabalhador, no sector informal micro. Mesmo para o sector formal, os salários médios nas microempresas não eram muito superiores ao salário mínimo, o que sugere que, pelo menos algumas empresas formais, geram um valor acrescentado por trabalhador que é inferior ao salário mínimo. Isto leva os autores a concluir que “o salário mínimo está acima da produtividade do trabalho para uma grande parte da força de trabalho em Moçambique”. Além disso, a produtividade do trabalho pode estar em declínio. Considerando os dados de 2006 e 2011, a produtividade do trabalho, medida pela receita média por trabalhador, parece ter diminuído para as empresas de todas as dimensões, abrangidas pela pesquisa (micro, pequena e média).

Assim, as perspectivas da pesquisa do MPD / DNEAP sugerem-nos que a concorrência no mercado internacional, quer em termos de “abertura aos mercados internacionais”, quer em termos de “concorrência das importações ilegais”, já constitui uma preocupação séria para uma parte importante das empresas pesquisadas. Além disso, o estudo dá uma imagem das PME do sector manufactureiro como sendo razoavelmente estáveis ou não dinâmicas, não estando a criar novos postos de trabalho, nem empenhadas num processo normal de criação e dissolução que iria levar às empresas menos competitivas a saída do mercado; tais saídas são boas para a economia, pois reflectem um nível saudável de competição que deveria levar a uma maior produtividade e competitividade.

¹³ A indústria do vestuário é notoriamente “flexível”, isto é, a sua baixa intensidade de capital facilita uma deslocação para fora do país, se o ambiente de negócios deixar de ser favorável. Outras indústrias do sector manufactureiro, ou não se podem ir embora tão facilmente, se o seu capital já estiver investido aqui, ou podem optar por não investir em Moçambique, se perceberem que existem ambientes de negócios mais favoráveis disponíveis noutros lugares.

2.3. ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA PROMOVER A INDÚSTRIA

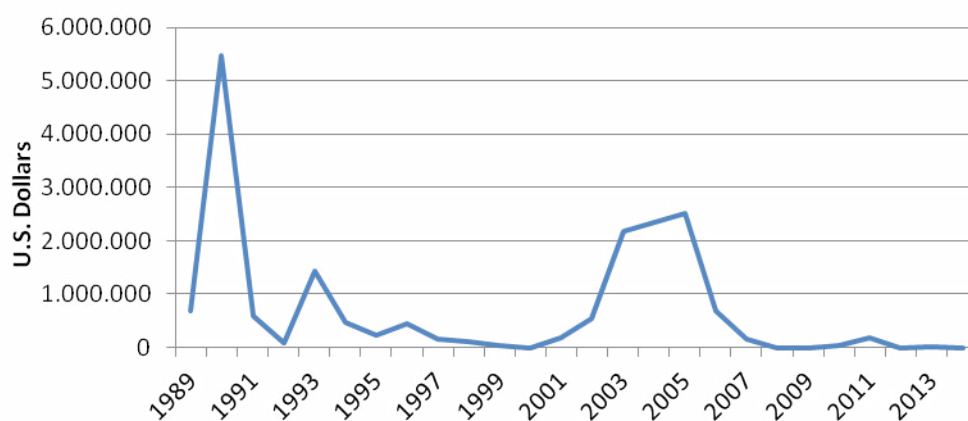
Os constrangimentos enfrentados pelo sector manufactureiro não são novos. Conceberam-se iniciativas do governo e dos doadores para os abordar embora estas se concentrem, geralmente, no sector privado de forma mais ampla, em vez de especificamente no sector manufactureiro.

A política industrial, que engloba uma série de acções do governo e conjuntos de políticas para incentivar o desenvolvimento e a produção dos sectores com potencial de crescimento (Menon 2014), pode ser vertical (ou seja, direccionando o apoio para sectores especificamente escolhidos, ou “escolhendo os vencedores”) ou horizontal (ou seja, uma abordagem global destinada a tornar o ambiente de negócios mais favorável ao desenvolvimento industrial, através da eliminação de limitações, tais como a infra-estrutura precária, regimes fiscais, jurídicos e regulamentares, etc.). Devido à fase de desenvolvimento de

Caixa 2: A Ascensão e Queda do Sector Manufactureiro de Têxteis & Vestuário em Moçambique

A indústria de têxteis e de vestuário de Moçambique é um exemplo dos resultados decepcionantes que caracterizaram um segmento do sector manufactureiro outrora promissor. Em 2000, quando os Estados Unidos aprovaram a Lei de Crescimento e Oportunidades para a África (AGOA), oferecendo aos países da África Subsaariana que cumpriram as regras de origem ou de isenção da AGOA, o acesso livre de impostos ao mercado de vestuário dos Estados Unidos para as suas exportações, Moçambique, como muitos outros países africanos, contou com isto para dar um novo ânimo à produção orientada para a exportação e para criar uma nova fonte de emprego assalariado, com todos os benefícios colaterais positivos resultantes de uma tal industrialização. Em 2004, o projecto predecessor da SPEED, o Programa de Comércio e de Investimento em Moçambique (TIPMOZ), ofereceu uma estratégia de indústria têxtil e de vestuário com base nas vantagens competitivas evidentes na época: oferta abundante de mão-de-obra de baixo custo, acesso a portos e a transporte e um ambiente político e macroeconómico estável. Por outro lado, a estratégia era realista quanto à gravidade dos obstáculos competitivos a enfrentar, que incluíam a mão-de-obra, as Alfândegas, o transporte/expedição e outras questões do ambiente de negócios (Minor 2004).

VALOR DOS TÊXTEIS E VESTUÁRIO DE MOÇAMBIQUE IMPORTADOS PELOS EUA, 1989-2014.



Fonte: Ministério do Comércio dos EUA, Gabinete de Têxteis e de Vestuário.

¹⁴ A pesquisa questionou as empresas acerca da medida em que a regulamentação do trabalho e as competências/ nível de ensino dos trabalhadores era motivo de preocupação, mas não se o aumento dos salários ou as relações entre salário/produktividade, eram motivo de preocupação.

¹⁵ Os salários nominais aumentaram 115% entre 2006 e 2011, enquanto o nível dos preços aumentou apenas 60%.

Estes obstáculos acabaram por ser fatais. Após o termo do Acordo sobre Têxteis e Vestuário da OMC, as empresas de vestuário globais concentraram os seus esforços em países com plataformas de produção favoráveis, especialmente na Ásia. O valor das exportações de vestuário de Moçambique para os Estados Unidos, que aumentou quando se ofereceu a estratégia do TIPMOZ, evaporou-se. Existem algumas empresas restantes que exportam para a vizinha África do Sul, mas as quantidades são pequenas, a produtividade é baixa e a rentabilidade duvidosa. Embora o ambiente macroeconómico de Moçambique pareça estável presentemente, o seu ambiente de segurança verificou-se menos reconfortante, a sua força de trabalho já não é de baixo custo e o benefício de possuir um acesso costeiro aos portos é de alguma forma anulado pelas fracas instituições de facilitação do comércio, o que contribui para Moçambique ocupar o lugar 110 de 150 países, de acordo com o Índice de Desempenho Logístico.

Moçambique e às poucas histórias de sucesso na “escolha de vencedores” em muitos países, aparentemente a abordagem horizontal para o desenvolvimento industrial teria maior probabilidade de permitir que Moçambique promovesse indústrias nascentes, atraísse investimento industrial, criasse emprego e contribuísse para o desenvolvimento de uma economia diversificada, que não dependesse muito da indústria extractiva. Em geral, actualmente, em todo o mundo, as abordagens horizontais são as mais proeminentes nas políticas oficiais, embora existam exemplos de intervenções estatais específicas que são mais verticais ou sectoriais.

Uma tal abordagem requer a coordenação entre diversas instituições governamentais. Enquanto o Ministério da Indústria e Comércio é fundamental para a política industrial, muitas das limitações mais citadas para o desenvolvimento de actividades encontram-se fora do seu mandato - por exemplo, a força de trabalho, a infra-estrutura, a energia e as questões financeiras. Assim, é importante que qualquer política industrial seja uma abordagem coordenada no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento global, que reúna estas várias agências. As declarações políticas nacionais de Moçambique que são relevantes para o sector manufactureiro incluem o que se segue:

- PARPA I / II e PARP: os planos de acção do governo para a redução da pobreza deixaram de se concentrar quase exclusivamente nos sectores sociais (PARPA I, 2001-06) para passar a reconhecer a necessidade de crescimento económico; as prioridades do PARPA II (2006-10) incluíram a promoção da produção agro-industrial e de mão-de-obra intensiva (PARPA II, p. 34-5); o PARP mantém a transição e destaca a melhoria do ambiente de negócios para as PME, como uma forma de promover a criação de emprego; nunca houve uma ligação clara entre os sucessivos PARPA/ PARP e os planos sectoriais, que têm muitas vezes diferentes horizontes temporais.
- Estratégia das PME: a Estratégia para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas em Moçambique de 2007 reconhece o papel principal que as PME podem desempenhar; o Instituto para a Promoção das Pequenas e Médias Empresas (IPEME), estabelecido no Ministério da Indústria e Comércio, está a definir estratégias para quatro sectores – o agronegócio, os têxteis e o vestuário, os produtos químicos, e a industrialização rural (Kaufmann e Krause 2011).
- A Estratégia para a Melhoria do Clima Empresarial (EMAN I, 2008-2012) e o seu sucessor (EMAN II, 2013-2017): procuram simplificar os procedimentos para a realização de actividades e melhorar a competitividade, através de uma redução da burocracia e da desregulamentação em muitas áreas; a reforma dos procedimentos para o início de actividade, o licenciamento e o pagamento de impostos sobre as actividades económicas e a implementação de mecanismos para facilitar o acesso ao crédito; no entanto, a implementação tem sido dificultada pela falta de capacidade do governo para implementar as reformas, especialmente aos níveis inferiores do governo, de financiamento e de coordenação entre entidades governamentais e com o sector privado (Kaufmann e Krause 2011).

- **Políticas Industriais:** a Política Industrial de Moçambique (1997, 2007, e uma nova versão em elaboração) tem utilizado um conjunto de políticas horizontais (p. ex.: a criação de zonas francas industriais, a promoção da qualidade, o desenvolvimento de recursos humanos, melhorias no quadro jurídico e melhorias no acesso às importações) e, a partir de 2007, uma abordagem mais vertical dirigida a sectores específicos (p. ex.: têxteis e vestuário); a falta de implementação dos seus principais objectivos prejudica a eficácia destas políticas, conduzindo ao encerramento de empresas nos sectores escolhidos (têxteis e vestuário) (Menon 2014; veja Caixa 2); espera-se que a nova política industrial se irá basear no, e operacionalizar o enfoque estratégico da ENDE (veja abaixo).
- **Zonas Económicas Especiais e Zonas Francas:** a fim de incentivar o investimento industrial orientado para a exportação, Moçambique desenvolveu áreas geográficas especializadas com diferentes tipos de regimes fiscais e aduaneiros, geridas pelo Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA); as empresas nas Zonas Francas Industriais têm acesso a bens de capital e a insumos importados, isentos de direitos de importação, IVA e impostos especiais sobre o consumo, recebem quotas de empregados estrangeiros maiores e isenções/reduções do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, desde que 70% da produção seja exportada. Ainda não se observou muita actividade nas Zonas Económicas Especiais (SEZ); criou-se uma grande SEZ “geral” em Nacala, ligada ao desenvolvimento do caminho-de-ferro; existem outras SEZ “temáticas” (ou seja, concentradas em sectores específicos, tais como a logística e o turismo) em fase inicial, ou previstas.
- **Estratégia Nacional de Desenvolvimento:** a estratégia de Desenvolvimento Nacional recentemente aprovada (ENDE) é uma visão de 20 anos, que coloca a industrialização e uma economia diversificada (República de Moçambique 2014) no centro do desenvolvimento; propõe uma combinação de estratégias horizontais, a identificação de sectores prioritários (agricultura, pesca, sector manufactureiro, indústria extractiva e turismo), organizada em quatro pilares: desenvolvimento de capital humano, desenvolvimento de infra-estrutura industrial (parques industriais, zonas económicas especiais, infra-estrutura de transporte etc.), pesquisa e desenvolvimento e coordenação institucional; a ENDE poderia proporcionar o quadro orientador para o plano quinquenal e para o desenvolvimento de estratégias detalhadas nos ministérios sectoriais; resta saber se irá ter o apoio institucional suficiente, aos mais altos níveis, para desempenhar um papel de coordenação entre todas as entidades governamentais.

As políticas e as estratégias que favorecem a industrialização e a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado constituem um passo importante no sentido de transformação estrutural de uma economia. No entanto, apesar de um número estimado de 10 mil milhões de dólares terem sido gastos pelos doadores em projectos de desenvolvimento do sector privado, duas das organizações representativas das empresas de Moçambique (CTA e ACIS 2013) afirmam que as reformas do ambiente de negócios não registraram o progresso desejado, que as acções do governo têm sido ineficazes, e que as pressões no sentido da adopção de medidas proteccionistas estão a aumentar. Os parâmetros de referência internacionais confirmam a falta de progresso nas reformas favoráveis aos negócios. Moçambique ocupa o 133º lugar entre 144, no Índice do Índice da Competitividade Global de 2014-15, do Fórum Económico Mundial e, nos últimos anos, apenas progrediu timidamente no índice de Fazer Negócios. Contudo, com um longo período de gestação, há sinais de que algumas reformas tiveram um impacto positivo em aspectos específicos.

No geral, o sector manufactureiro em Moçambique enfrenta um ambiente de negócios difícil. Se o sector já está a enfrentar dificuldades e não é competitivo, qualquer agravamento de um único aspecto do seu ambiente operacional – tal como a valorização do metical devido ao potencial surgimento da doença holandesa – podia ser catastrófico, tanto para as empresas existentes como para o desejo de industrialização manifestado pelo governo.

3. RESULTADOS DA PESQUISA

3.1. ABORDAGEM DO ESTUDO

Os consultores da SPEED trabalharam com o CTA e recorreram à literatura recente para identificar um conjunto de empresas do sector manufactureiro a serem entrevistadas¹⁶. Foi reunida uma amostra de 27 empresas, provenientes de todas as divisões industriais; veja na Tabela 5 a cobertura da amostra. A amostra é representativa da população mais vasta de empresas industriais não-extractivas, que fabricam actualmente em Moçambique. As entrevistas foram realizadas em Agosto de 2014. Em alguns casos, as empresas entrevistadas não estão actualmente a fabricar em Moçambique, mas podem ter planos nesse sentido ou podem ter considerado o fabrico e decidido não avançar¹⁷.

A lista utilizada na pesquisa para orientar as entrevistas, procurou obter informações sobre a estrutura dos mercados e das cadeias de valor, as principais fontes de concorrência, a concorrência qualitativa e os principais factores que determinam o custo, os desafios empresariais enfrentados, e as vulnerabilidades percebidas em relação à valorização da moeda.

As empresas entrevistadas variam consoante o sector, os produtos, a escala, a intensidade de capital versus a intensidade de mão-de-obra no processo de produção, a fonte de matérias-primas e / ou os insumos intermédios, a propriedade (estrangeiro/nacional), o grau de inovação ou de diferenciação nos produtos, os mercados alvo para os produtos e o grau de concorrência encontrado no mercado nacional. A distribuição da amostra pela divisão do ISIC encontra-se na Tabela 5.

3.2. CARACTERÍSTICAS DA AMOSTRA

As empresas entrevistadas variaram consoante a dimensão, embora a maior parte se pudesse enquadrar na definição de pequenas e médias empresas do Ministério da Planificação e Desenvolvimento¹⁸. Falámos com duas microempresas (uma empresa boutique a fabricar cofres de metal, com 7 empregados, e outra a fabricar alimentos e bebidas a partir de produtos silvestres, cultivados e colhidos localmente), e com algumas empresas pequenas (por exemplo, uma empresa de produtos

TABELA 5: AMOSTRA DE ESTUDO DO SECTOR MANUFACTUREIRO

Código do ISIC	Sector	Número de Empresas	Exemplo de Produtos
10	Transformação de produtos alimentares	6	Produtos animais e lácteos, conservas de frutas, cereais moídos, massas, óleo alimentar, alimentos preparados, alimentos para animais
11	Bebidas	5	Refrigerantes, águas minerais, bebidas espirituosas e bebidas de malte
13, 14	Têxteis, vestuário	3	Fio de algodão, vestuário (camisas, calças)
15	Calçado	1	Roupas de trabalho, botas de alta resistência
16	Produtos de madeira	1	Travessas de caminhos de ferro, pavimentos de madeira semiacabados
17	Produtos de papel	1	Materiais de embalagem
20	Produtos químicos	2	Tintas, fertilizantes misturados
23	Produtos minerais não-metálicos	2	Cimento
25	Produtos de metal fabricados	3	Aço ondulado, coberturas de aço estrutural, cofres de metal

¹⁶ Não foi possível obter a amostra usada no levantamento do MPD/DNEAP, de 2012.

¹⁷ A subsidiária local de uma multinacional de produtos alimentares está a avaliar a questão de produzir alimentos processados para o mercado interno (e possivelmente regional, de produtos que não estão a ser produzidos de outra forma por subsidiárias colegas, regionais). Uma empresa de veículos de transporte tinha considerado produzir reboques para camiões em Moçambique, mas decidiu não avançar devido à forte concorrência de empresas chinesas. E uma empresa de têxteis está na fase final de estabelecer as suas operações para o eventual processamento de valor acrescentado e exportação.

de aço na Beira, com menos de 30 empregados), mas a maioria das empresas entrevistadas são empresas médias, com 50 a 299 empregados permanentes¹⁹. As grandes empresas variaram desde aquelas com pouco mais de 300 empregados (por exemplo, a Maputo Clothing Company, a TCT Dalmann), àquelas com várias centenas (p. ex.: a Companhia Industrial da Matola) e até àquelas com mais de 1000 empregados (p. ex. a Cervejas de Moçambique (CDM) e a Coca-Cola).

A amostra das empresas tanto inclui empresas de propriedade moçambicana na totalidade, como as de propriedade estrangeira na totalidade, com uma vasta gama de empreendimentos conjuntos. Algumas das empresas são filiais ou subsidiárias locais de empresas multinacionais ou regionais (p. ex. a Nestlé, a Coca-Cola, a Intersteel Rollings e a CDM, que é propriedade da SABMiller). Algumas empresas foram lançadas por investidores regionais (por exemplo, a Greenbelt Fertilizer), mas podem, neste momento, encontrar-se totalmente baseadas em Moçambique (p. ex.; a Cheater Industrial Roofing). Nalguns casos, pode haver organizações internacionais sem fins lucrativos a participar no capital da empresa (p. ex. a LevasFlor é detida e operada conjuntamente pelas igrejas anglicanas de Moçambique e Suécia).

Embora sendo difícil de quantificar (esta pesquisa não solicitou às empresas para elaborarem custos específicos de produção, embora tenha questionado acerca das proporções relativas dos principais factores que determinam os custos), o grau do valor acrescentado através do fabrico em Moçambique apresenta uma grande variação na amostra, dependendo dos produtos feitos, do nível da transformação realizado, e dos serviços adicionados à venda dos produtos.

Algumas das empresas entrevistadas desenvolvem e processam as suas próprias matérias-primas. Estas incluem a CDM, que incorpora milho e mandioca produzidos localmente nalgumas das suas cervejas; a Gutsamba, que colhe frutos silvestres para aromas e como ingredientes nos seus licores e conservas; a MCM, uma empresa de têxteis que acabou de ser lançada e que irá produzir algodão em caroço através de contractos com cultivadores, para a fição em fio (e, eventualmente, espera-se, em produtos de valor acrescentado); e a LevasFlor, uma empresa de produtos de madeira, e a TCT Dalmann, uma empresa de mobília de madeira, que processam madeira proveniente das suas próprias concessões florestais.

Pelo contrário, muitas das empresas entrevistadas para este estudo importam as suas matérias-primas ou insumos intermediários, da África do Sul, da Ásia e doutros lugares. Estas matérias-primas e insumos são então moídos, cortados, serrados, aplainados, misturados, costurados, formados, enlatados, engarrafados ou montados de outra forma, para produzir produtos finais.

Os produtos fabricados pelas empresas na amostra variam de padronizados (p. ex. t-shirts, calças básicas) a produtos alvo de concepção intensiva (p. ex. mobiliário de madeira de alta gama) ou a produtos de marcas “aspiracionais”. Todavia, mesmo quando os produtos são de alguma forma padronizados, muitas empresas procuram fornecer alguma forma qualitativa de diferenciação competitiva. Por exemplo, a Greenbelt Fertilizer efectua uma mistura específica de componentes de fertilizantes, para fornecer produtos que respondam a tipos de solo específicos, oferecendo assim um valor acrescentado aos clientes que não entendem necessariamente quais são as misturas que precisam. A CDM oferece uma variedade de cervejas, diferenciando-as por ingredientes, teor de álcool, nível de preço e resposta aos gostos regionais. A Companhia Industrial da Matola (CIM) produz uma gama de produtos de farinha de milho para responder a diversos segmentos do mercado. Ambas as empresas de produtos de aço com quem falámos, oferecem cortes e moldagens personalizados para fabricar produtos de aço de acordo com a especificação do cliente. Estas dimensões proporcionam uma vantagem competitiva adicional às empresas.

Algumas das empresas entrevistadas operam em segmentos de produtos que podem vir a crescer rapidamente, juntamente com as indústrias extractivas dos recursos naturais. Ambos os produtores de cimento entrevistados na Beira entraram em linha apenas recentemente (um ainda está em curso, o outro tornou-se operacional no ano passado), e resultam de investimentos estrangeiros ou de empreendimentos conjuntos que antecipam um aumento na construção em Moçambique e, portanto, um aumento acentuado na procura de betão. Um também está a contemplar um investimento no norte de

¹⁸ MPD/DNEAP (2013) observa “A dimensão é dividida em três categorias, usando a definição normal do Banco Mundial; micro (1-9 trabalhadores), pequena (10-49) e média (50-299), contando apenas os trabalhadores permanentes a tempo integral”. De facto, as classificações da dimensão parecem variar entre as organizações internacionais. Um documento preparado para o Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (Consultative Group to Assist the Poor) lamenta a falta de uma definição normalizada (Ardic et al. 2011).

¹⁹ Cerca de um quarto das empresas indicaram que contratam mão-de-obra temporária adicional, numa base sazonal ou conforme a necessidade.

Moçambique. A produção de travessas de caminho-de-ferro de uma empresa de produtos de madeira beneficiou dos investimentos ferroviários que estão a ser feitos pela indústria do carvão. E ambas as empresas de produtos de aço entrevistadas estão ansiosas por fornecer material de construção para um mercado em expansão no sector industrial, comercial e de imobiliário residencial.

Não só os próprios produtos, mas também a posição estratégica e de longo prazo, assumida pelos gestores relativamente ao crescimento económico de Moçambique, parecem poder fortalecer a posição competitiva das empresas. Alguns fabricantes estão a responder às oportunidades de mercado no curto prazo. Outros estão a antecipar mudanças estruturais na economia. Eles sabem que uma economia em expansão irá exigir o fornecimento de produtos x e y de modo a crescer mais rapidamente e estão a preparar-se agora para isso. Outros ainda antecipam o surgimento de uma classe média em Moçambique, cujos gostos de consumidor irão crescer e evoluir, e preparam-se para o fabrico de uma variedade mais ampla de bens de consumo, para satisfazer essa procura. Estas últimas empresas não estão imunes às pressões da doença holandesa, mas os seus planos de negócios estratégicos podem incluir elementos (p. ex.: a diversificação de produtos e mercados, financiamentos, etc.) que as possam tornar mais resistentes a tais pressões.

Poucas das empresas entrevistadas pretendem exportar a sua produção, mesmo dentro da região. A maioria entende que a sua quota do mercado local está segura e consideram a exportação uma dor de cabeça, e bastante arriscada. No caso de alimentos e bebidas, existem outros obstáculos regulamentares. Várias empresas referiram ter sido contactadas pela Southern Africa Trade Hub, apoiada pela USAID, ou seja, sabem que existem fontes de orientação técnica disponíveis, caso decidam procurar mercados regionais.

Existem, no entanto, várias exceções. As empresas têxteis e de vestuário exportam toda a sua produção, funcionando como “fábricas da zona franca”, ou seja, recebem insumos importados (tecidos, acabamentos) ao abrigo de um sistema de draubaque de direitos. A produção da LevasFlor é rigorosamente demarcada, entre um vendedor de confiança no mercado (travessas de caminho de ferro) interno (e às vezes regional) e um produto semiacabado, exportável, vendido para a China (pavimentos de madeira para o fabrico de pisos em parquet). A Greenbelt Fertilizers exporta na região, particularmente para o Zimbábue, Malawi e a Zâmbia. A TCT Dalmann ocasionalmente exporta para a África do Sul (para clientes individuais), mas os custos de transporte são elevados.

Finalmente, as empresas do sector manufactureiro são bastante diferenciadas pela percepção que têm da pressão da concorrência estrangeira para a sua quota do mercado. Em inúmeros casos, os gestores falaram de forma confiante da qualidade do seu produto, da posição única no mercado, e da fidelidade à marca por parte dos consumidores que estas lhe conferem. Nos casos de empresas que produzem produtos mais padronizados, os gestores falaram mais nervosamente da invasão real ou temida dos fornecedores estrangeiros no mercado interno, lamentando a ausência ou o carácter limitado da protecção tarifária. Nalguns casos, as empresas estão muito conscientes do facto de que o rand sofreu uma desvalorização significativa ao longo dos últimos 18-24 meses, proporcionando aos fornecedores Sul-africanos uma vantagem competitiva sobre eles, em termos de custos, no mercado moçambicano (de certa forma, indicando o que pode vir a acontecer se houver uma valorização mais generalizada do metical). Um fabricante indicou que transfere as reduções nos seus custos, resultantes das importações de matérias-primas mais baratas da África do Sul, para os seus clientes.

Algumas empresas já estão a sentir a pressão de subcotações de preços por parte de fornecedores sul-africanos ou asiáticos. Surpreendentemente, algumas empresas nunca tiveram em consideração as flutuações da taxa de câmbio, ao ponderar os custos e benefícios de investimentos reais ou potenciais – ou, nos casos em que o fizeram, consideraram um cenário de depreciação. Além disso, os gerentes das empresas que dependem fortemente de insumos importados para o fabrico dos produtos a serem vendidos em Moçambique, ficaram animados com a perspectiva de um metical mais forte, o que iria reduzir ainda mais o custo dos insumos importados, sem terem necessariamente em consideração que os seus importadores concorrentes teriam os mesmos benefícios. Uma empresa actualmente a fabricar produtos em Moçambique especulou que, em vez de fabricar os bens, iria passar a importá-los mais baratos e a vender estes aos clientes. Para outra empresa, o ciclo de importar matéria-prima, acrescentar valor e vender, é um ciclo de tempo suficientemente curto (ou seja, os materiais provêm da África do Sul a pedido e os produtos que ficam em stock são muito poucos) pelo que o gestor considerou que uma valorização do metical teria pouco efeito sobre os negócios da sua empresa.

3.3. CONSTRANGIMENTOS GERAIS SOBRE O SECTOR DA INDÚSTRIA EM MOÇAMBIQUE

Em que medida as empresas individuais podem operar bem no ambiente de negócios em Moçambique, é outra dimensão da competitividade da empresa. Para alguns gestores, lidar com o problema dos níveis de burocracia e criar as ligações necessárias para estabelecer a confiança com os responsáveis pela tomada de decisões do governo, faz parte da sua estratégia empresarial. Isto torna-se parte da sua vantagem comparativa, uma vez que estes aspectos do ambiente de negócios actuam como uma barreira efectiva à entrada. Para outros, o desenvolvimento de parcerias com empresas relacionadas, de modo a poder apresentar ofertas para projectos grandes, como um grupo, é um elemento estratégico fundamental. Algumas empresas descobriram que precisam de construir a sua infra-estrutura, própria ou redundante, a fim de compensar os défices infra-estruturais locais. O desenvolvimento de redes locais de armazenamento e de distribuição é outro elemento-chave, especialmente para as empresas com aspirações ou operações que ultrapassam o mercado local, particularmente crucial num país tão grande como Moçambique. Da mesma forma, para as empresas que processam materiais produzidos localmente, o desenvolvimento de redes de fornecedores e o apoio a esses fornecedores para cumprirem os requisitos de qualidade e de oportunidade de mercado (market timing), é outra dimensão fundamental de fazer negócios. Tais aspectos do negócio são, de certa forma, um custo irrecuperável de já estar a operar em Moçambique.

Durante as nossas entrevistas, os gestores apontaram repetidamente a uma série de limitações às operações de negócios. Embora não estando directamente relacionado com a doença holandesa, um sector manufactureiro fraco e restrito tem hipóteses de ser mais afectado por quaisquer choques potenciais - incluindo aqueles associados à doença holandesa. Portanto, nesta secção, resumimos brevemente o ambiente de negócios geral, enfrentado pelos fabricantes de Moçambique.

Operar no sector manufactureiro em Moçambique é um negócio arriscado, em parte devido à incerteza. As empresas com quem falámos depararam-se com custos inesperados para iniciar ou expandir a sua actividade, enquanto outras mencionaram aumentos inesperados significativos de custos chave. As empresas florestais enfrentaram a triplicação das taxas de licença num ano e um aumento de 92% nos custos de electricidade, de um mês para o outro. Outras empresas enfrentaram uma falta de clareza na interpretação de leis e regulamentos específicos e aquilo que consideraram como sendo multas irrealistas, ou até um verdadeiro assédio por parte de inspectores do governo.

A incerteza pode limitar a disposição das empresas para investir num processamento com maior agregação de valor. Por exemplo, uma empresa da amostra exporta pavimentos de madeira semiacabados para a China, onde são cortados em folheados finos e montados em soalhos de parquet, que são então exportados para a Europa. Questionados sobre o motivo de não investir em equipamento capaz de produzir tais folheados e acrescentar mais valor em Moçambique, a empresa indicou que os custos elevados são dissuasivos. Uma empresa regional que fabrica reboques de camião tinha considerado o estabelecimento de uma unidade de produção em Moçambique. No entanto, após uma análise atenta dos custos, a empresa optou antes por continuar a importá-los da África do Sul e a vendê-los em Moçambique.

Caixa 3: Gestão de Custos Não Previstos

Um tema recorrente são os custos inesperados que impedem o arranque ou o funcionamento de empresas do sector manufactureiro. Uma das empresas entrevistadas estava em vias de efectuar uma grande expansão para aumentar significativamente a sua capacidade de produção. Tinha sido atribuído um terreno à empresa para a construção de uma nova fábrica, mas não existia estrada de acesso. Depois de algumas discussões com o conselho municipal, a empresa teve que investir 2 milhões de dólares para construir uma estrada, de modo a poder usar o terreno atribuído. Outra empresa, de propriedade estrangeira, obteve a garantia de fornecimento de energia pela empresa estatal de electricidade EDM, descobrindo apenas mais tarde que tinha que construir uma subestação de electricidade, para a poder utilizar.

A produtividade do trabalho foi citada repetidamente como uma fonte de frustração e de aumento de custos. Isto está relacionado com o absentéismo, atrasos e falta de concentração no trabalho. Numa linha de produção, como nas fábricas de vestuário que visitámos, isto pode causar cortes na produção, pois determinadas áreas da linha são obrigadas a parar e a esperar que os outros recuperem. Uma série de empresas exprimiram frustração pelo facto de o salário mínimo ter aumentado significativamente acima da taxa de inflação e muito acima das taxas de melhoria da produtividade.

A instabilidade do fornecimento de electricidade é claramente uma questão importante. Um fabricante disse-nos que enfrenta paralisações equivalentes a 10-15% do horário normal de trabalho, devido a problemas de fornecimento de electricidade, algo que foi identificado como um dos principais factores para ser pouco competitivo, em comparação com os produtores sul-africanos de produtos semelhantes.

Um fabricante, cujos principais clientes são instituições governamentais, mencionou graves problemas de tesouraria devido a atrasos nos pagamentos. A empresa desenvolveu um sistema em que os clientes são “cortados” quando atingem um certo limite, de modo a limitar os riscos para a tesouraria.

Curiosamente, muitas das empresas da nossa amostra conhecem, mas raramente usam, instrumentos financeiros de curto prazo, oferecidos pelos bancos, para comprar protecção contra as flutuações das taxas de câmbio²⁰. O pagamento de um tal serviço poderia ser uma despesa a considerar se a volatilidade da taxa de câmbio fosse uma preocupação séria. Actualmente, em Moçambique, isto não é uma preocupação, portanto as empresas preferem negociar com uma série de bancos para obter a melhor taxa do dia, no momento da transacção. Outra constatação interessante foi o facto de haver poucas empresas a mencionar o acesso ao financiamento ou o custo de financiamento como um constrangimento, o que difere dos resultados do estudo da DNEAP. Isto pode dever-se ao facto de termos simplesmente perguntado acerca

Caixa 4: Já não Competitiva em Termos de Salários?

Uma fábrica de vestuário citou o exemplo de um concorrente asiático que também produz para um dos seus clientes finais. Diz-se que os salários no Bangladesh são 90 dólares por mês para um dia de 12 horas, comparados com um salário mínimo mensal em Moçambique de 130 dólares por “oito horas muito improdutivas”. Uma série de empresas moçambicanas alegaram que os salários tinham aumentado mais depressa nos últimos anos do que poderia justificar-se através da melhoria da produtividade.

dos principais constrangimentos, enquanto o inquérito do DNEAP forneceu de uma lista pré-seleccionada por onde escolher. Pode dever-se ao facto de a nossa amostra ter envolvido empresas maiores ou formais de forma mais predominante. Ou, isto pode implicar que as limitações de financiamento não são tão vinculativas como sugerem os resultados da pesquisa.

Referiram-se várias vezes às ineficiências no funcionamento das Alfândegas e, em particular, dos portos. Muitas empresas transportam produtos por todo o país, a um custo elevado, por camião. Além disso, muitas alegaram que, se os portos funcionassem de forma eficaz, permitindo a criação de um sistema de cabotagem interna, iriam sem dúvida utilizá-los. De facto, dois dos nossos entrevistados procuraram enviar produtos por mar, a partir de Maputo para os portos no norte do país,

mas verificaram que os custos e as ineficiências - que iam desde não saber quando é que o navio poderia entrar no porto a atrasos no carregamento e a custos adicionais devido ao navio ficar mais tempo no porto, até à incerteza sobre quando é que o produto iria chegar ao seu destino – tornavam inviável esta opção.

Os constrangimentos que poderiam ser afectados mais directamente pela doença holandesa incluem, obviamente, a taxa de câmbio ou as limitações ao nível do comércio internacional e o provável aumento dos custos de bens e serviços, tais como o transporte e o acesso à terra²¹. Uma série de empresas afirmaram que os custos de transporte já são muitos elevados em comparação com a região. Uma empresa afirmou que alguns efeitos da doença holandesa já se estão a sentir, visto que o rápido aumento da procura de transporte no centro e norte (relacionado com a expansão do negócio de carvão e de gás) já está a ter um impacto nos preços de transporte em todo o país.

²⁰ O banco compromete-se a pagar a um fornecedor, na moeda do fornecedor, num futuro de algumas semanas ou meses, por um valor do metical fixado no início do período. Isto permite à empresa saber de antemão quantos meticais terá que pagar por um produto no futuro. No entanto, no ambiente actual, de uma taxa de câmbio estável, as empresas preferem simplesmente negociar com os bancos para determinar a taxa, em vez de pagar aos bancos por uma cobertura futura assegurada.

A concorrência das importações é um problema significativo, enfrentado por uma série de empresas entrevistadas, sendo os fabricantes da China considerados como a maior ameaça, com produtos que variam desde sapatos a cimento e de produtos de metal a rebocos de camião. Muitas vezes, as empresas afirmaram que as importações chinesas são de qualidade inferior, mas que são muito mais baratas. Algumas afirmaram que os seus clientes, depois de experimentarem produtos chineses, voltaram para aqueles fabricados localmente. No entanto, o consenso geral é de que as importações a preços mais baixos constituem um dos maiores problemas para muitas empresas. Algumas empresas alegam que as empresas chinesas evitam o pagamento dos direitos aduaneiros, criando assim uma concorrência ilegal e desleal. Outras afirmaram que as empresas chinesas estão “dispostas a pagar para obter as coisas” e podem, portanto, operar com mais facilidade num ambiente incerto. A importação ilegal em geral, ou seja, evitando o pagamento dos direitos e das Alfândegas, foi citada como problemática por várias empresas

3.4. IMPACTOS PROVÁVEIS DO BOOM DE RECURSOS NATURAIS

Caixa 4: Já não Competitiva em Termos de Salários?

Uma fábrica de vestuário citou o exemplo de um concorrente asiático que também produz para um dos seus clientes finais. Diz-se que os salários no Bangladesh são 90 dólares por mês para um dia de 12 horas, comparados com um salário mínimo mensal em Moçambique de 130 dólares por “oito horas muito improdutivas”. Uma série de empresas moçambicanas alegaram que os salários tinham aumentado mais depressa nos últimos anos do que poderia justificar-se através da melhoria da produtividade.

A fim de prever os possíveis impactos do boom de recursos naturais no sector manufactureiro em Moçambique, criámos uma série de categorias de empresas para capturar as características estruturais e de mercado, que possam determinar a influência dos impactos da “doença holandesa” induzida pelo boom de recursos naturais, nas suas operações. Importa notar que esta é uma análise parcial, pois não temos nenhuma maneira de saber o que fariam as empresas que não estão actualmente a manufacturar em Moçambique, num cenário de inexistência da doença holandesa. Também não temos, nesta fase, nenhuma maneira de saber qual seria o grau de gravidade da doença holandesa e, portanto, concentrámo-nos nos impulsores gerais de resistência face à mesma, colocando a hipótese do pior cenário de valorização da moeda nominal, entre 30% e 50%²².

- Grau de exposição aos Mercados Mundiais: a variável mais importante que afecta a potencial vulnerabilidade de uma empresa à valorização da moeda e à alteração dos preços relativos, é o grau de exposição de uma empresa aos mercados mundiais. A valorização significativa da moeda significa que, por um lado, a matéria-prima e os insumos importados por uma empresa tornam-se menos dispendiosos em termos de meticais. No entanto, no caso de bens produzidos internamente para a substituição de importações, também fica mais barato importar os bens concorrentes. Isso sublinha a importância da capacidade de uma empresa para fazer face à concorrência desses produtos importados mais baratos. Essa capacidade de competir é, por vezes, determinada pelos custos, por vezes por factores qualitativos. No caso de bens produzidos em Moçambique para a exportação, cujo preço é muito provavelmente determinado nos mercados mundiais, as receitas dessas exportações, expressas em meticais, irão sofrer uma queda, reduzindo assim os incentivos para produzir para exportação.
- Proporção dos Bens Não Transaccionáveis no Custo Total: além disso, o grau de vulnerabilidade ao aumento dos preços dos insumos não-transaccionáveis, tais como salários, imóveis comerciais e custos de transporte, também é importante.
- Diferenciação do Produto: a medida em que o modelo de negócios de uma empresa se concentra no fabrico de bens de consumo, normalizados, especializados de qualidade elevada, ou “aspiracionais” (marcas mais procuradas) também afecta a resistência às pressões da doença holandesa.
- Grau de Concorrência do Mercado Local: o grau de concorrência enfrentado actualmente no mercado interno também desempenha um papel.

²¹ Num estudo anterior da SPEED (Salinger e Ennis 2014A) concluiu-se que, embora teoricamente houvesse um aumento dos salários em determinados sectores no âmbito da doença holandesa, dada a natureza altamente segmentada do mercado de trabalho moçambicano, seriam poucas as probabilidades de haver um forte efeito na subida dos salários em qualquer nível, à excepção dos níveis mais qualificados.

²² A uma taxa de 30 MT/USD, um metical equivale a 0.033 USD. A valorização para 20 MT/USD significa que um metical equivale a 0,05 dólares. O aumento do valor é, portanto, de 50% ($0,05 / 0,03333 = 1,50$). Este é “o pior cenário”, que representa uma série de possíveis impactos do tipo doença holandesa na taxa de câmbio nominal, nos gastos do governo, nos níveis de preços de bens e serviços não transaccionáveis no mercado interno e, portanto, na taxa de câmbio real.

Existem muitos outros factores que podem ter um impacto na rentabilidade e na sobrevivência de uma empresa, independentemente da taxa de câmbio, mas não lhes vamos dedicar aqui a nossa atenção. A Caixa 6 apresenta uma amostra das respostas das empresas à questão da valorização do metical. As secções abaixo descrevem análises preliminares dos possíveis impactos da doença holandesa num cenário hipotético, em que outros factores competitivos (p. ex. o ambiente de negócios, a infra-estrutura, o abastecimento de electricidade, a produtividade do trabalho, etc.) se mantêm os mesmos.

PERSPECTIVAS GLOBAIS FACE À DOENÇA HOLANDESA: FAVORÁVEIS

PRODUTORES DE BENS DE CONSUMO “ASPIRACIONAIS”

As empresas nesta categoria (incluem-se como exemplos a Coca-Cola, a Nestlé, a CDM, e a Diageo) produzem bens de consumo com elevado reconhecimento da marca e forte lealdade do cliente. Elas consideram que uma economia em expansão e uma classe média crescente é uma oportunidade para aumentar a produção e as vendas internas. A maioria das suas matérias-primas são adquiridos internacionalmente, de modo que a valorização do metical iria diminuir os seus custos. Por outro lado, o forte reconhecimento da marca significa que acham que provavelmente serão capazes de “poder enfrentar” as importações mais baratas. Estas empresas normalmente operam a um nível bastante intensivo em termos de capital, com linhas de produção electrónicas que requerem pessoal altamente qualificado. A mão-de-obra, no entanto, é uma proporção relativamente pequena dos custos globais e, portanto, embora a empresa possa sofrer de alguma maneira com o aumento dos salários para a mão-de-obra qualificada, é pouco provável que isto se comprove como uma ameaça competitiva séria. No entanto, é provável que o aumento dos custos de transporte fosse significativo para estas empresas, que distribuem por via terrestre a nível nacional, mas não iria, provavelmente, constituir uma ameaça grave para a rentabilidade.

Caixa 6: Reacções das Próprias Empresas Relativamente à Doença Holandesa

Quando confrontados com um cenário hipotético de um fortalecimento do metical, de 30 por um dólar, para 25 ou até mesmo para 20, algumas empresas estavam optimistas e outras muito preocupadas, comentando:

- ‘O mercado vai crescer rapidamente, por isso não estamos preocupados’.
- ‘Seria bom, as nossas matérias-primas importadas ficariam mais baratas e a [força da] nossa marca significa que não vamos sofrer a concorrência das importações’.
- ‘Nós seríamos capazes de enfrentar as importações, devido à nossa marca forte’.
- ‘A maioria das nossas encomendas são de curto prazo, por isso não estamos preocupados - estabeleceríamos os preços em USD’.
- ‘Se as importações começam a inundar o país, podemos importar uma linha mais barata para funcionar em paralelo com a nossa actual’.
- ‘Nunca pensámos sobre isso, mas as nossas margens já são pequenas’.
- ‘Isto seria um grande problema, pois os produtos chineses ainda ficariam mais baratos’.
- ‘Tríamos parar de produzir e tornarmo-nos um importador.[em vez disso]’
- ‘Poderia por em risco toda a nossa produção.’
- ‘Teríamos um resultado negativo.’
- ‘Teríamos que fechar partes do negócio.’
- ‘Tal como é agora, já não somos rentáveis, por isso, tínhamos de fechar as portas.’
- ‘Nós simplesmente encerraríamos as actividades.’

PERSPECTIVAS GLOBAIS FACE À DOENÇA HOLANDESA: AMBÍGUAS, POSSIVELMENTE DEPENDENDO DA EMPRESA/SECTOR

BENS POUCO DIFERENCIADOS + SERVIÇOS DE FORTE VALOR ACRESCENTADO

As empresas desta categoria importam matéria-prima, acrescentam algum valor (p. ex. através do processamento com agregação de valor simples, tal como o corte ou a combinação de ingredientes ou a moldagem de metal/plástico), e vendem bens finais indiferenciados e bastante básicos para o mercado interno. Estas empresas tendem a enfrentar uma forte concorrência das importações. O grau em que são capazes de manter a quota de mercado pode depender dos serviços de valor acrescentado que oferecem, como parte do seu modelo de negócio. Por exemplo, uma fábrica de cimento prevê permitir o acesso dos clientes ao seu laboratório, a fim de determinar a mistura de cimento ideal para as suas necessidades, uma empresa de fertilizantes está a efectuar amostras do solo para oferecer fertilizantes “de mistura personalizada”, uma empresa de moldagem de metal oferece a modelagem personalizada e serviços de montagem realizados por uma equipa experiente. Outras vantagens competitivas das empresas dependem das redes de distribuição e dos contactos estabelecidos e, possivelmente, das redes de transporte. Os novos operadores poderiam, obviamente, adoptar também tais práticas, mas irão precisar de mais tempo para se estabelecerem com a base de clientes locais. No entanto, essa base de consumidores é susceptível de mudar, à medida que aparecem mais empresas com necessidades comerciais, e que uma classe média em crescimento exige bens de consumo cada vez mais variados. As empresas industriais estabelecidas que têm maior probabilidade de sucesso, são aquelas que conseguem responder de forma mais eficaz a esta base em mutação.

PRODUTORES DE BENS DE CONSUMO DE ALTA QUALIDADE

As empresas que obtêm materiais locais e vendem produtos acabados de alta qualidade para o mercado interno, com pouca ou nenhuma concorrência local, podem inicialmente parecer imunes à doença holandesa. Um exemplo pode ser a TCT Dalmann, uma empresa com uma concessão florestal em Sofala, que produz móveis de madeira de alta qualidade. Apesar de ter actualmente pouca concorrência no segmento superior do mercado mobiliário interno, se houver uma valorização significativa do metical, a Dalmann poderá enfrentar a concorrência de importadores que decidem apostar numa maior qualidade com os produtos que vendem no mercado interno.

O aumento de custos dos bens não-transaccionáveis pode ser um problema. Por exemplo, a Dalmann, que produz na Beira, poderia sofrer com um aumento dos custos de transporte. Sendo uma empresa que emprega uma quantidade razoável de técnicos qualificados (os custos salariais são quase metade dos custos totais), um aumento dos salários dos trabalhadores qualificados num cenário possível de doença holandesa, seria uma preocupação. Todavia, considera-se que as competências utilizadas nesta indústria não são directamente substituíveis por aquelas dos trabalhadores qualificados da construção e que poderão ser exigidas directamente pelas indústrias extractivas num boom de recursos naturais, por isso os salários neste sector não são susceptíveis de aumentar devido à procura da própria indústria extractiva. No entanto, se o boom de recursos naturais conduz a uma expansão, mais geral e rápida da infra-estrutura ou da construção, então os trabalhadores, até os menos qualificados, podem ser atraídos por aqueles sectores em expansão, com consequências para os salários de mercado. Uma economia em expansão também pode encorajar os decisores políticos de Moçambique a aumentar os salários mínimos oficiais, impulsionado por taxas de crescimento do PIB agregado e, portanto, pela percepção de que os empregadores conseguem pagar salários mais elevados.

É provável, porém, que a procura de produtos de alta qualidade se mantenha forte à medida que há uma expansão da economia, e é provável que a Dalmann tenha um nicho de mercado de consumo suficiente para poder continuar a vender toda a sua produção - que é limitada em termos de volume, devido aos limites de exploração da madeira impostos pela silvicultura sustentável - a preços mais elevados, de modo que é difícil determinar o provável impacto no negócio.

Outro exemplo de produção predominantemente local é uma pequena empresa de processamento de alimentos chamada Gutsamba. Criada por uma equipa de marido e esposa, a Gutsamba ainda está na fase de arranque, embora já haja mais de 40 lojas a vender o seu produto. Embora alguns dos insumos intermédios sejam importados (por exemplo, álcool, garrafas), os licores e as compotas são produzidos a partir de frutos silvestres locais e de piri-piri de alta qualidade feito com ingredientes produzidos localmente. A unidade de processamento inicial da empresa situa-se na área do grande Maputo, mas em breve começará a produzir pickles em novas instalações em Inhambane. Devido à singularidade dos seus produtos e à substituíbilidade limitada por produtos importados, é pouco provável que a Gutsamba enfrente sérios problemas com as flutuações da taxa de câmbio ou dos preços relativos face à doença holandesa. O seu êxito estará relacionado, mais provavelmente, com a sua capacidade de comercializar os seus produtos, de estabelecer um reconhecimento mais extensivo da marca e de desenvolver a sua rede de distribuição. Embora não fazendo ainda parte do seu plano estratégico, os produtos da Gutsamba poderiam tornar-se exportações de alto valor para os mercados sul-africanos, e a existência de um metical mais forte iria dificultar a realização desse objectivo.

PERSPECTIVAS GLOBAIS FACE À DOENÇA HOLANDESA: DIFÍCEIS

BENS POUCO DIFERENCIADOS

Enquanto a Coca-Cola, a Nestlé, CDM e a Diageo são empresas internacionais com linhas de produção de alta tecnologia e produtos de consumo aspiracionais, as empresas locais mais pequenas que produzem bens para o mercado interno, que podem ser facilmente substituídos por produtos provenientes dos mercados regionais ou internacionais (p. ex. produtos de grãos, algumas bebidas) podem enfrentar um cenário mais pessimista. Embora beneficiando de matérias-primas / insumos mais baratos, elas podem ter menos capacidade para manter a quota de mercado, dado que as importações de produtos similares concorrentes se tornam mais baratas. Os custos de mão-de-obra e de transporte também podem tornar-se mais problemáticos, no caso de sofrerem um aumento significativo.

Um exemplo do tipo de empresa referida é a Companhia Industrial de Matola (CIM), que produz farinha de milho, farinha de trigo, massas, biscoitos, alimentos para animais, etc. Baseada em Maputo, muitas das suas matérias-primas são importadas da África do Sul, pelo que se pode prever um benefício em termos de redução dos custos de insumos. No entanto, a CIM já enfrenta uma concorrência significativa, de todo o mundo, para alguns dos seus principais produtos – em parte devido ao enfraquecimento do rand face ao metical (tal como demonstrado, por exemplo, no aumento das importações de farinha de milho da África do Sul) e em parte simplesmente por causa da concorrência de países com produtividade mais elevada (por exemplo, massas e biscoitos importados). Mantendo-se embora ainda um fabricante bastante intensivo em termos de capital, a CIM emprega uma quantidade significativa de mão-de-obra (tanto em termos de número total de empregados como em termos da parte da mão-de-obra nos custos operacionais, que ultrapassa os 40%), e pode enfrentar alguma pressão salarial num cenário da doença holandesa. Os custos de transporte e de facilitação do comércio também são considerados elevados pelos gestores e, se sofrerem um aumento ainda maior, isto poderia tornar-se problemático para a empresa, que tem fábricas em Maputo e na Beira e vende os seus produtos em todo o país. A CIM já está a tomar medidas para diminuir os custos, tal como a racionalização das operações e suspendeu temporariamente os investimentos previstos no futuro.

PROCESSAMENTO COM AGREGAÇÃO DE VALOR LOCAL PARA A EXPORTAÇÃO

“Cortar-fabricar-aparar” (CMT) é um modelo de negócios básico, utilizado na indústria de vestuário global e representado em Moçambique por empresas como a Maputo Clothing. Os agentes, normalmente clientes finais muitas vezes provenientes da África do Sul, fornecem todos os insumos importados (p. ex. o tecido, botões, etiquetas, etc.) e celebram contratos com empresas moçambicanas para cortar, costurar e finalizar o vestuário por encomenda. O CMT é considerado o modelo de negócios mais básico da empresa de vestuário na cadeia de valor internacional; a capacidade para obter os seus próprios tecidos e acabamentos ou prestar outros serviços (p. ex. o desenho, o padrão, a distribuição) envolve aptidões para o negócio que, normalmente excedem em muito a capacidade de realização das empresas básicas de vestuário. O principal custo para as empresas importadoras é a mão-de-obra moçambicana, para além da electricidade e do transporte. As empresas de CMT em Moçambique são pagas apenas pelos custos locais, 70-80% dos quais são mão-de-obra. Contudo, do mesmo modo que no caso do fabricante de móveis referido acima, devido à falta de competências adequadas para uma economia crescente numa expansão de recursos naturais, e devido à facilidade com que as empresas de vestuário podem dar formação aos trabalhadores básicos para operar máquinas de costura, os salários neste segmento de fabrico (de costureiras, cortadores, etc.) não são susceptíveis de aumentar sob pressão da doença holandesa.

Para as empresas de vestuário que fazem negócios principalmente com os clientes na África do Sul, já se faz sentir o impacto de uma valorização da moeda, devido à recente valorização do metical em relação ao rand. Por um lado, estas empresas recebem as suas matérias-primas, em vez de as comprar, de modo que não beneficiam da redução dos custos dos insumos importados (e isto também não iria acontecer no cenário de uma valorização generalizada do metical). Por outro lado, se o preço dos seus serviços CMT for fixado em rands, então irão receber menos meticais por cada peça de vestuário exportada, embora alguns clientes sul-africanos tenham aparentemente aumentado até certo ponto as taxas que estão dispostos a pagar. Aliado a uma força de trabalho que recebe mais mas que é menos produtiva do que as dos países com indústrias de vestuário prósperas (p. ex. Bangladesh, Vietname, etc.) e dadas as restrições operacionais, tais como as faltas frequentes de electricidade, este sector já está a sofrer.

BENS NORMALIZADOS PARA EXPORTAÇÃO

As empresas que obtêm matérias-primas ou insumos localmente, pagas em meticais, e que exportam para o mercado internacional, não irão beneficiar com menores custos de produção. Ao mesmo tempo, as suas receitas em meticais provenientes da venda de mercadorias no mercado mundial irão diminuir, visto que o metical mais forte significaria que os preços de exportação mundial, expressos em meticais, irão baixar. Há muito poucas empresas em Moçambique nesta categoria que produzem a partir de materiais locais para o mercado mundial, mas um investimento efectuado recentemente pela empresa Portuguesa MCM, prevê fazer isso. A MCM pretende ter uma operação de algodão integrada verticalmente, a subcontratar cultivadores e a operar uma plantação no Xai-Xai para a produção de algodão em caroço. A fábrica Riopele em Marracuene está a ser renovada para processar o algodão em caroço em fibras, fios e tecidos; eventualmente, também irá ser produzido vestuário.

Embora a empresa ainda não esteja a produzir, uma valorização significativa do metical poderia prejudicar o sucesso do investimento. Importa notar que este tipo de empresa tem a possibilidade de criar um grande número de postos de trabalho (a MCM espera criar 800-900 postos de trabalho, assim que o investimento total for implementado) e também, como obtém a sua matéria- prima localmente, pode fornecer a pequenas empresas locais e a cultivadores subcontratados oportunidades para abastecerem a fábrica.

3.5. SUMÁRIO

A tabela seguinte resume os efeitos previstos da valorização do metical e das alterações dos preços relativos nas seis categorias de empresas manufactureiras.

As empresas que estão directamente ligadas aos mercados globais através das exportações, e as empresas que produzem produtos pouco diferenciados para o mercado interno, mas que poderiam facilmente ser substituídos por bens importados, são mais propensas a enfrentarem dificuldades num cenário da doença holandesa. As empresas que conseguem diferenciar-se, seja através da fabricação de produtos mais diferenciados ou pela prestação de serviços adicionais aos clientes a fim de fortalecer as suas ligações com eles, conseguem ser mais resistentes às pressões sobre os preços. As empresas que produzem “produtos aspiracionais” susceptíveis de serem consumidos em maior quantidade à medida que os rendimentos dos consumidores crescem, têm as perspectivas mais favoráveis no âmbito de um boom dos recursos naturais; no entanto, estas empresas não estão imunes às pressões competitivas de substitutos importados mais baratos.

À luz dos objectivos gerais de bem-estar e desenvolvimento, também é de notar que, de acordo com a nossa análise, as empresas que têm a perspectiva mais favorável num cenário da doença holandesa são as que criam o menor número de postos de trabalho, sendo de capital intensivo por natureza e adquirindo a matéria-prima internacionalmente, em vez de junto dos fornecedores locais. Por outro lado, as empresas que são intensivas em termos de mão-de-obra, que adquirem a matéria-prima localmente e que exportam (com o potencial de criar empregos directos e indirectos e de contribuir para a “aprendizagem através da exportação”), têm uma perspectiva difícil num cenário da doença holandesa.

TABELA 6: SUMÁRIO DOS POTENCIAIS IMPACTOS DA DOENÇA HOLANDESA, POR TIPO DE EMPRESA

Categoria da Empresa Manufactureira			Perspectiva Geral face à Doença Holandesa		
Categoria do Produto	Mercados de Destino	Exemplos	Favorável	Ambígua	Difícil
Bens de Consumo Aspiracionais	Interno	Alimentos de marca, bebidas	√		
Bens Pouco Diferenciados + Serviços de Forte Valor Agregado	Interno	Bens intermédios, p.ex: insumos agrícolas, materiais de construção		√	
Bens de Consumo de Qualidade Elevada	Interno	Bens de consumo especiais, p.ex: alimentos, bebidas, produtos para a casa		√	
Pouco Diferenciados	Interno	Alimentos básicos, bebidas			√
Processamento Local com Agregação de Valor	Exportação	Vestuário			√
Normalizado	Exportação	Bens intermédios, p.ex: fios, têxteis			√

4. CONCLUSÕES

Com base em conversas detalhadas com gestores de empresa, que foram orientadas por um quadro de investigação que procurou entender as fontes de competitividade do sector manufactureiro em Moçambique, tanto ao nível dos custos como ao nível qualitativo/estratégico, o presente estudo investigou as fontes de resiliência e de vulnerabilidade às potenciais mudanças na economia em geral, que podem ser induzidas pelo boom de recursos naturais prevista.

É certo que os custos têm importância para a competitividade das empresas manufactureiras. As variáveis não relacionadas com os custos, que apresentam constrangimentos às empresas que estão a operar em Moçambique, destacadas na pesquisa do MPD / DNEAP de 2012, e encontradas nas nossas conversas com empresas em 2014, incluem as pressões salariais relativas à produtividade da mão-de-obra, infra-estrutura e/ou logística dispendiosa e ineficaz, a burocracia e os problemas de governação e de concorrência com fornecedores estrangeiros.

A medida em que as empresas estão expostas à concorrência de preços, quer com os produtores mundiais nos mercados de exportação quer com substitutos internacionais importáveis, é fundamental para as potenciais vulnerabilidades das empresas à doença holandesa. Algumas empresas já olharam para o mercado moçambicano e decidiram que não podem produzir aqui, devido às pressões sobre o custo das alternativas importadas. Uma empresa, em reacção a um possível cenário de valorização do metical, afirmou que deixaria de produzir no país para fornecer produtos importados mais baratos aos seus clientes. Embora isso possa demonstrar a agilidade da gestão de uma única empresa, não é um presságio favorável para aqueles que gostariam de ver uma expansão da fabricação e do emprego que esta promete, em Moçambique. Outras empresas que fazem negócios principalmente com a África do Sul já enfrentam pressões sobre os preços devido à desvalorização do rand, e há indícios de que isto já está a ter um impacto no emprego. No entanto, algumas empresas cujos custos primários se referem a matérias-primas ou a insumos importados e que são minimamente processados em produtos acabados para venda em Moçambique, afirmaram que um metical mais forte seria uma grande vantagem, permitindo-lhes uma maior margem de lucro ou a capacidade de transmitir a redução de custos para os seus clientes.

Estes resultados, mais matizados do que as informações que se podem extrair de inquéritos por amostragem, sugerem hipóteses sobre várias estratégias que estão a ser seguidas pelas empresas manufactureiras em Moçambique, a fim de fortalecer as suas posições competitivas numa economia de risco e em rápida evolução. Quer através da criação de marcas, da diferenciação dos produtos, da diversificação do negócio, da diversificação dos mercados de abastecimento, de práticas de negócios que oferecem serviços de maior valor acrescentado aos clientes, ou de investimentos na criação de relações comerciais e profissionais de longo prazo com os clientes, fornecedores e funcionários do governo, as empresas manufactureiras utilizam uma variedade de ferramentas para estabelecer a sua presença competitiva e (oxalá) um certo grau de resistência aos choques. Resta saber, obviamente, se essas ferramentas são suficientes para ajudar as empresas a resistir às pressões da doença holandesa. Recomenda-se que se continue a acompanhar um painel de empresas ao longo dos próximos anos, a fim de testar formalmente estas hipóteses, à medida que há um fortalecimento do boom de recursos naturais em Moçambique.

Outra visão a emergir deste estudo é a escassez de fabricação com recurso a mão-de-obra intensiva e orientada para a exportação, em Moçambique hoje em dia. As excepções são algumas empresas de vestuário que ainda operam no país, bem como o recente lançamento de uma fábrica de montagem de veículos automóveis na Machava. A atracção de investimentos estrangeiros e nacionais para este sector, através de uma combinação de zonas económicas especiais destinadas a fornecer infra-estrutura industrial a par com as referências internacionais, moedas depreciadas, e acesso a grandes quantidades de mão-de-obra com baixos salários, foi fundamental para o sucesso das políticas de transformação económica estrutural da Ásia Oriental, sem a agricultura. O quadro da política industrial de Moçambique, de facto, a sua estratégia nacional de desenvolvimento global, a ENDE, define uma tal visão também para o futuro a médio prazo de Moçambique. A menos que as pressões do boom de recursos naturais possam ser contidas, poderá não ser viável para Moçambique realizar a tal visão.

Para realizar a visão da industrialização de mão-de-obra intensiva prevista pela ENDE, irão ser necessários investimentos em capital humano (p. ex. alfabetização básica, aritmética e aptidões para resolver problemas, bem como competências técnicas, tais como operadores de máquinas, mecânicos, etc.); infra-estrutura física (electricidade especialmente expandida, sistemas de água, esgotos, rodoviários e ferroviários); tecnologias que aumentam a produtividade (ou políticas para facilitar o acesso das empresas a essas tecnologias, tais como vantagens fiscais ou em matéria de direitos, ou linhas de crédito para promover investimentos de capital); e instituições (desde uma melhor gestão portuária até a uma maior transparência relativamente ao acesso à terra), que irão melhorar o ambiente de negócios em Moçambique.

Também exigirá a definição de políticas – tal como o salário mínimo - que equilibram as considerações dos direitos dos trabalhadores com a produtividade e a competitividade de Moçambique em relação àquelas de outros países que estão a competir pelos dólares dos investidores. Para evitar uma abordagem de “silo”, em que cada sector aborda um aspecto da reforma mais ampla, a existência de um organismo de coordenação global da reforma, localizado na presidência, no gabinete do primeiro-ministro, ou no Ministério da Planificação e responsável por reunir estas várias vertentes em coordenação com os objectivos definidos na ENDE, podia ser uma abordagem interessante.

Para além da fabricação de baixa tecnologia, obviamente, existe a promessa de um processamento com maior agregação de valor. No entanto, os muitos e bem conhecidos desafios enfrentados pelo sector manufactureiro em Moçambique, salientados acima, farão com que seja extremamente difícil para Moçambique atrair esses tipos de indústrias. A concorrência global por esses investimentos é forte, e os indicadores do Doing Business de Moçambique são simplesmente demasiado fracos.

Os responsáveis políticos enfrentam sempre decisões passíveis de produzir efeitos positivos e negativos, sendo certo que em qualquer decisão, uns ganham e outros perdem. O grande desafio reside em encontrar o equilíbrio que otimiza os resultados. A política industrial de Moçambique, em fase de revisão neste momento, deve ser orientada pela distinção entre produção de baixa e alta tecnologia, e pela visão de um sector industrial de mão-de-obra intensiva e que cria postos de emprego. A política deve ter, portanto, como objectivo de médio prazo, abordagens horizontais para melhorar o ambiente de negócios e estimular a competitividade em todos os sectores, abstendo-se de “escolher os vencedores”. Ao mesmo tempo, as metas de longo prazo devem ser de melhorar a produtividade nos próximos cinco a dez anos, de modo que, quando os efeitos do boom de recursos naturais começarem a ser sentidos, o sector manufactureiro de Moçambique esteja preparado.



REFERÊNCIAS

- Abu-Ismaïl, K. and T. McKinley. 2008. "Yemen: Caught between Rising Oil and Food Prices." In T. McKinley and K. Kyriili, eds., *The Resource Curse*, Centre for Development Policy and Research, Development Digest No. 1. London: School of Oriental and African Studies.
- African Center for Economic Transformation. 2014. *2014 African Transformation Report: Growth with Depth*. Accra and Washington, DC.
- Ardic, Oya Pinar, Nataliya Mylenko, and Valentina Saltane. 2011. "Small and Medium Enterprises: A Cross-Country Analysis with a New Data Set." Policy Research Working Paper 5538. Prepared for the Consultative Group to Assist the Poor. Washington: World Bank.
- Baca, Miguel, Luke Kozumbo, and Luis Sarmiento. 2014. "Tourism Competitiveness in Light of a Natural Resource Boom." Prepared for USAID's SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, September.
- Bevan, David L., Paul Collier, and Jan Willem Gunning. 1999. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Nigeria and Indonesia*. World Bank and Oxford University Press.
- Biggs, Tyler. 2011. "Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique." SPEED/Reports/2011/010. Prepared for USAID's SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, December.
- _____. 2012. "Mozambique's Coming Natural Resource Boom: Expectations, Vulnerabilities, and Policies for Successful Management." Presentation. Maputo: Confederation of Mozambique Economic Associations and USAID/SPEED.
- _____, John Nasir, and Ray Fisman. 1999. "Structure and Performance of Manufacturing in Mozambique." RPED Paper No. 107. Regional Program on Enterprise Development. Washington: World Bank, August.
- Bolnick, Bruce, et al. 2004. "Removing Obstacles to Economic Growth in Mozambique: A Diagnostic Trade Integration Study." Volumes 1-3. Prepared for the Integrated Framework. Arlington, VA: Nathan Associates, December.
- Byiers, Bruce and John Rand. 2006. "Enterprise Development in Mozambique: Results Based on Manufacturing Surveys Conducted in 2002 and 2006." Discussion Papers No. 33E. Prepared for Mozambique Ministry of Planning and Development, National Directorate of Studies and Policy Analysis (MPD/DNEAP). Maputo, October.
- Calima, Jahamo, Maria Nita Dengo, Carlos Moamba, and Lynn Salinger. 2014. "Mozambique's Natural Resource Boom: What Potential Impacts on Agriculture's Competitiveness?" Prepared for USAID's SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, September.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 2011. "An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Case of Mozambique." Chapter 5: Industrial Policy in Mozambique. Unpublished PhD Thesis. University of London.
- Claypole, William. 2013. "Impacts of the Single Electronic Window in Mozambique: Impacts of the Single Electronic Window Importation and Exportation Modules after Nine Months of Operation in Mozambique." Prepared for the USAID/SPEED project. DAI & Nathan Associates Inc., 30 March.
- Cockcroft, John. 2004. "The Textile and Garment Sectors in Mozambique, An Appraisal." Southern Africa Global Competitiveness Hub. Maputo: Chemonics International and Nathan Associates, February.
- Cruz, Antonio, Carol Newman, John Rand, and Finn Tarp. 2014. "Learning by Exporting: The case of Mozambican manufacturing." WIDER Working Paper 2014/066. Helsinki: World Institute for Development Economics Research, March.

- CTA and ACIS. 2013. “Assessment of the Evolution of the Business Environment in Mozambique, 1996-2013.” Prepared for USAID SPEED. Maputo, October.
- Dinh, Hinh T., Vincent Palmade, Vandana Chandra, and Frances Cossar. 2012. Light Manufacturing in Africa, volumes 1-3. Washington, DC: World Bank.
- Economist. 1977. “Business Brief: The Dutch disease.” November 26.
- Frankel, Jeffrey. 2012. “The Natural Resource Curse: A Survey.” Chapter 1, pp. 17-57, in B. Shaffer and T. Ziyadov, eds., Beyond the Resource Curse. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Global Development Solutions, LLC. 2005. “Value Chain Analysis for Strategic Sectors in Mozambique.” Prepared for the World Bank and the Enterprise Development Project. Reston, VA, April.
- Grobbelaar, Neuma. 2004. “ ‘Every Continent Needs an America’ The Experience of South African Firms Doing Business in Mozambique. Pretoria: The South African Institute of International Affairs.
- Hailu, Degol, Sara Rendtorff-Smith, Uyanga Gankhuyag, and Cosmas Ochieng. 2011. “Conflict Prevention in Resource-Rich Economies.” New York: United Nations Development Program.
- Harrison, Ann E., Justin Yifu Lin, Lixin Colin Xu. 2011. “Explaining Africa’s (DIS) Advantage.” Background paper, Dinh et al. 2012. World Bank, February 9.
- International Monetary Fund. 2005. “Republic of Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix.” IMF Country Report No. 05/311. Washington, DC: IMF, August.
- _____. 2013. “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation.” IMF Country Report No. 13/200. Washington, DC: IMF, July.
- Instituto Nacional de Estatística. 2009. Anuário Estatístico. Maputo.
- _____. 2012. Anuário Estatístico. Maputo.
- KPMG Mozambique. 2013. “The Top 100 Companies in Mozambique.” XV Edition. Maputo.
- Krause, Matthias and Friedrich Kaufmann. 2011. “Industrial Policy in Mozambique.” Bonn Discussion Paper 10. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kuznets, Simon. 1971. “Modern Economic Growth: Findings and Reflections.” Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, Prize Lecture. Oslo, December 11.
- Loureiro, M. D. 1993. “Mozambique: An Analysis of the Structure of the Manufacturing Sector since the 1960s with Emphasis on Capital Goods Branch.” Master’s Dissertation, submitted to the University of East Anglia. September.
- Magud, Nicolás and Sebastián Sosa. 2010. “When and Why to Worry about Real Exchange Rate Appreciation? The Missing Link between Dutch Disease and Growth.” Washington: IMF, December.
- Manyika, James et al. 2012. “Manufacturing the future: The next era of global growth and innovation.” McKinsey Global Institute, November.
- Menon, Ashok. 2014. “Discussion Paper: An Industrial Policy for Mozambique (Draft).” Prepared for CTA by the SPEED Program. Maputo, January.
- Ministry of Planning and Development, National Directorate of Studies and Policy Analysis (MPD/DNEAP). 2013. “2012 Survey of Mozambican Manufacturing Firms, Inquérito as Indústrias Manufactureiras 2012.” Maputo, July.
- Minor, Peter J. 2004. “A Mozambique Textile and Garment Industry Strategy.” Prepared for TIPMOZ project with support from USAID/Mozambique. Arlington, VA: Nathan Associates, February.

- República de Moçambique. 2014. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)*. Maputo, July.
- Ross, Doris C., ed. 2014. *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: IMF.
- Salinger, Lynn and Caroline Ennis. 2014a. "Mozambican Labor Markets in the Face of a Natural Resource Boom: What Potential Impacts of Dutch Disease?" Prepared for USAID's SPEED Program. Maputo: DAI and Nathan Associates, June.
- Southern Africa Trade Hub. No date. "Mozambique Textile and Apparel Brief." Gaborone.
- Sutton, John. 2014. "An Enterprise Map of Mozambique." London: International Growth Center.
- Teal, Francis. 2011. "Structural Transformation, Employment Creation, and Labor Markets: The implications for poverty reduction in sub-Saharan Africa." Paper prepared for Annual Bank Conference on Development Economics, Paris, May 30-June 1.
- Trevino, Juan Pedro. 2011. "Oil-price boom and Real Exchange Rate Appreciation: Is there Dutch Disease in the CEMAC?" Washington: IMF, November.
- United Nations Industrial Development Organization. 2013. *Industrial Development Report 2013, Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna.
- Usui, Norio. 1997. "Dutch disease and policy adjustments to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico." *Resource Policy*, 23/4: 151-162.
- Warren-Rodriguez, Alex. 2008. "Uncovering dynamics in the accumulation of technological capabilities and skills in the Mozambican manufacturing sector." London: School of Oriental and African Studies, February 28 (draft).
- Webber, Martin. 2013. "Competitiveness in Light of Mozambique's Resource Boom." Trip Report, Draft. Maputo: SPEED Program, October.
- World Bank. 2013. "Angola Economic Update." June.
- _____. 2014a. "Mozambique at a glance." March 15.
- _____. 2014b. "Mozambique Economic Update." April.
- World Economic Forum. 2012. "The Future of Manufacturing: Opportunities to drive economic growth." Geneva, April.
- Worker Rights Consortium. 2013. "Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001-2011." Washington, DC: Center for American Progress, July.

CAPÍTULO 3
POLÍTICA INDUSTRIAL
DOCUMENTO DE REFLEXÃO: UMA
POLÍTICA INDUSTRIAL PARA
MOÇAMBIQUE

Ashok Menon
Janeiro 2014

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 de zonas 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 para 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, especialmente no 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 na criação de 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. As políticas sectoriais podem igualmente 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 decisores políticos deveriam ter em consideração o trabalho incorporado no projecto do Plano Nacional de Desenvolvimento (ENDE), bem como a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios (EMAN II), que apresentam 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 que entrem anualmente no mercado de trabalho e os cerca de 100.000 pobres das zonas rurais que se deslocam 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, competitivas. 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 UMA 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 ao 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 (I&D), disponibilidade de crédito (ou a criação de bancos de desenvolvimento), incentivos fiscais que promovam determinadas actividades (por exemplo, I&D ou investimento de capital), outros incentivos para estimular o desenvolvimento das infraestruturas de transporte e energia, e actividades que possam 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.

2.1. 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 propõem 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 nas infraestruturas 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?

2.2. OPOSITORES DA POLÍTICA INDUSTRIAL: ADEPTOS DO NÃO-INTERVENCIONISMO (LAISSEZ-FAIRE)

Os opositores da política industrial defendem, 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 acreditam 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 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 bem relacionados 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.

2.3. 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 de Weiss:

Desde que Moçambique possa encontrar complementaridades entre os seus esforços de política industrial e a reforma do ambiente empresarial, a economia moçambicana poderá 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 próxima versão do Plano Nacional de Desenvolvimento (ENDE), do Ministério da Planificação de Moçambique,

[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 monopsónio). 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].

parece fazer um bom trabalho ao 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:

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).

3.1. ANÁLISES EXAUSTIVAS E ESTUDOS 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 melhor utilizados 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:

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.

■ 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).

4.1. 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 65 milhões de dólares (USD), para desenvolver uma indústria de orquídeas de nível 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% 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 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% dos lucros derivados das actividades (Lin, 2012). O conjunto destas várias políticas ajudou a Índia a desenvolver uma indústria competitiva à escala internacional.

4.2. 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.

GANÁ: 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 foram. 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 804 quilómetros), para uma fábrica de curtumes (hoje abandonada); o couro era para retornar para a fábrica de calçados em Kumasi, no centro do país e a cerca de 320 quilómetros 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 voltar a ser transportados outros 320 quilómetros para o Sul.

INDONÉSIA: AUTOMÓVEIS

A produção de automóveis na Indonésia remonta a 1927, quando a General Motors (GM) 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. Mais tarde, 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 sob a forma de impostos de importação mais baixos sobre os componentes, subcomponentes, materiais semiacabados e matérias-primas. Mais uma vez, estes esforços tiveram um impacto mínimo sobre o desenvolvimento de uma indústria automóvel nacional.

Finalmente, em 1995, a política do Governo afastou-se radicalmente do protecçãoismo 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 nacional. 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 automóveis nacionais. 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 690 milhões de dólares (USD) 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 é a dispendiosa tentativa de Moçambique para 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 20 milhões de dólares (USD) 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. A fiação sugere 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 da 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 decisores políticos deveriam analisar as possíveis implicações da atribuição de subsídios ou de investimentos por parte do governo nas actividades comerciais, antes de 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 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 quer 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 numa 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 poderia 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:

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

“O papel do Estado é, essencialmente, orientar, regular e monitorizar o desenvolvimento da indústria e criar as condições que estimulem 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 da infraestrutura, o investimento auxiliar especialmente na área de formação, serviços de infraestruturas e de apoio à indústria”.

do Turismo (MITUR), de locais fundamentais de investimento, conhecidos como locais âncora pois 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 poderem 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 contempladas na nova política industrial do MIC devem incluir um elevado nível de compromisso na sua implementação – 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, coordenação e articulação 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 de 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 conceivelmente 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 vantajosa 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 Chòkwè precisa de mais três unidades semelhantes para poder processar todo o arroz colhido. O MINAG acredita que, ao aumentar a disponibilidade de processamento, isso 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 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 infraestrutura 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 da Ematum, uma empresa com 61% pertencentes a interesses do Estado, e a aquisição pela empresa de 30 barcos num montante de 300 milhões de dólares (USD). 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

Então 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 nas infraestruturas). O ENDE do MPD parece estar a ser um bom começo para 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 falharam muitas vezes. 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. Tais diligências e as análises económicas são, muitas vezes, dispendiosas. Para um país com recursos humanos e financeiros limitados, poderá ser melhor a afectação destes recursos a 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 da 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) a 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.

7.1. 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 decisores políticos 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 sejam implementadas, podem ajudar as indústrias a desenvolver-se de forma competitiva em Moçambique. Os decisores políticos 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 poderiam ajudar a desenvolver indústrias competitivas em Moçambique. Ao mesmo tempo, os decisores políticos 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. Anual 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](http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/india-s-it-industry-and-industrial-policy), 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 (Comunicado de Imprensa). http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_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.

CAPÍTULO 4.1
CONTEÚDO LOCAL
ANÁLISE DAS LIGAÇÕES
COMERCIAIS EM MOÇAMBIQUE:
UMA VISÃO GERAL DE
EXPERIÊNCIAS-CHAVE,
PROBLEMAS E LIÇÕES

Peter Mwanza
Outubro 2012

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique continuou a atrair Investimento Directo Estrangeiro (IDE) na sequência da assinatura do acordo de paz, em 1992. O avanço fundamental do país foi alcançado em meados dos anos 90, quando se estabeleceu a Mozal, fundição de alumínio em grande escala. Este projecto enviou um forte sinal para a comunidade global de negócios, de que Moçambique estava aberto para o investimento e capaz de acolher um mega projecto deste tipo. Depois disso, outros mega projectos, principalmente nas indústrias extractivas, têm gerado grandes fluxos de IDE, no valor de cerca de 8,4 mil milhões de dólares (USD), entre 1997 e 2009. A experiência tem mostrado que a indústria extractiva pode ter significativos impactos económicos, sociais, físicos e ambientais nos países de acolhimento. No entanto, a forma como essas operações de mineração são reguladas, pode determinar se os seus impactos são positivos ou negativos. Existe uma procura crescente a nível mundial, especialmente por parte dos intervenientes, tais como doadores e comunidades empresariais locais, para que as empresas multinacionais do sector forneçam impactos positivos. Da mesma forma, as expectativas sobre o impacto dos mega projectos em Moçambique, em termos de crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza, têm sido muito elevadas.

A presente análise foi encomendada neste contexto, com o objectivo primordial de:

- rever criticamente as experiências, os desafios, as questões e as lições aprendidas com as ligações comerciais em Moçambique, em particular documentando as experiências das empresas que participaram com êxito em tais programas, destacar os riscos, e
- fazer uma comparação com outros projectos de sucesso na região, especialmente na África Austral.

A metodologia adoptada incluiu a recolha de dados primários através de uma série de entrevistas com um amplo leque de intervenientes, utilizando entrevistas direccionadas. Dados de fontes secundárias provêm da revisão da literatura de várias organizações multilaterais, académicos e empresas de mineração (Ver bibliografia e anexos).

As principais constatações e conclusões da análise podem resumir-se da seguinte forma:

- Moçambique tem vários programas e/ou actividades destinadas a apoiar as PME (pequenas e médias empresas); no entanto, nem todos podem ser classificados como programas de relacionamento comercial. Este relatório incide sobre as ligações comerciais colaborativas, que são explicitamente estabelecidas por empresas, com base em interesses mútuos.
- O Programa de Ligações Comerciais com PME da IFC (International Finance Corporation) Moçambique (Mozlink) é considerado por muitos o principal programa do país e é, portanto, o foco principal desta análise. Outros programas e actividades de ligação foram identificadas como se segue:
- Os programas de ligação da Rio Tinto Coal Mozambique (RTCM) e da VALE, que ainda estão em fase de projecto; a RTCM e a VALE estão entre os maiores investidores na região de mineração de carvão de Tete. Alguns dos menores investidores na indústria do carvão são Ncondezi Coal, Beacon Hill Resources e Minas de Revúboè.
- Além disso, existem várias empresas a realizar explorações de recursos de gás, incluindo as grandes empresas Anadarko e ENI, todas prometendo estabelecer programas ou actividades de ligação para apoiar as PME locais.

Após a identificação das debilidades do sector privado e da sua incapacidade para satisfazer os padrões de comércio internacional como os principais obstáculos para uma colaboração efectiva com as PME locais, a Mozal estabeleceu, em 2001, o Programa de Fortalecimento e Ligação de Pequenas e Médias Empresas (SMEELP). Na sequência do seu sucesso, a IFC e a Mozal, em conjunto, estabeleceram em 2003 a Mozlink I. Em 2007, a Mozlink II, que incluiu a Sasol, a SABMiller e a Coca-Cola, foi criada para aplicar os progressos alcançados pelas Mozlink I e II.

A abordagem da Mozlink consistiu em cinco fases: 1) Preparação, 2) Avaliação I e Seminário I; 3) Execução do Plano de Melhoria das SME; 4) Avaliação II e Seminário II; e 5) Avaliação.

Com base num investimento de cerca de US\$ 1 milhão, realizado pela IFC e empresas parceiras, o programa gerou um incremento nas vendas das PME locais no valor de 53 milhões de dólares (USD); contratos assinados pelas PME no valor de 15 milhões de dólares (USD) e a criação de 336 empregos formais. A Mozlink foi considerado como um programa geralmente bem sucedido por quase todos os entrevistados; no entanto, destacaram-se várias áreas que funcionam menos bem, a saber:

- Compromisso da gestão de topo das empresas - houve um maior nível de empenho demonstrado pela administração da Mozal durante os projectos de SMEELP e Mozlink I; no entanto, registou-se um declínio notável durante a Mozlink II, quando múltiplos parceiros aderiram ao programa.
- Gestão das expectativas das PME durante a execução do projecto veio a revelar-se complicada, visto que houve empreendedores que pensaram que aderir ao programa iria garantir-lhes fechar contratos com as empresas. Quando as suas expectativas não foram satisfeitas, alguns deles perderam o interesse e o isso afectou o seu empenhamento com o programa.
- No entanto, as PME que aderiram ao programa para beneficiar da assistência técnica (TA) têm mostrado grandes progressos, com a maior parte delas a diversificarem os seus mercados.
- O acesso ao financiamento (A2F) - quase todos os entrevistados indicaram que este aspecto do programa não funcionou bem. Os resultados da avaliação independente da Mozlink II, realizada pela E&Y (secção 3.4) confirmam tal observação. Em geral, o acesso ao financiamento pelas PME é um desafio na maior parte dos países em desenvolvimento. Em Moçambique, a falta de garantias e de registos históricos de crédito formal, juntamente com juros exorbitantes, resultou na exclusão estrutural da maioria das PME do acesso ao financiamento por parte dos bancos comerciais. No geral, houve poucos contactos entre o programa e os bancos comerciais locais para impulsionar esta componente do programa.
- A maior parte dos empresários apreciaram a formação em segurança, saúde, meio ambiente e qualidade. A formação foi principalmente providenciada pelo pessoal das várias empresas do programa. Parece que isso tem funcionado muito bem, mas é um exercício dispendioso e moroso para as empresas.
- A falta de coordenação e/ou de abordagem estratégica para os programas de apoio às PME, entre os prestadores de serviços técnicos e empresariais foi indicado como um obstáculo à eficiência e ao impacto do programa. Houve um esforço limitado visando melhorar a empresa como um todo – através da abordagem da cadeia de valor.
- A selecção das PME pelas empresas nem sempre foi considerada transparente - às vezes seleccionaram-se PME “débeis”.
- Coordenação dos programas de ligação - é limitada a evidência apoiada documentalmente dos esforços para coordenar esses programas de ligação de forma a alavancar a experiência e os recursos.
- Sustentabilidade do programa - está em curso o processo de entrega da Mozlink II ao Centro de Promoção de Investimentos (CPI) pela IFC; No entanto, a opinião geral destaca que o programa perdeu dinamismo, sendo a incerteza sobre a capacidade do CPI para gerir o programa uma grande preocupação dos principais intervenientes.

Outros factores específicos do país, que afectam o sucesso dos programas de ligação, são:

- O débil sector privado do país caracteriza-se por um sector informal muito vasto.

Capital humano limitado ou inexistente - o progresso recente na educação tem sido insuficiente para criar um grupo de trabalhadores qualificados para responder à crescente procura. Um levantamento de 2008 revelou que o nível de educação dos trabalhadores tem-se tornado um obstáculo cada vez maior para fazer negócios em Moçambique, especialmente para as empresas estrangeiras e orientadas para a exportação.

- A fragilidade das infra-estruturas físicas do país é outro grande obstáculo para o desenvolvimento de Moçambique. Estão a ser envidados esforços para a respectiva melhoria, mas o mau estado das redes rodoviárias e ferroviárias é um entrave ao desenvolvimento económico, impedindo a integração dos mercados regionais.
- Moçambique tem um sector industrial insuficiente, dificultando às PME locais a maximização das oportunidades de negócios oferecidas pelas operações tecnologicamente avançadas das empresas multinacionais (MNC).
- Finalmente, o ambiente político não é favorável para o desenvolvimento e crescimento das PME moçambicanas. Apesar das boas intenções e dos esforços feitos pelo governo para responder às preocupações da comunidade empresarial local, a percepção geral é de que as políticas de Moçambique tendem a favorecer os mega projectos e as empresas estrangeiras, em detrimento dos pequenos investidores e das PME.

Tomando em consideração as conclusões acima indicadas, apresentam-se as seguintes recomendações:

- O Governo deve investir na melhoria e no reforço do sector privado, em especial promover as PME e o capital humano. Para isso, é necessário fazer uma análise das necessidades em termos de competências relativas aos investimentos actuais e previstos, que iria permitir que o país usasse a actual grande expansão de investimento para criar competências relevantes nas respectivas indústrias.
- A necessidade de investir no sector da produção fabril do país é urgente, sendo também um passo importante na criação da competitividade das PME locais.
- O país deve aproveitar a sua proximidade com a África do Sul, encorajando empreendimentos conjuntos (Joint Ventures, JV) entre empresas sul-africanas mais experientes e PME locais. Os JV também oferecem oportunidades para transferência de competências e de tecnologia.
- Além disso, existe a oportunidade para outros intervenientes, designadamente os doadores, trabalharem em conjunto com as empresas, tal como a RTCM, na concepção e no apoio à implementação de programas de ligação.
- O papel do CPI na promoção de ligações comerciais em Moçambique é crucial. Devem envidar-se esforços para aumentar a capacidade da agência para gerir programas de ligação, incluindo a familiarização de pessoal-chave com os modelos de boas práticas, através de viagens de estudo, entre outras iniciativas.
- Os intervenientes devem definir expectativas realistas sobre os benefícios e os impactos dos programas de ligação. Isto é necessário para evitar desilusões. Deve-se prestar mais atenção às PME, em particular aquelas que são mais propensas a participar nos programas de ligação para acederem a contratos/negócios. Devem-se encorajar as PME a desenvolverem uma visão de longo prazo no que diz respeito às ligações empresariais.
- A prestação de serviços técnicos pelo pessoal das empresas é um exercício dispendioso. Assim, existe uma oportunidade para que os doadores inicialmente financiem a formação de consultores independentes para prestarem tais serviços.
- A melhoria do acesso das PME ao financiamento é necessária para o seu crescimento. As empresas devem considerar a adopção do Modelo da Anglo Zimele sobre capital social de risco (ANEXO B). Alternativamente, as parcerias com os agentes de desenvolvimento e os doadores devem ser consideradas para alavancagem de recursos e partilha de riscos.
- A coordenação de programas de ligação deve ser encorajada, a fim de reduzir a duplicação de esforços; promover a mobilização de recursos e a partilha de experiências, para maximizar o impacto dos programas.
- Os futuros programas de ligação devem assegurar a inclusão de planos de sustentabilidade na fase de concepção, visto que isso iria assegurar a transição suave do programa na sua fase de saída.
- Além disso, o governo deve continuar a implementar reformas destinadas a melhorar o clima de investimento no país; no entanto, deve ser dada prioridade ao desenvolvimento de políticas e regulamentos que se concentrem principalmente em pequenos investidores e PME locais.

Finalmente, como regra geral, as expectativas devem ser realistas, pois a criação de ligações fortes a montante e a jusante com as empresas de mineração orientadas para a exportação tem sido difícil na maior parte dos países, especialmente porque o carvão não é um recurso que pode ser transformado localmente.

ANTECEDENTES E CONTEXTO

INTRODUÇÃO

Moçambique está localizado no sudeste da África, fazendo fronteira com o Canal de Moçambique, e entre a África do Sul e Tanzânia. Com uma população de cerca de 19 milhões de pessoas, foi um dos países menos desenvolvidos e de mais rápido crescimento no mundo, ao longo das últimas duas décadas. O crescimento médio anual foi de 7% entre 1993-1999, seguido por um crescimento médio de 8,1% no período entre 2000-2008¹. Este crescimento tem sido principalmente provocado por um aumento na procura global de minerais, como o carvão, bem como pela crescente procura de novas fontes de energia. Esta última tem incentivado a exploração de petróleo e gás ao largo das costas da África Austral e de Moçambique, dado que o país é dotado de vastos recursos naturais - incluindo carvão, titânio, gás natural e vastos terrenos agrícolas subdesenvolvidos.

Moçambique tem continuado a atrair IDE após a assinatura do acordo de paz, em 1992. Um dos maiores avanços foi alcançado em meados dos anos 90, quando um consórcio de investidores estrangeiros decidiu criar a fundição em grande escala de alumínio - Mozal. Este projecto foi particularmente importante porque enviou um forte sinal à comunidade empresarial global de que Moçambique se abria ao investimento externo e seria capaz de acolher tais mega projectos². Depois disso, outros mega projectos, principalmente nas indústrias extractivas, têm gerado grandes fluxos de IDE. Entre 1997 e 2009, o país recebeu em IDE mais de 8,4 mil milhões de dólares (USD).

Devido à sua natureza (escala, duração, métodos de extracção e localização), a indústria extractiva pode ter impactos económicos, sociais, físicos e ambientais importantes nos países de acolhimento. A forma como as operações de mineração são reguladas e geridas, pode determinar se os seus impactos são positivos ou negativos³. Globalmente, há uma procura crescente, especialmente por parte dos intervenientes, tais como doadores e comunidades de empresas locais, para que as MNC sectoriais possam gerar impactos positivos. Da mesma forma, há muita atenção para mega projectos com grande visibilidade em Moçambique, e as expectativas sobre os seus impactos no país, em termos de crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza, têm sido muito elevadas.

Neste contexto, encomendou-se esta análise, com os objectivos enunciados a seguir.

1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1.1. VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO

Existem vários programas e/ou actividades que se realizam em Moçambique para apoiar as PME, no entanto, nem todos podem ser classificados como programas de ligação comercial. Em geral, todas as interacções comerciais, todas as actividades de venda ou compra entre empresas podem ser classificadas como ligações comerciais. No entanto, este relatório incide sobre as ligações comerciais colaborativas⁴, que são explicitamente criadas pelas empresas com base em interesse mútuo. Isto acontece quando empresas (grandes empresas e PME) se juntam num grupo formal ou informal, com o objectivo de criar uma situação benéfica para todas partes envolvidas.

O Programa de Ligação de PME da IFC Moçambique (chamando Mozlink) é considerado por muitos como o programa emblemático do país e é, portanto, o foco principal desta análise.

¹ Revisão da Política de Investimento do UNCTAD (IPR), 2010-2011.

² Um mega projecto é definido legalmente como qualquer investimento que ultrapassa os 500 milhões de dólares (USD), independentemente da actividade económica. Relatório de IPR, UNCTAD, 2010-2011.

³ Banco Mundial e International Finance Corporation: 2002. Large Mines and Local Communities: Forging Partnerships, Building Sustainability.

⁴ Promoting business linkages, Fr. Dr. Schulenburg e Sabine Becker, GTZ, 2006.

1.2. MOZLINK

ANTECEDENTES

A Mozlink foi estabelecida como seguimento de uma iniciativa semelhante, iniciada pelo projecto de investimento da fundição de alumínio Mozal, localizada a cerca de 20 quilómetros de Maputo, a capital de Moçambique. Foi o primeiro mega-projecto do país, com um investimento de cerca de 2 mil milhões de dólares (USD), por um consórcio de empresas no qual a BHP Billiton tem uma participação maioritária.

A Mozal identificou as fragilidades do sector privado e a sua incapacidade de satisfazer os padrões de comércio internacional, como principais restrições à colaboração efectiva com as PME locais. Estas restrições incluíram a falta de capacidade das PME para: (i) participar efectivamente na licitação, concurso e pós-concurso, processos relativamente complexos; (ii) satisfazer os rigorosos requisitos técnicos, de qualidade, de segurança e ambientais; (iii) cumprir prazos e garantir um fornecimento regular; e (iv) criar uma gestão financeira adequada e controlos organizacionais internos.

SMEELP (2001–2003)

Em resposta à falta da capacidade no seio das PME locais, concebeu-se o Programa de Fortalecimento das Pequenas e Médias Empresas (SMEELP), com o objectivo de proporcionar oportunidades de crescimento para as PME, e assegurar a sustentabilidade do modelo —Capacitação e Ligações das SME por meio da transferência de competências para a Unidade de Ligação, acolhida pelo Centro de Promoção de Investimento (CPI). Este programa foi desenvolvido pela Mozal e pela IFC, em colaboração com os beneficiários, com base na sua experiência em lidar com as PME locais durante a primeira fase de construção fabril. Os principais componentes do programa incluíram: (i) identificação de contratos para as PME locais; (ii) selecção das PME; e (iii) formação e orientação, concentrando-se em empresas moçambicanas que empregam menos de 100 trabalhadores.

MOZLINK I (2003-2007)

O sucesso do SMEELP incentivou a Mozal a conceber um novo programa – o Programa de Ligações de SME Moçambicanas (Mozlink I), juntamente com o Mecanismo de Desenvolvimento do Projecto África (APDF), o Programa de Desenvolvimento Empresarial (PODE) e o CPI, em nome do Governo de Moçambique, cujos resultados também foram encorajadores⁵.

MOZLINK II (2007-2010)

Mozlink II, que foi desenvolvido com a assistência técnica da IFC, assenta no sucesso dos dois anteriores programas de ligação e visou prosseguir os mesmos objectivos e metodologia de trabalho, estabelecidos pelos seus antecessores. Quatro empresas – a Mozal, a Sasol, a SAB Miller e a Coca-Cola – m juntaram-se ao programa Mozlink II.

ABORDAGEM DO PROGRAMA

A abordagem da Mozlink consistia de cinco fases⁶: 1) Preparação; 2) Avaliação I e Seminário I; 3) Execução do Plano de Melhoria das SME; 4) Avaliação II e Seminário II; e 5) Avaliação.

⁵ Relatório da E&Y, de 2010 – avaliação independente do Mozlink II.

⁶ Esta secção é derivada de Jaspers, Frans-Jozef e Mehta, Ishira. 2008. Developing SMEs through Business Linkages—The Mozlink Experience. A Manual for Companies, NGOs, and Government Entities, Version 1. 0. International Finance Corporation.

FASE 1: PREPARAÇÃO

Esta fase consiste em encontrar ganhadores internos e incorporar valores do programa na escritura da empresa. Os parceiros são então seleccionados, e cria-se um comité director para monitorizar a implementação e o progresso do programa. Em seguida concebe-se uma estratégia que integra componentes essenciais do programa (p.ex.: aquisições, finanças, programa de monitorização e avaliação). As PME são seleccionados e visitados por membros do programa, para saberem mais sobre o seu interesse no programa. Finalmente, os mentores técnicos (funcionários da empresa) e de negócios (consultores externos), que irão treinar e orientar as PME através do programa, são identificados, recrutados e formados.

FASE 2: AVALIAÇÃO I E SEMINÁRIO I

Os componentes de formação e de orientação do programa são concebidos com base na recolha e análise de dados de base sobre as competências técnicas e empresariais das PME. O currículo resultante é aplicado em sessões de um dia de formação de grupos, e em seguida durante sessões de orientação individuais. Desenvolve-se um plano de melhoria de seis meses para cada PME, a ser monitorizado pelas PME e pelos mentores para garantir a apropriação do programa pelas PME e o seu compromisso. Finalmente, realiza-se um seminário para apresentar às PME o estado das suas competências actuais (identificadas na primeira avaliação), e proporcionar-lhes a oportunidade de se reunir com os mentores para discutirem o seu plano de melhoria.

FASE 3: EXECUÇÃO DO PLANO DE MELHORIA DAS PME

Fazendo uso do currículo desenvolvido na fase 2, realizam-se seminários de um dia para as PME, que também implementam o seu plano de melhoria e que são incentivadas a estar em contacto regular com os seus mentores. Os mentores continuam a estar disponíveis depois de o programa terminar. Os mentores comerciais e técnicos avaliam o progresso e o desempenho durante os primeiros três meses do plano de implementação, utilizando o mesmo questionário que se utilizou na primeira avaliação. Então o progresso é comparado com os dados de base, e os respectivos défices são abordados nas reuniões posteriores dos gerentes das PME e dos mentores. Finalmente, uma reunião do comité director analisa os progressos do programa global.

FASE 4: AVALIAÇÃO II E SEMINÁRIO II

No fim do plano de implementação, os dados finais são recolhidos e comparados com os dados anteriores, concentrando-se na melhoria e na disposição das PME para melhorar. Realiza-se outro seminário no qual os mentores apresentam às PME os resultados da segunda avaliação. Os próximos passos são descritos e esses concentram-se na necessidade das PME diversificarem as suas acções a fim de evitar a dependência da empresa principal. As PME são também informadas de que uma avaliação da sua nova estrutura organizacional e do modelo de negócios terá lugar após dois anos, e que a orientação estará disponível depois do fim do programa.

FASE 5: AVALIAÇÃO

Nesta fase, as mudanças nos padrões de compras da empresa líder face às PME locais, a mudança de emprego, na quantidade e no tamanho dos contratos, no volume de negócios, e no número de empresas clientes (diversificação dos clientes) são medidas. Os dados finais recolhidos durante esta fase são comparados com os dados de base. Visto que algumas mudanças se tornarão visíveis apenas alguns anos após o fim do programa, são necessárias avaliações subsequentes para obter uma ideia exacta dos seus efeitos.

1.3. MOZLINK II - LIÇÕES, EXPERIÊNCIAS E QUESTÕES

Os seguintes temas foram realçados como sendo as principais lições e experiências do programa Mozlink.

COMPROMISSO DE MNCS COM AS LIGAÇÕES – CSR VERSUS ESTRATÉGIA COMERCIAL

Um relatório sobre as experiências das melhores práticas de ligações comerciais⁷ salienta a demonstração do compromisso da gestão de uma empresa com um programa de ligações, como se segue:

- Precisa-se ter argumentos económicos claros para obter um compromisso contínuo e de longo prazo da empresa investidora. A sustentabilidade real é, portanto, de natureza comercial, não filantrópica. Isto resulta dos programas de ligação de PME serem dispendiosos, arriscados e morosos para as empresas.
- Responsabilidades claras e liderança - isto implica liderança empresarial, uma visão e recursos, inclusive a utilização das competências e conhecimentos da empresa e do seu pessoal, tais como a integração de gestores de linha, bem como a aquisição, na monitorização e avaliação do programa de ligação.

A Mozal mostrou este nível de liderança e compromisso, especialmente nos programas SMEELP e Mozlink I. No entanto, este compromisso decresceu no Mozlink II, quando múltiplos parceiros aderiram ao programa. Importa notar que os parceiros provêm de diferentes sectores da indústria – p.ex.: a Coca Cola e a SABMiller não são indústrias extractivas. Isso poderia representar um potencial desafio, especialmente em termos da gestão das expectativas de todos os parceiros.

GERIR AS EXPECTATIVAS DAS PME LOCAIS

Revelou-se ser um desafio gerir as expectativas das PME durante a vida do projecto, na maioria dos programas de ligações. As questões a seguir foram enfatizadas no que diz respeito ao programa Mozlink:

- A maior parte das PME consideraram aderir ao programa como garantia de contratos das empresas. Em contraste, a visão das empresas era de que o objectivo do programa seria ajudar a capacitar as PME locais e a melhorar a sua competitividade no mercado.
- A maior parte das PME não abordaram o programa com uma visão de longo prazo, ou seja, melhorar a sua capacidade em todas as áreas relevantes de forma a poderem ter acesso a oportunidades para além das oferecidas pelas empresas que fazem parte do programa.
- As PME que aderiram ao programa com o objectivo principal de ter acesso aos contratos mostraram pouco empenhamento na formação ou no programa de orientação. Em certos casos, os proprietários/gestores delegaram em pessoal júnior e em parentes (não empregados pela empresa) a participação nos seminários de formação.
- A desproporção entre as expectativas dos empresários e aquilo que o programa estava a oferecer afectou negativamente a atitude de alguns participantes. Alguns dos empresários consideraram a formação como uma perda de tempo, dada a oportunidade de usar o tempo para procurar mais negócios. Alguns até abandonaram o programa por esta razão.

No entanto, as PME que aderiram ao programa para beneficiar da assistência técnica (TA) têm mostrado grandes progressos, tendo a maior parte delas diversificado os seus mercados⁸.

Esta experiência sublinha o facto de que ter objectivos claros para os programas de ligação é bom mas, por si só, não é suficiente. Comunicar claramente os objectivos do programa a todos os interessados, especialmente às PME, antes de participarem no programa, é um passo importante para a gestão das expectativas de todas as partes envolvidas.

⁷ Relatório por Jasper, Franz-Josef e Ishira Mehta, 2007.

⁸ Destacado na entrevista com a ICC.

ACESSO DAS PME LOCAIS AO FINANCIAMENTO

O acesso ao financiamento (A2F) é necessária para o desenvolvimento e o crescimento das PME. Quase todos os entrevistados indicaram que este aspecto do programa não funcionou bem. Isto é ainda complementado com os resultados da avaliação independente da Mozlink II, realizada pela E&Y (secção 3.4). Em geral, o acesso das PME ao financiamento é um desafio na maioria dos países em desenvolvimento. Em Moçambique, a falta de garantias e históricos de crédito formal, juntamente com juros excessivos resultou na exclusão estrutural da maior parte das PME do acesso ao financiamento pelos bancos comerciais. Por outro lado, as Instituições de Micro Finanças (MFI) tendem a concentrar-se nas micro empresas, deixando uma lacuna para as pequenas e médias empresas.

Enquanto surgiram evidências mostrando que a formação oferecida pela Mozlink tinha melhorado o perfil das PME, no que diz respeito ao acesso ao financiamento não houve ligações formais do programa aos bancos locais⁹. Além disso, as expectativas das PME quanto ao papel da IFC em fornecer financiamento precisam ser clarificadas.

Outros programas de ligação da IFC, tal como o programa de desenvolvimento de fornecedores PME da região do Cooperbelt, convidaram bancos locais a fazer parte do seu comité de direcção. Isto permitiu-lhes aceder a informação sobre as PME promissoras que seriam escolhidas para potencial financiamento, resultando em mais de 1,5 milhões dólares (USD) em créditos concedidos a PME pelos bancos comerciais locais. Merece destaque o facto de uma parte essencial do sucesso do programa sul-africano Anglo Zimele ser uma componente A2F.

PROGRAMA DE FORMAÇÃO E DE MENTORIA

A maioria dos empresários apreciaram a formação em segurança, saúde, meio ambiente e qualidade. Esta foi principalmente providenciada pelo pessoal das várias empresas envolvidas no programa. Parece ter funcionado muito bem, mas é um exercício dispendioso e moroso para as empresas.

A iniciativa Criar Competências de Engenharia em Moçambique (BEAM), da Mozal – realizada pelo Conselho de Engenharia, ajudou na capacitação de fornecedores locais nas áreas de HSEC/Saúde, Segurança, Meio Ambiente & Comunidade, e continuou a oferecer uma sessão por mês aos seus fornecedores. Foi também implementada como parte do programa Mozlink II, com feedback positivo dos fornecedores locais que participaram.

No entanto, as áreas que necessitam de melhorias são as seguintes:

- Falta de coordenação e/ou abordagem estratégica para os programas de apoio às PME, entre técnicos e fornecedores de serviços empresariais. Por exemplo, ambos fizeram a análise de lacunas (GAP analysis) de forma independente. A ausência de planeamento e implementação conjunta da TA foi considerada morosa para as PME. O planeamento conjunto, ou a coordenação, é necessário, devido às ligações entre os aspectos técnicos e os dados empresariais, por exemplo Comercialização versus Lacunas Técnicas (desenvolvimento de produtos) iria informar as estratégias, tal como redução do preço versus aumento do mercado.
- Houve um esforço limitado visando melhorar a empresa como um todo – através da melhoria da cadeia de valor.
- A disposição das PME para dedicarem tempo e dinheiro às actividades de formação ou de capacitação.
- A selecção das PME pelas empresas nem sempre foi considerada transparente - às vezes seleccionaram-se PME “débeis”¹⁰.
- O tempo alocado para orientação foi considerado inadequado - 16 horas/2 dias para cada PME foi considerada como uma abordagem ligeira, que limitou o impacto da formação nas PME.

⁹ Avaliação independente da Mozlink II, pela E&Y.

¹⁰ PME que não satisfazem os critérios de selecção.

COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO

Moçambique tem vários programas ou iniciativas destinadas às PME. Alguns são financiados por doadores, enquanto outros são implementados por empresas e órgãos governamentais. Existem limitadas evidências documentadas de esforços para coordenar esses programas de forma a alavancar a experiência e os recursos. Enquanto isto é um problema na maior parte dos países em desenvolvimento, partilhar lições teria ajudado outros programas a melhorar significativamente.

TRANSIÇÃO E SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA

O processo de transição da Mozlink II para o CPI pela IFC está em curso. Um memorando de entendimento já foi assinado por ambas as partes. Enquanto o consultor não teve acesso ao documento, entende-se que ele delinea as actividades de capacitação necessárias para o CPI poder continuar com a Mozlink III. A opinião geral é que o programa perdeu parte do seu dinamismo, e uma grande lição aprendida com essa experiência é que devem ser acordados planos de estratégia de sustentabilidade durante a fase de concepção, para permitir a transição suave do programa.

RESULTADOS DO PROGRAMA – CUSTOS VERSUS BENEFÍCIOS

Actividades de ligação comercial podem ser difíceis de controlar e avaliar, por diversas razões. Um dos desafios é escolher métricas adequadas, tanto do impacto comercial como de desenvolvimento. Outro é distinguir as métricas de produção – tal como o número de contratos locais atribuídos – e as métricas dos resultados, tal como o aumento do rendimento per capita atribuível a um programa de ligação. A complexidade e a falta de dados contrafactuais – ou seja, a incapacidade de saber o que teria acontecido na ausência do programa de ligação – complicam a tarefa de estabelecer a causalidade¹¹.

Os custos associados à implementação de um programa de ligação comercial dependem primariamente do modelo adoptado; os níveis de competências/custos do pessoal-chave; a estrutura do programa, tal como o número dos funcionários, a localização dos escritórios - se localizado na sede de uma empresa, as rendas podem ser descontadas se a empresa fizer uma contribuição em espécie.

O orçamento inicial da IFC e das empresas parceiras, no valor de 1.170.000 dólares (USD), foi revisto para um investimento final de 1.012.153 dólares (USD), no programa Mozlink II, dos quais perto de 700.000 dólares (USD) foram gastos pelo programa¹². Ao longo do respectivo cronograma de três anos, o programa alcançou os seguintes resultados (tabela 2)¹³: a Mozlink também teve uma componente HIV/SIDA, que não está incluída neste relatório.

TABELA 2: RESUMO DOS KPI E REALIZAÇÕES DA MOZLINK II

Indicadores	Previsto	Realizado
<i>Produção</i>		
Nº de aulas/cursos, eventos de formação, seminários	30	51
Nº de participantes em aulas/cursos, eventos de formação, seminários	400	551
Nº de entidades/SME que recebem serviços de consultoria aprofundada (aconselhamento)	17	45
Nº de entidades que recebem serviços de aconselhamento (formação)	80	77
Nº de relatórios completados	6	45
<i>Resultados</i>		
Nº de entidades que implementaram mudanças recomendadas	40	36
Valor de contratos assinados por PME (US\$)	15.000.000	15.000.084
Nº de contratos assinados	N/A	N/A

¹¹ Beth Jenkins, Anna Akhalkatsi, Brad Roberts, e Amanda Gardiner – IFC International Business Leaders Forum, and the Fellows of Harvard College.

¹² Avaliação Independente da Mozlink II, pela E&Y.

¹³ Estes indicadores são traçados numa base trimestral para todos os programas de ligação da IFC.

Indicadores	Previsto	Realizado
<i>Impacto</i>		
Nº de entidades com acesso ao financiamento	N/A	
Montante total das receitas de vendas marginais (US\$)	20,000,000	53,032,000
Montante de financiamento facilitado pelo aconselhamento	2,000,000	0
Nº de postos de trabalho formais criados	700	336
Nº de entidades que relatam melhorias do desempenho	70	36

Os custos do programa, de acordo com o orçamento, foram de 1,01 milhões de dólares USD (para 3 anos). A intenção das MNC de continuar o financiamento das actividades pode implicar que o benefício que derivaram da Mozlink ultrapassou a sua contribuição ao longo dos três anos (aproximadamente 0,5 milhão de dólares).

Isto já sem as receitas de vendas de 53 milhões de dólares (USD) para as PME, algumas das quais de outro modo podiam ter-se desmoronado na crise financeira global.

Além disso, quaisquer benefícios adicionais resultantes da continuação das actividades do programa pelas MNC após a saída do programa, surgiriam devido ao investimento inicial no programa Mozlink.

Enquanto a ausência de dados de base sobre alguns dos indicadores limita a possibilidade de avaliar o que poderia ter sido a posição das PME sem o Mozlink II, incluindo os fornecedores locais de serviços empresariais, uma análise breve dos custos e benefícios parece indicar que os benefícios do programa Mozlink II certamente ultrapassam os custos ou o investimento.

Uma comparação do Mozlink II com outros programas idênticos de ligação da IFC também mostra que o programa teve um desempenho relativamente bom, com excepção do componente A2F (tabela 3).

TABELA 3: MOZLINK II VERSUS PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES TIPO PME NO COPPERBELT (CSSDP)¹⁴

Componente/Indicador	Mozlink II	CSSDP (Zâmbia)
Orçamento/custo do programa	1,01 milhões dólares (USD)	1,2 milhões dólares (USD)
Nº de entidades/SME que recebem serviços de assessoria aprofundada	45	35
Valor de contratos assinados pelas PME	15 milhões dólares (USD)	21,5 milhões dólares (USD)
Receitas totais de vendas marginais	53 milhões dólares (USD)	18,5 milhões dólares (USD)
Postos de trabalho formais criados	336	135
Financiamento total concedido a PME locais	0	1,5 milhões dólares (USD)

No entanto, esta comparação deve ser vista no contexto de países diferentes, especialmente em termos do quadro político e jurídico existente, e do ambiente empresarial geral prevalente em cada país.

¹⁴ Os programas foram implementados ao longo do mesmo período (2007-2010).

RESUMO DA AVALIAÇÃO INDEPENDENTE DA MOZLINK II, PELA E&Y

A E&Y foi contratada pela IFC para realizar uma avaliação independente do programa Mozlink II. O trabalho da E&Y visa proporcionar às partes interessadas uma avaliação da concepção e do modelo de negócio adoptado pelo programa, dos primeiros resultados no que diz respeito a produtos e resultados desejados do programa, avaliar o que funcionou e o que não funcionou e recomendar uma nova direcção ou áreas de enfoque do programa em 2010¹⁵. O estudo criticamente avaliou as realizações em áreas fundamentais, incluindo - Objectivos do programa; Relevância e Concepção; Eficácia e Eficiência; Modelo de implementação, Impacto e Sustentabilidade. As principais observações e recomendações da avaliação da E&Y, relevantes para esta avaliação, encontram-se resumidas na Tabela 4.

TABELA 4: OBSERVAÇÕES¹⁶ DA AVALIAÇÃO INDEPENDENTE DA MOZLINK II PELA E&Y

COMPONENTE		PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES	RECOMENDAÇÕES
Objectivos do programa	Formação, capacitação & orientação para as PME	Disponibilizou formação e orientação; Orientação eficaz, mas beneficiou menos empresas Capacitação técnica através de empresas; beneficiou menos firmas, pois requer mais tempo e esforço	Negociação entre PME e fornecedores de serviços para acertar melhores cronogramas para formação; Triagem mais rigorosa de participantes de PME em sessões de formação
	Internalizar o processo de ligações na indústria	Empresas positivamente afectadas e ansiosas para continuarem o programa apesar do insuficiente compromisso da gestão de topo	Melhorar o empenhamento da gestão de topo das empresas relativamente às ligações comerciais
	Melhorar o A2F para as PME	Alguns sinais de que a formação melhorou o perfil de acesso das PME ao financiamento; porém, inexistência de ligações formais do programa com bancos locais	Estabelecer ou trabalhar com instrumentos específicos para PME - fundos de capital de risco, fundos de garantia. Melhorar a coordenação com outros programas de A2F da IFC
Relevância & Concepção	Relevância	O programa foi e é relevante face à necessidade de formar PME e ajudá-las a aproveitar as oportunidades de mercado	

¹⁵ Relatório da E&Y, 2010 - Uma avaliação independente da Mozlink II.

¹⁶ Para uma compreensão mais abrangente das observações da E&Y, recomenda-se conferir ao relatório detalhado.

COMPONENTE		PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES	RECOMENDAÇÕES
Relevância & Concepção	Concepção	A duração do programa é curta para atingir os objectivos desejados	Atingir as metas fixadas pelo programa exige um prazo maior – pelo menos 5 anos
		A selecção das PME pelas empresas envolvidas é pouco transparente	A escolha das empresas deverá levar a uma consulta pública através da qual todas as PME interessadas podem candidatar-se
		Um organismo representativo das PME não faz parte do comité de direcção	Inclusão das PME no comité de direcção uma vez que elas são o foco do programa
Eficácia & Efectividade	Monitorização & Avaliação	Disponibilidade limitada de dados sobre empresas participantes	Assegurar a conclusão de um estudo de base antes do arranque do programa Direccionar mais fundos para actividades do programa (60-70% do orçamento)
		Quadro do pessoal	Recursos humanos limitados – em especial fornecedores de serviços; igualmente escassa equipa de gestão de projecto (PMU)
	Duração do projecto	Duração do projecto é curta para alcançar os resultados desejados	Prazo mais dilatado é mais realista para atingir os resultados pretendidos
Modelo de Implementação		Modelo de implementação é o mesmo desde o lançamento dos programas SMEELP e Mozlink I	
Impacto		O programa melhorou a competitividade das PME, aumentou a criação de emprego e é percebido como um modelo de Boas Práticas com potencial para ser mantido pelas empresas	
Sustentabilidade		Grande potencial de sustentabilidade do programa – grande interesse por parte dos doadores, PME, governo e empresas	

1.4. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DO PAÍS PARA OS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO

A presença de numerosas MNC em Moçambique não garante automaticamente a formação de programas significativos de ligação comercial. Uma série de factores específicos do país que promovem ou impedem o desenvolvimento de programas de ligação foram destacados, como se segue:

O SECTOR PRIVADO

O sector privado do país continua débil e a economia é caracterizada por um grande sector informal¹⁷. Há um vasto número de obstáculos, incluindo de natureza regulamentar, que limita o investimento e o desenvolvimento das PME locais (secção 3.3). Além disso, a grande maioria dos moçambicanos continua dedicada à agricultura de subsistência e não fez ainda a transição para a agricultura comercial, um primeiro passo fundamental para a criação de uma economia de mercado com futuro.

EDUCAÇÃO

O governo colocou a educação no centro da sua estratégia de redução da pobreza, com o acesso ao ensino primário a melhorar significativamente nos últimos anos. No entanto, o acesso ao ensino secundário e terciário continua insuficiente. O progresso recente na educação tem sido incapaz de formar um conjunto de trabalhadores qualificados para atender à crescente procura. Um levantamento das empresas, feito em 2008, revelou que o nível de educação dos trabalhadores tem-se tornado um crescente obstáculo para fazer negócios em Moçambique, especialmente para empresas estrangeiras e orientadas para a exportação, pois 23 e 27%, respectivamente, daqueles entrevistados citaram esta questão como um constrangimento importante.

INFRA-ESTRUTURAS E COMPETÊNCIAS

O relatório de IPR da UNCTAD¹⁸ para Moçambique destaca as fragilidades nas infra-estruturas físicas e os baixos níveis de capital humano entre os principais obstáculos para o desenvolvimento do país. Esforços para melhorar a infra-estrutura física estão em curso, mas o mau estado das redes rodoviárias e ferroviárias entrava o desenvolvimento económico, impedindo a integração dos mercados regionais. Além disso, o acesso às telecomunicações e à electricidade ainda é limitado nas áreas rurais. O desenvolvimento do capital humano é outro grande desafio, tal como referido no parágrafo anterior.

FRÁGIL SECTOR DE PRODUÇÃO FABRIL

Moçambique tem um sector de produção fabril com grandes carências, tornando difícil que as PME locais consigam maximizar as oportunidades oferecidas pelas operações tecnologicamente avançadas das TNC.

AMBIENTE DE POLÍTICAS E REGULAMENTOS

Para enfrentar os desafios de desenvolvimento de Moçambique, o Governo aprovou vários planos estratégicos plurianuais. O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) é uma das principais estratégias do país, que orientaram a política económica durante muitos anos. O Governo definiu também uma série de estratégias sectoriais (incluindo o desenvolvimento das PME) que, juntamente com a política económica do PARPA, orientam a política económica nacional.

¹⁷ Relatório do Levantamento dos Empreendimentos.

¹⁸ Relatório de IPR, de Moçambique, 2011.

O primeiro PARPA foi implementado entre 2000–2005. O PARPA II, que se concentrou e deu maior prioridade ao desenvolvimento do sector privado, foi executado no período entre 2006–2009, tendo como principais prioridades melhorar o clima empresarial e incentivar o investimento nacional e estrangeiro¹⁹.

O plano quinquenal de 2010-2014 reconhece o papel cada vez mais importante do investimento privado no desenvolvimento económico de Moçambique, e afirma que prosseguirá as suas iniciativas para atrair o investimento privado de fontes internas e externas. O plano visa atrair investimento que irá ajudar a desenvolver as áreas rurais de Moçambique, incluindo infra-estruturas, agro-negócios, pesca e silvicultura, bem como mineração e outras indústrias. Para o efeito propõe como acções prioritárias:

- Realização de estudos de pesquisa e de viabilidade para avaliar as oportunidades de investimento em novas áreas de negócio, com enfoque nas actividades fabris;
- Promover ligações comerciais entre grandes empresas e PME, em particular na agricultura, agro- indústria e pesca; e
- Expandir as zonas económicas especiais e os sistemas de parques industriais no país. Utilizam-se indicadores macroeconómicos e sectoriais específicos para definir metas de específicas.

Apesar destas boas intenções e esforços, a percepção geral é que as políticas de Moçambique favorecem os mega projectos e as empresas estrangeiras. Os pequenos investidores e as PME não são objecto de grande atenção. Moçambique precisa de lidar mais urgentemente com os desafios enfrentados pelo seu sector empresarial, em geral, e pelas suas PME, em particular. É necessária uma estratégia que não olhe apenas para os mega projectos como impulsores de desenvolvimento. Também o enfoque das políticas governamentais precisa ser mais equilibrado para os investimentos nacionais e as PME.

Moçambique tem pouca experiência na mineração, comparativamente com países como a Zâmbia e a África do Sul, que ao longo de muitos anos criaram competências relevantes neste sector. O país deve aprender com outros países onde as iniciativas de ligação comercial tiveram algum sucesso, especialmente com a África do Sul, assegurando que tais políticas são especialmente concebidas no contexto de desenvolvimento moçambicano. É geralmente aceite que as políticas e os regulamentos do governo sul-africano para o sector, incluindo códigos e estatutos das empresas industriais, criaram uma base forte para a facilitação de programas de ligação.

2. BOAS PRÁTICAS NAS RELAÇÕES COMERCIAIS

2.1. QUALIDADE DOS PROGRAMAS DE LIGAÇÃO COM BASE NAS BOAS PRÁTICAS

Existe muita literatura que documenta ensinamentos sobre boas práticas na área de ligações comerciais. Em geral a ênfase tem sido colocada nas despesas locais como indicador fundamental que subjaz aos benefícios criados para as economias locais. No entanto isso tem limitações consideráveis porque as estatísticas de gastos locais geralmente são relatados num nível agregado. A análise detalhada dos dados, a fim de estabelecer onde e como essa despesa ocorreu, muitas vezes destaca um impacto unilateral da presença de TNC de mineração nas economias locais.

As principais características das melhores práticas em projectos de ligação, da experiência global, estão resumidas abaixo²⁰:

- O programa deve ser concebido antes da implementação do projecto de investimento. Quanto mais cedo se realiza a concepção, maior o tempo para ampliar o leque de potenciais investimentos e sectores. Em particular, as decisões tomadas na identificação do projecto e nas fases de planeamento têm um impacto desproporcional sobre o tipo de ligações desenvolvidas.

¹⁹ IPR (UNCTAD, 2011), o PARPA II apela a —melhorar o clima de negócios e de trabalho em Moçambique para:

(i) incentivar o investimento interno e estrangeiro; (ii) facilitar a formalização da economia; e (iii) contribuir para a criação de postos de emprego de qualidade.

²⁰ Jasper, Franz-Josef & Ishira Mehta (2007).

- São precisos argumentos económicos claros para um compromisso contínuo e de longo prazo da empresa investidora. A sustentabilidade real é, portanto, de natureza comercial, não filantrópica. Esta constatação resulta do facto de os programas de ligação de PME serem dispendiosos, arriscados e morosos para as empresas.
- O sucesso (ou a falta dele) é uma função das sinergias (ou bloqueios) entre o negócio central da empresa e as prioridades de desenvolvimento mais amplas do governo, especialmente entre estratégia empresarial e planeamento de infra-estruturas nas áreas operacionais das empresas de mineração.
- Uma unidade dedicada, ou pelo menos um intermediário contratado, é necessária para facilitar a integração em cadeias de fornecimento locais, pois isso exige um trabalho contínuo ligado às realidades do dia-a-dia do negócio nuclear da empresa. Isso servirá para integrar os objectivos do programa de ligação com a estratégia comercial.
- São necessárias responsabilidades claras e liderança. Isso implica liderança empresarial, uma visão e recursos, inclusive a utilização das competências e conhecimentos da empresa e do seu pessoal, tais como a integração de gestores de linha, e a aquisição da monitorização e avaliação do programa de ligação.
- É necessária uma orientação extensiva para que as PME locais cumpram as normas e tirem partido das oportunidades resultantes da sua integração plena na cadeia de fornecimento. A concepção do programa deve, portanto, considerar cuidadosamente intervenções significativas em competências e formação, tais como incubadoras de empresas.
- As PME locais devem ser comercialmente viáveis ex ante, ou oferecer oportunidades de investimento convincentes. O objectivo contínuo da empresa de mineração é reduzir a dependência da PME na sua procura, e concentrar-se numa estratégia de saída clara. Isto inclui objectivos, metas e monitorização específicos em termos de tempo.
- Comece com objectivos realistas e delineados que, posteriormente, podem ser ampliados. É precisa uma comunicação clara e visibilidade do investimento, pois as expectativas da comunidade devem ser geridas.

Anglo Zimele – o programa de desenvolvimento de empreendimento do Grupo Anglo American – é um pioneiro das melhores práticas nesta área (um estudo de caso consta do ANEXO B).

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3.1. CONCLUSÃO

Entra as principais conclusões desta análise, destacam-se:

- Os recentes e gigantescos investimentos realizados pelas empresas multinacionais, principalmente no sector das indústrias extractivas de Moçambique, que representam uma grande oportunidade para conceber e implementar programas de ligação. A maior parte desses mega projectos, em princípio, manifestaram o seu interesse e/ou vontade para se envolverem em iniciativas de ligação com PME locais.
- Embora ainda seja muito cedo para determinar o impacto de alguns mega projectos, há uma percepção geral negativa no país, particularmente em termos de criação de emprego e de ligações comerciais²¹.
- O potencial para dinamização de ligações é prejudicado por factores anteriormente referidos (insuficiente capital humano e débeis infra-estruturas físicas, fraco sector industrial, falta de um ambiente favorável, etc.);
- O potencial para o desenvolvimento de programas de ligação comercial é, em grande medida, prejudicado por diversos factores, que requerem atenção urgente por parte do governo. Eles incluem o seguinte:

²¹ Documento Mozambique Investment Policy Review de 2011, UNCTAD.

- Um frágil sector privado, caracterizado por um grande sector informal; e a grande maioria dos Moçambicanos continuam dedicados à agricultura de subsistência, com capacidade limitada para se tornarem agricultores comerciais;
- Capital humano limitado, ou escassez do tipo de competências requeridas num mercado em constante evolução, ditada em grande parte pelas exigências de novos investimentos;
- A fragilidade da infra-estrutura física foi citada entre os factores que limitam as economias locais de acederem às oportunidades oferecidas pelos mega projectos;
- O sector de produção fabril é débil, condição essa que o torna não competitivo, dada a proximidade de empresas industriais bem desenvolvidas da África do Sul;
- Moçambique não tem políticas que visem a promoção do empreendedorismo e o desenvolvimento das PME no país, incluindo políticas para promover o acesso ao financiamento por parte das PME;
- Além disso, o Governo tem pouco ou nenhum incentivo para estimular as empresas a investir no desenvolvimento de negócios locais, ligações comerciais, formação profissional e empreendedorismo, e a percepção geral é que as políticas do país tendem a favorecer os mega projectos e as empresas estrangeiras, em detrimento das empresas locais.
- Por último, a fraqueza institucional dos órgãos governamentais, tal como o CPI, com o mandato de supervisionar o desenvolvimento das empresas locais e da indústria em relação ao investimento estrangeiro, é causa de preocupação. O CPI tem pouca ou nenhuma influência sobre o tipo de pacotes de CSI desenvolvidos por investidores. Não está envolvido em negociações importantes com os investidores nas indústrias extractivas - uma tarefa realizada pelo MIREM. Juntamente com a sua falta de capacidade humana, o progresso é muito prejudicado pela sua falta de “influência” política.

Há um consenso geral de que o programa Mozlink da IFC tem criado uma boa base para futuros programas de ligação comercial em Moçambique. Mas as lições do programa devem enformar a concepção de futuros programas de ligação em Moçambique. Vale a pena tomar nota das seguintes conclusões:

- A equipa de gestão de topo da Mozal tinha expressado um maior nível de comprometimento durante os projectos SMEELP e Mozlink I, quando comparado com o seu compromisso durante a Mozlink II. Isso pode destacar o efeito negativo de ter um programa com múltiplos parceiros, especialmente quando as empresas envolvidas pertencem a diferentes sectores industriais. O compromisso da gestão pode influenciar significativamente a forma (motivado pela procura ou oferta) de um programa. Da mesma maneira a Mozlink, que começou como programa orientado pela procura, pouco a pouco perdeu esta dinâmica durante a fase final.
- Definir objectivos de programa claros e assegurar que são comunicados a todas as partes interessadas, em especial às PME na fase de concepção do programa, é um passo importante no sentido de gerir as expectativas das partes interessadas. Também é um ingrediente fundamental de um programa eficaz e impactante.
- Os serviços de desenvolvimento de negócios, a orientação e o apoio técnico foram benéficos, com o apoio técnico das empresas a ter o maior impacto - especialmente a formação em HSEC da Mozal. No entanto, o tempo atribuído a todas as sessões foi considerado inadequado.
- O acesso ao financiamento foi e continua ser um desafio para as PME. Notou-se que a este aspecto do programa não foi dada a devida atenção, pois houve pouca interacção entre o programa e os bancos comerciais.
- A coordenação entre os programas de ligação é inexistente, assim perde-se a oportunidade de alavancar recursos e partilhar experiências.
- O plano de sustentabilidade para a Mozlink III está no processo de finalização entre a IFC e o CPI. As duas partes já assinaram um Memorando de Entendimento. No entanto, foram levantadas questões em torno da conveniência do CPI gerir o programa. A percepção geral é de que o programa perdeu algo da sua dinâmica porque apenas duas das quatro empresas, a Mozal e a Sasol, assinaram os acordos de cooperação. A Coca Cola e a SABMiller ainda não o fizeram.

3.2. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as conclusões acima apresentadas, as recomendações são as seguintes:

- O Governo deve investir na melhoria e no fortalecimento do sector privado, incluindo envidar esforços consistentes para promover o crescimento das PME. O Governo deve investir também na melhoria das infra-estruturas físicas e das competências (capital humano) requeridas pelas empresas. Isto implica a recolha de dados e informações sobre as necessidades de competências no seio das empresas, e a partir daí criar instituições relevantes de formação profissional, ou promover a capacitação das universidades e faculdades para incluírem tais cursos nos seus currículos. Moçambique precisa de aproveitar esta grande expansão de investimentos para construir competências que são fundamentais para as respectivas indústrias, especialmente no sector extractivo.
- Isto impõe a adopção de uma visão a longo prazo, pois os benefícios poderão apenas ser visíveis após cinco anos ou mais.
- A necessidade de investir no sector de produção fabril moçambicano é urgente e é um passo importante para o desenvolvimento da competitividade das PME locais.
- O país deve aproveitar a sua proximidade com a África do Sul, incentivando JV entre empresas sul-africanas mais sólidas e as PME locais. Os empreendimentos conjuntos (JV) oferecem também uma oportunidade para a transferência de competências e de tecnologia.
- Além disso, existe a oportunidade para outras partes interessadas, especialmente doadores, para trabalharem em conjunto com as empresas nas tarefas de conceber e apoiar a implementação de programas de ligação. Um bom exemplo vem da RTCM, que está à procura de um parceiro para apoiar a implementação de seu planeado programa de ligações.
- Dado o papel do CPI na promoção de ligações comerciais em Moçambique, é necessário um esforço concertado para melhorar a sua capacidade para gerir programas de ligação. Isto pode implicar a familiarização do pessoal-chave com aplicações práticas de modelos de boas práticas (p.ex.: viagens de estudo para visitar programas de sucesso), bem como o desenvolvimento das suas competências técnicas, através da formação. Deve-se priorizar também o desenvolvimento das suas competências de negociação, para melhorar os seu envolvimento com os investidores.
- Existe a oportunidade para os doadores e parceiros de desenvolvimento ajudarem o CPI com as necessidades de capacitação referidas acima.
- A adopção de uma abordagem orientada pela procura na concepção de programas de ligação é importante, pois incentiva o planeamento conjunto e atrai o compromisso das empresas. Compreender as necessidades das empresas aumentaria as chances de seleccionar as PME apropriadas, ou de oferecer pacotes de intervenção adequados, uma vez concluída a análise das lacunas.
- As partes interessadas devem desenvolver expectativas realistas sobre os benefícios e o impacto dos programas de ligação. Isto é necessário para evitar frustrações. Em particular, uma maior atenção deve ser dada às PME mais propensas a participar nos programas de ligação para aceder a contratos/ negócios. Devem-se incentivar as PME a desenvolver uma visão a longo prazo no que diz respeito às ligações. Apesar dos contratos serem necessários, o enfoque deve estar também na melhoria da sua capacidade (de gestão e técnica, etc.) para satisfazer as necessidades das empresas no programa, e em posicioná-las melhor de forma a terem acesso a contratos de outras empresas.
- Embora se tenham obtido respostas positivas no que diz respeito aos benefícios dos serviços de desenvolvimento empresarial à orientação e ao suporte técnico, o tempo alocado para as sessões deve ser aumentado para obter mais impacto. A prestação de serviços técnicos pelo pessoal das empresas é um exercício dispendioso. Portanto, existe a oportunidade para os doadores inicialmente financiarem a formação de consultores independentes que possam oferecer esses serviços.
- O acesso melhorado ao financiamento é necessário para o crescimento das PME. As empresas devem considerar

adoptar o modelo de capital social de risco de Anglo Zimele. Alternativamente, devem-se considerar parcerias com os agentes de desenvolvimento e os doadores para alavancar recursos e partilhar riscos. Outros modelos, tal como o programa Inove da Vale, no Brasil, devem ser considerados como alternativas.

- Melhorar a coordenação entre os programas de ligação deve ser considerado e é necessário reduzir a duplicação de esforços; promover a mobilização de recursos e a partilha de experiências, resultando na maximização do impacto dos programas.
- Os futuros programas de ligação devem assegurar a inclusão de planos de sustentabilidade na fase de concepção, pois asseguraria uma transição suave do programa na fase de saída. A concepção deve tomar em conta ou considerar as principais lições e questões detectadas pela avaliação independente da Mozlink II²² e prestar atenção às recomendações feitas em diversos relatórios, incluindo este.
- Finalmente, o Governo deve continuar a implementar reformas destinadas a melhorar o investimento do país em geral, para manter a dinâmica de atracção de IDE. Enquanto isso, o Governo deve também priorizar o desenvolvimento de políticas e regulamentos que se concentrem designadamente no desenvolvimento das PME locais. A elaboração de regulamentos para lidar com os desafios específicos enfrentados pelas PME, tais como a falta de acesso ao financiamento, é fundamental para melhorar o crescimento das PME. Finalmente, Moçambique deve adoptar políticas proactivas para maximizar as ligações entre empresas de mineração e o resto da economia.

Como regra geral, as expectativas devem ser realistas, pois a criação de ligações fortes, a montante e a jusante, com as empresas de mineração orientadas para a exportação tem sido difícil na maior parte dos países, especialmente porque o carvão não é um recurso que possa ser sujeito a transformação local²³, mas devem desenvolver-se sinergias sempre que possível. Em particular, há um forte potencial de sinergias no desenvolvimento de infra-estruturas (p.ex.: transporte e electricidade). Devem-se incentivar também programas proactivos de ligação e de terceirização. As oportunidades mais importantes devem ser as de envolver empresas e comunidades locais na prestação de serviços de valor acrescentado, relativamente baixos no curto prazo, enquanto progressivamente se vai desenvolvendo o processo de criação de uma rede mais elaborada de serviços relacionados com a engenharia e a mineração.



²² Relatório da Avaliação Independente da MozLink II, da E&Y.

²³ Investment Review policy report for Mozambique, 2011, da UNCTAD.

REFERÊNCIAS

- Anglo American Plc. December 2003. Socio-Economic Assessment Toolbox (SEAT).
- Anglo American Plc. 2006. Anglo Zimele showcase of companies. Anglo American South Africa Limited.
- Anglo American Plc. 2007. Focusing on a sustainable future. Report to Society 2007.
- Anglo Zimele News. August 2008. Hub rollout goes full steam ahead. Anglo American.
- Anglo Zimele News. December 2008. Big results for small business. Anglo American.
- CSSDP Independent evaluation 2010. Newton Lungu & Associates.
- De Beers. 2007. Living Up to Diamonds, Report to Stakeholders 2005/6.
- De Beers. 2008. Living Up to Diamonds, Report to Society 2007.
- Earthworks and Oxfam America. 2004. Dirty metals: Mining, communities and the environment.
- Engineers against poverty. Undated. Maximizing the contributions of local enterprises to the supply chain of oil, gas and mining projects in low income countries: A briefing note for supply chain managers & technical end users.
- International Finance Corporation and Anglo Zimele Empowerment Initiative Ltd. 2008. The Anglo Zimele Model: A Corporate Risk Capital Facility Experience.
- International Finance Corporation. 2004. Mozambique — IFC Builds Skills of Small Firms Working with Mozal Aluminum Smelter. Press Release. [<http://ifcln1.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/bbbbbed9e2807e7ef85256a5b0078814d/70b55a7b46fcc99085256da4006700ea?OpenDocument>].
- Jenkins, Beth; Ishikawa, Ishiro; Barthes, Emma; & Marisol Giacomelli. 2008. International Finance Corporation, Harvard Kennedy School of Government, and International Business Leaders Forum.
- Jenkins, Beth. 2007. Expanding economic opportunity: the role of large firms. Corporate Social Responsibility Report No. 17. Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University
- Mozambique Growth Poles report, 2011. World BANK
- Mozlink II evaluation, 2011. E&Y
- Promoting business linkages, Fr. Dr. Schulenburg and Sabine Becker, GTZ, 2006
- UNCTAD's 2011 Investment Policy Review – Mozambique.
- World Bank Doing Business 2009 – Mozambique.
- World Bank and International Finance Corporation: 2002. Large Mines and Local Communities: Forging Partnerships, Building Sustainability.

ANEXO: ANGLO ZIMELE – UM ESTUDO DE CASO SOBRE MELHORES PRÁTICAS

Hi-Quip Hydraulics, que fornece e mantém mangueiras e acessórios hidráulicos, foi apoiada pela Zimele.

A Anglo Zimele é o fundo para o desenvolvimento empresarial e iniciativa de investimentos, da Anglo American, que cria e desenvolve pequenas e médias empresas (PME) comercialmente viáveis e sustentáveis, oferecendo oportunidades de empoderamento para os sul-africanos historicamente desfavorecidos (HDSA). Ao longo dos últimos 20 anos, a iniciativa tornou-se um catalisador para negócios negros emergentes, com o efeito de arrasto da criação de emprego sustentável e de desenvolvimento sócio-económico em comunidades de mineração predominantemente rurais e peri-urbanas.

A Anglo Zimele opera cinco Fundos, a saber:

- O fundo da cadeia de fornecimento concentra-se em oportunidades de aquisição e desenvolvimento de negócios para as pme na posse e geridas por negros, que fazem parte da cadeia de fornecimento do grupo anglo american.
- O fundo de mineração khula da anglo american gere os investimentos relacionados com a mineração na forma de uma iniciativa conjunta com a khula enterprise finance limited, uma entidade estatal que promove o desenvolvimento das pme.
- O fundo comunitário apoia os empreendedores e pequenas empresas nas comunidades em que operam. Isto é feito por meio de financiamento de empréstimos e orientação prática e apoio da nossa rede de centros de pequenos negócios.
- O fundo verde visa oportunidades de investimento que, especificamente, desempenham um papel na mitigação de riscos ambientais e que melhoram o bem-estar ambiental, a longo prazo, das comunidades. As iniciativas que recebem financiamento do fundo verde podem contribuir para o desenvolvimento sustentável por muitos meios, tais como a redução das emissões de carbono, o consumo de energia e de água, ou a melhoria da gestão de resíduos e emissões.
- O fundo olwazini é destinado a micro empresas – formação.

A diferença - Embora existem vários programas de ligação em muitos países no mundo, poucos têm recebido a atenção dada ao projecto Zimele. O fracasso da maioria dos modelos de ligação, especialmente os implementados na África sub-saariana, deve-se ao facto de eles não conseguirem lidar com a falta de —bancabilidade□, ou de qualificação bancária, das PME na região. Como na maioria dos países menos desenvolvidos, as PME em Moçambique estão estruturalmente excluídas pelos bancos comerciais. Factores como a falta de garantias, limitados ou não confiáveis históricos de crédito formal, e taxas de juros excessivas prejudicam as PM locais. Instituições de Micro Finanças (MFI) tendem também a concentrar-se em micro empresas, diminuindo ainda mais a disponibilidade de financiamento para as PME. Isto implica que a importância de integrar um componente de Acesso ao Financiamento (A2F) nos modelos de ligação, tal como Mozlink, não pode ser demasiadamente destacada.

A incorporação da componente A2F (financiamento do desenvolvimento) no modelo da Anglo Zimele é um ponto de partida fundamental para outros modelos. Isto envolve o fornecimento de capital social de risco - tanto crédito como capital próprio - para financiar PME comercialmente viáveis, dentro e fora da cadeia de fornecimento de mineração. Além disso, oferece-se apoio ao desenvolvimento de negócios e formação às PME. Como é o caso nas VCF convencionais ou de padrão, os Gestores do Fundo fazem parte dos conselhos de administração das PME, para orientar a sua gestão. E o fundo tem uma clara estratégia de desinvestimento. A Anglo Zimele tem 31 centros de PME ligadas a unidades de negócios da Anglo em locais de mineração na África do Sul. Os centros oferecem serviços em rede para as PME beneficiárias, bem como apoio ao desenvolvimento de negócios nas áreas fundamentais da gestão financeira e contabilidade, direito, governação empresarial, gestão e comercialização.

Factores críticos de sucesso – Em 2008, a IFC e a Anglo Zimele elaboraram um relatório para enfatizar a singularidade do programa da Anglo Zimele. Destacaram-se as características seguintes como factores de sucesso do modelo:

- Participação no capital pelo Fundo - O facto do fundo de investimento assumir o risco de tomar uma participação no capital da PME é uma ruptura importante com as abordagens tradicionais adoptadas por outros modelos, criando um incentivo para que o fundo tenha mais interesse nas operações diárias das empresas nas quais investe.
- Empréstimos não garantidos – O modelo providencia mecanismos financeiros flexíveis para as PME, sob a forma de empréstimos não garantidos, quando considerado apropriado.
- Partilha de Riscos – Ao incentivar o empreendedor a participar na empresa partilham-se os riscos.
- Flexibilidade – O modelo não é rígido, ou seja, os rácios de crédito/capitais próprios são flexíveis e podem ser concebidos para se adequarem ao investimento.
- Abordagem de orientação activa/incubadora – Parte integral do modelo é a provisão de apoio ao desenvolvimento do negócio e a transferência de competências técnicas.

O DESEMPENHO FINANCEIRO DA ANGLO ZIMELE

De acordo com o relatório conjunto da IFC-Zimele, entre 2004 e 2007, o Fundo investiu com sucesso em mais de 150 empresas. Um resumo do seu desempenho financeiro durante este período encontra-se detalhado abaixo:

- Investimento total: 3,2 milhões de dólares (USD)
- Desempenho Financeiro da Anglo Zimele 2004-2007 (terminou Dez de 31)
- Um resumo dos indicadores-chave de desempenho do Modelo de Financiamento da Anglo Zimele

<i>Descrição</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007 (est.)</i>
<i>Rendimento</i>	2,744	1,256	898	2,021
<i>Custos Gerais & Despesas Directas</i>	-1,030	-802	-854	-1,727
<i>Lucro Líquido</i>	1,714	454	44	294

	Total	Fundo da Cadeia de Fornecimento	Fundo de Mineração Khula, da Anglo American	Fundo Comunitário	Fundo Olwazini
Número de transacções	1,408	44	20	1,272	72
Quadro de pessoal	19,560	7,648	1,014	10,675	223
Movimento em milhões de Randes	2,404	1,047	491	847	19
Financiamento em milhões de Randes	548	103	164	280	0.62
Empresários do sexo feminino apoiados	36%	25%	35%	36%	42%

Jovens apoiados	48%	11%	25%	49%	50%
Empresas	1,035	44	20	900	71
Transacções repetidas com as mesmas empresas	373	0	0	372	1
Total	1,408	44	20	1,272	72
Taxa média de reembolso de empréstimo		86%	90%	73%	89%
Custos por posto de emprego em Randes	28,016	13,467	161,735	22,229	2,780

CAPÍTULO 4.2
OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA
REFORÇAR O CONTEÚDO LOCAL
EM MOÇAMBIQUE

Zachary Kaplan
Agosto 2011

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique encontra-se numa encruzilhada (ponto de confluência) única de desenvolvimento económico. As novas descobertas de depósitos de gás têm o potencial de trazer aumentos significativos de receitas públicas por meio da extracção e da exportação de gás natural. Estas descobertas vêm adicionar e contribuir para os grandes investimentos em curso na extracção e na exportação de carvão e outros metais preciosos. As implicações destes desenvolvimentos trazem à superfície a forma como o Governo de Moçambique vai trabalhar com as empresas extractivas privadas para assegurar que os benefícios destes novos investimentos fluam para o sector privado local e ajudem a melhorar o ambiente de negócios em Moçambique. O melhor cenário resultaria num crescimento de Pequenas e Médias Empresas (PME) competitivas que prestariam serviços para a indústria extractiva, bem como para outros sectores relacionados com a indústria extractiva, como a hospedagem (hospitalidade) e a logística.

O “Conteúdo Local” – CL (Local Content - LC) é estritamente definido como a percentagem de um produto cujo valor agregado tem origem no mercado interno (dentro do país), no caso de Moçambique será mais adequado desginar-se como a compra de bens ou serviços de um fornecedor local. Em Moçambique, o CL ainda carece de uma definição clara e de consenso, e a sua política ainda está por ser estabelecida. Persistem divergências na compreensão e no tratamento de diferentes políticas e legislação sobre conteúdo local por diferentes ministérios. Não existe consenso sobre o papel do Governo em como apoiar o conteúdo local, o papel e a responsabilidade do sector privado e a plataforma operacional a partir da qual ambos, Governo e sector privado, vão cooperar para alcançar o sucesso.

Moçambique tem três opções principais sobre como tratar o conteúdo local. Em primeiro lugar, o Governo pode optar por não fazer nada e, por conseguinte permitir que os diferentes ministérios continuem a perseguir a sua própria abordagem do conteúdo local. Em segundo lugar, o Governo pode decidir promulgar uma lei específica sobre o conteúdo local, detalhada em termos de metas por sector e/ou subsector e/ou bens. Em terceiro lugar, o Governo pode usar esta oportunidade para desenvolver um quadro de política do conteúdo local que defina os seu parâmetros em Moçambique; os governos devem orientar uma abordagem de apoio ao conteúdo local, tendo sempre em atenção a necessidade de continuar a melhorar o ambiente favorável de negócios e seu crescimento. O quadro de política pode também ser específico na forma de colaboração entre o Governo e o sector privado, identificar os papéis e as responsabilidades entre os actores principais na economia local. Cada uma das opções traz consigo vantagens e desvantagens que irão ter um impacto directo no desenvolvimento da economia e do mercado.

Esta avaliação fornece uma visão geral do impacto potencial da nova receita de mineração e gás e examina o quadro jurídico e político do Conteúdo Local existente em Moçambique. Em seguida, analisa exemplos de outras experiências do Conteúdo Local na região, nomeadamente na África do Sul, em Angola, no Gana e na Nigéria e fora da região na Noruega, em Trinidad e Tobago. A avaliação destaca os pontos fortes e fracos dessas experiências e as lições aprendidas que Moçambique pode usar na escolha de um caminho a seguir.

Finalmente, a avaliação faz recomendações sobre o caminho a seguir para Moçambique sobre o conteúdo local, sublinhando que qualquer acção deve destacar um foco contínuo na melhoria do ambiente favorável de negócios.

INTRODUÇÃO

Moçambique tem vindo a depender, cada vez mais, de grandes volumes de investimento directo estrangeiro para explorar os seus recursos naturais no petróleo, no gás e na mineração. Nos últimos anos desde 2008, o Estado tem beneficiado de maiores receitas, resultantes do crescimento de investimentos na indústria extractiva do petróleo, do gás e dos metais preciosos. Entre 2008 e 2010, as receitas do governo aumentaram de cerca de 3,8 milhões de dólares (USD) para 55,5 milhões de dólares (USD), um aumento bastante significativo e uma indicação clara de que os benefícios destes

investimentos já começam a chegar ao governo¹. Estes montantes, no entanto, são pequenas fracções das receitas que o país deverá receber ao longo das próximas décadas, com mais mega-projectos da indústria extractiva a avançarem da fase de prospecção e pesquisa para a fase de produção. Em Dezembro de 2012, 44 empresas da indústria extractiva estavam oficialmente registadas no Secretariado Nacional da Iniciativa para a Transparência da Indústria Extractiva de Moçambique (EITI), sabendo-se da existência de mais empresas que se encontram operacionais, mas que ainda não figuram nos dados oficiais. Nos últimos três anos concederam-se mais de 100 licenças de prospecção e exploração mineira².

O Governo já aprovou reformas significativas para melhorar a governação deste sector, sem travar o investimento adicional por excesso de regulamentação. Em 2008, o Ministério dos Recursos Minerais deu início ao processo destinado a ser membro reconhecido da EITI. Em 2012, a EITI reconheceu oficialmente Moçambique com esta designação. O Governo tem também prestado uma maior atenção à legislação e ao fortalecimento das ligações entre as empresas locais e a indústria extractiva. A legislação sobre as Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais de 2011 e os respectivos Regulamentos de 2012, ambos mencionam de forma explícita, a obrigação das empresas privadas apoiarem o desenvolvimento das empresas e dos mercados locais de Moçambique³.

TABELA 1: ESTATÍSTICAS DA INDÚSTRIA MINEIRA DE MOÇAMBIQUE, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Nº de Empresas registadas com EITI (mineração, petróleo e gás)	6	31	44	--
Receitas de Mineração Declaradas (milhões de dólares - USD)	8.5	39.6	58.5	--
PIB (biliões de dólares – USD)	9.9	9.7	9.3	12.6
IDE (biliões de dólares - USD)	559	896	1.000	2.100
Exportação de Bens e Serviços (% DO PIB)	32	25	26	29
Importação de Bens e Serviços (% DO PIB)	46	43	45	46

Fonte: WDI (2012), EITI.

O Governo também se encontra no processo de rever o Regime Específico de Tributação das actividades Mineiras e Petrolíferas, a fim de estabelecer com as empresas extractivas internacionais uma estrutura fiscal de participação nos lucros mais justa, de fortalecer os mecanismos de governação destes sectores, e de esclarecer os papéis dos sectores público e privado na exploração e gestão destes recursos. É neste clima de desenvolvimento de regimes tributários e de governação melhorados para a indústria extractiva em expansão em Moçambique, que o Governo está também a explorar as opções para apoiar o desenvolvimento do conteúdo local. Especificamente, o Governo de Moçambique está interessado em identificar formas bem-sucedidas de usar as novas fontes de crescimento económico em torno das indústrias extractivas, para investir em e desenvolver Pequenas e Médias Empresas (PME) locais e criar empregos na economia.

O Conteúdo Local (CL), estritamente definido, refere-se à percentagem de um produto cujo valor acrescentado tem origem no mercado interno (dentro do país). A definição mais comum (ampla) do CL, por vezes referido como Aproveitamento Local (LP), é a compra de bens ou serviços junto de um fornecedor local⁴. Enquanto não há uma definição clara e unificada do CL em Moçambique, o diálogo actual, focaliza-se no conteúdo local, cuja definição está mais próxima de um CL baseado na aquisição de bens ou serviços junto de fornecedores locais.

¹ Relatório de EITI (2012).

² Instituto Nacional de Petróleo de Moçambique (2013).

³ Decreto nº 16/2012 -Regulamento da Lei nº 15/2011 que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais e Lei nº14/2011 que Estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.

⁴ IFC (2011) "A Guide to getting started in local procurement".

As iniciativas do CL não são inteiramente novas para Moçambique, nem para as economias com grande dependência económica da extracção de recursos naturais. Em todo o mundo, os países ricos em recursos naturais têm encontrado formas criativas de alavancar o capital e a perícia da indústria extractiva, para desenvolver a indústria local e os mercados de trabalho. Os resultados têm sido mistos e têm variado conforme o ambiente regulador favorável, a visão do governo, a participação do sector privado e a capacidade para identificar as oportunidades mais promissoras onde concentrar esforços do investimento local.

No passado recente, o Governo de Moçambique tem colaborado com grandes empresas privadas tal como a Mozal, e com a International Finance Corporation (IFC), em programas-piloto e de intensificação das ligações empresariais (business linkages) que tocam os fundamentos dos objectivos de desenvolvimento empresarial previstos/esperados com iniciativas do Conteúdo Local. Programas similares estão também a serem desenvolvidos com a Vale, Rio Tinto, Anadarko e ENI⁵.

Actualmente, a maior parte das exigências do conteúdo local está integrada nos contratos individuais de mineração, de exploração, extracção e produção de petróleo e de gás. Cada um deles inclui aspectos relativos ao conteúdo local, tais como a proporção de mão-de-obra local e algumas actividades para fortalecer a cadeia de fornecimento local. No entanto, os âmbitos de cada contrato variam.

Com o objectivo de melhorar a governação do sector, alavancar o aumento previsto do investimento directo estrangeiro a ocorrer na indústria extractiva em Moçambique, e para facilitar um maior crescimento económico inclusivo nos mercados locais de fornecimento de bens e serviços, particularmente nas empresas privadas do sector extractivo, o Governo de Moçambique está explicitamente a explorar opções de políticas para estimular o desenvolvimento do Conteúdo Local. Estas opções vão desde a legislação e regulamentação específicas para CL até à opção de “Não fazer nada “ no futuro imediato.

O certo é que qualquer opção do CL, incluindo não haver acção nenhuma, terá consequências críticas/importantes na economia política do país e no desenvolvimento da indústria extractiva. Por exemplo, as leis e regulamentos específicos do CL poderiam ter sucesso a satisfazer as expectativas políticas locais, mas também poderiam provocar efeitos involuntários de distorção económica.

Regulamentação em excesso e protecção de bens e serviços locais podem fazer subir os preços e criar um ambiente de negócios não competitivo para o investimento. Os governos também devem ter o cuidado de não prolongar os subsídios a longo prazo concedidos às empresas, que criam expectativas não razoáveis (sem razão) e se tornam difíceis senão impossíveis de desmontar ou eliminar quando o mercado local atinge um nível competitivo.

Há uma quantidade substancial de experiência internacional no que se refere às leis, políticas e regulamentos do Conteúdo Local. No geral, a experiência é inconclusiva quanto aos efeitos, a longo prazo, de utilizar iniciativas do CL para criar e ampliar a oferta de produtos locais e postos de trabalho. A análise dessas experiências vão ajudar a informar o Governo de Moçambique sobre a concepção e a escolha de opções de políticas do Conteúdo Local a serem aplicadas em Moçambique, suas vantagens e desvantagens, tendo em consideração a economia política específica e as forças de mercado já existentes.

1. OS RECURSOS NATURAIS, UMA NOVA FONTE DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE

Moçambique está em vias de experimentar uma mudança transformacional na próxima década, devido à expansão da emergente indústria extractiva, especialmente de carvão e de gás. O que começou como contratos de prospecção e pesquisa, há cinco anos atrás, transformou-se recentemente em maiores descobertas de gás natural ao largo da costa nordeste do país e de enormes reservas de carvão e outros metais pesados na província de Tete e noutras regiões no país. Numa óptica de crescimento económico, estas descobertas transformaram o debate do crescimento e desenvolvimento económico de Moçambique.

⁵ Support Program For Economic and Enterprise Development – SPEED (2012) “Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons”, USAID, Maputo.

A prioridade é, agora, encontrar a melhor forma de gerir as novas fontes de receitas para o Estado, a melhor forma de investir este rendimento (capital) adicional nos pilares fundamentais da economia, tais como a infra-estrutura, a saúde e a educação, e garantir que os enormes investimentos ligados ao sector extractivo irão ajudar a estimular o crescimento do mercado local, o desenvolvimento das PME e a criação de novos postos de emprego para os moçambicanos. Embora ainda seja um pequeno número de empresas que avançaram da fase de prospecção e pesquisa para a fase de produção, ao longo dos últimos dois anos foram concedidas 112 licenças a 45 empresas nacionais e estrangeiras, sendo pois razoável prever que outras reservas adicionais sejam descobertas .

Para ter uma melhor noção da dimensão geral deste novo mercado de investimento e do respectivo potencial para os fornecedores locais e da força de trabalho a advir, esta secção analisa as estimativas das duas principais mercadorias: o carvão e o gás natural.

1.1. ESTIMATIVAS DE CARVÃO

As estimativas de carvão em Moçambique são abundantes e têm o potencial para fornecer 20% do comércio marítimo de carvão metalúrgico do mundo em 2025. A produção só se iniciou recentemente, em 2011, com a mina de Moatize da Vale, perto da cidade de Tete. A Rio Tinto e a Beacon Hill, dois outros grandes investidores internacionais, iniciaram a sua produção apenas em 2012. A Tabela 2 abaixo mostra as estimativas projectadas para a produção de carvão até 2035, apontando um aumento de produção considerável por volta de 2015. Até ao ano 2020, as estimativas situam-se em cerca de 50 milhões de toneladas por ano .

A demora em atingir maiores capacidades de produção deve-se, em grande parte, a estrangulamentos infra-estruturais. Em Tete existe apenas uma opção de transporte para o escoamento da produção para o porto – a linha férrea de Sena (de Tete para a Beira). Em 2012, esta pôde apenas transportar cerca de 3 milhões de toneladas. Embora a linha da Beira esteja a ser reabilitada para transportar 6.5mtpa (metric ton per annum; toneladas métricas por ano) e atingir 20 milhões de toneladas em 2017, o progresso tem sido lento.

Uma segunda opção está ainda em fase de desenvolvimento, para transportar o carvão por via férrea para o porto de Nacala, onde existe um porto de águas profundas. Investimentos de reabilitação e de melhoramento estão sendo feitos e estão estimados em 4 mil milhões de dólares (USD) para a linha ferroviária que vai do Malawi para Nacala. Esta linha poderá acomodar até 18mtpa (metric ton per annum; toneladas métricas por ano) até 2015, a poderem se expandir se necessário até 30 mtpa (metric ton per annum; toneladas métricas por ano)⁷.

1.2. GÁS NATURAL

Os depósitos de gás natural em Moçambique são uma descoberta recente. No entanto, as estimativas de reservas de gás são promissoras. As estimativas actuais situam-se entre 30-40 triliões de pés cúbicos (trillion cubic feet - tcf). Caso se comprove, isto coloca os depósitos de gás de Moçambique entre as 15 maiores reservas de gás no mundo. No entanto, o país terá de esperar algum tempo antes de exportar gás natural para o mercado mundial. É pouco provável que as exportações ocorram antes de 2020, visto que é necessário construir infra-estruturas dispendiosas (tais como unidades de processamento de gás natural liquefeito ou “combóios”) para processar o gás natural em bruto. Neste momento a Sasol é a única empresa que já vende gás para a África do Sul através de um gasoduto de 860 quilómetros (o que exigiu um investimento de cerca de 1,5 mil milhões de dólares - USD). Estão em fase de planeamento e concepção duas unidades de gás natural liquefeito, para transportar o gás bruto para exportação (com uma capacidade prevista de 10mtpa - metric ton per annum; toneladas métricas por ano).

⁶ Ministério dos Recursos Minerais (2013).

⁷ Hubert (2012), Merrill Lynch Research, Vale SA, (2011). “Mozambique 2012,” African Economic Outlook, p 4. Chris Callaghan, Mozambique Mineral Scan, Trademark Southern Africa, 2011, p. iii.

1.3. OUTROS MINERAIS

Moçambique também tem potencialmente grandes jazidas (filões) de outros minerais valiosos. Actualmente as projecções apontam para a existência de cerca de 100 milhões de toneladas de areias pesadas que dariam para satisfazer 20% da procura global de titânio. Outros minerais incluem tântalo, calcário, ouro, urânio e minério de ferro. Até à data, a maior parte destes recursos tem sido encontrada na província de Nampula e arredores, onde grandes empresas como a Kenmare já estão a produzir 750 mil toneladas de ilmenite (lmenite) por ano, com possibilidade de aumentar até 1,2 milhões de toneladas. Existem outras actividades de prospecção e pesquisa em curso na Província de Gaza.

É importante, para a discussão sobre o conteúdo local, compreender de que modo esta actividade de extracção e produção de recursos naturais irá afectar a via do progresso do desenvolvimento económico de Moçambique por duas razões principais. Em primeiro lugar, a maneira como o governo responde e adapta o seu comportamento e estruturas para acomodar os futuros lucros excepcionais obtidos com este sector em crescimento, irá ter consequências sérias para o ambiente de negócios global no país. Em 2011, o sector extractivo foi responsável por cerca de 9% do Produto Interno Bruto (PIB), havendo a possibilidade deste aumentar para 15% por volta de 2015⁸. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que a parte do Governo nos lucros do sector poderia contribuir para cerca de 3,5 mil milhões de dólares (USD) por ano, ou seja, 18% do PIB, em 2025 (o PIB em 2011 foi de 12.6 mil milhões)⁹. Só os mega- projectos, poderiam atingir 40-50% do PIB¹⁰.

A forma como o governo gere estas grandes somas de dinheiro e as investe correctamente na economia para melhorar o ambiente de negócios global, irá ter efeitos transformacionais positivos ou, se forem mal administradas, irá ter resultados medíocres e decepcionantes (este é o tema para um conjunto de análises separadas e não constitui o objectivo desta avaliação).

Em segundo lugar, e mais directamente relacionado com o CL, é o efeito que este sector terá sobre o estímulo ao crescimento do mercado local, a criação de novos empregos e o crescimento das empresas do sector privado. Desenvolvendo-se próximo das áreas de extracção e exportação de recursos naturais, como ilustrado na figura abaixo, são pólos de crescimento que se poderão tornar em motores de criação de emprego, formação empresarial, inovação e criação de riqueza.



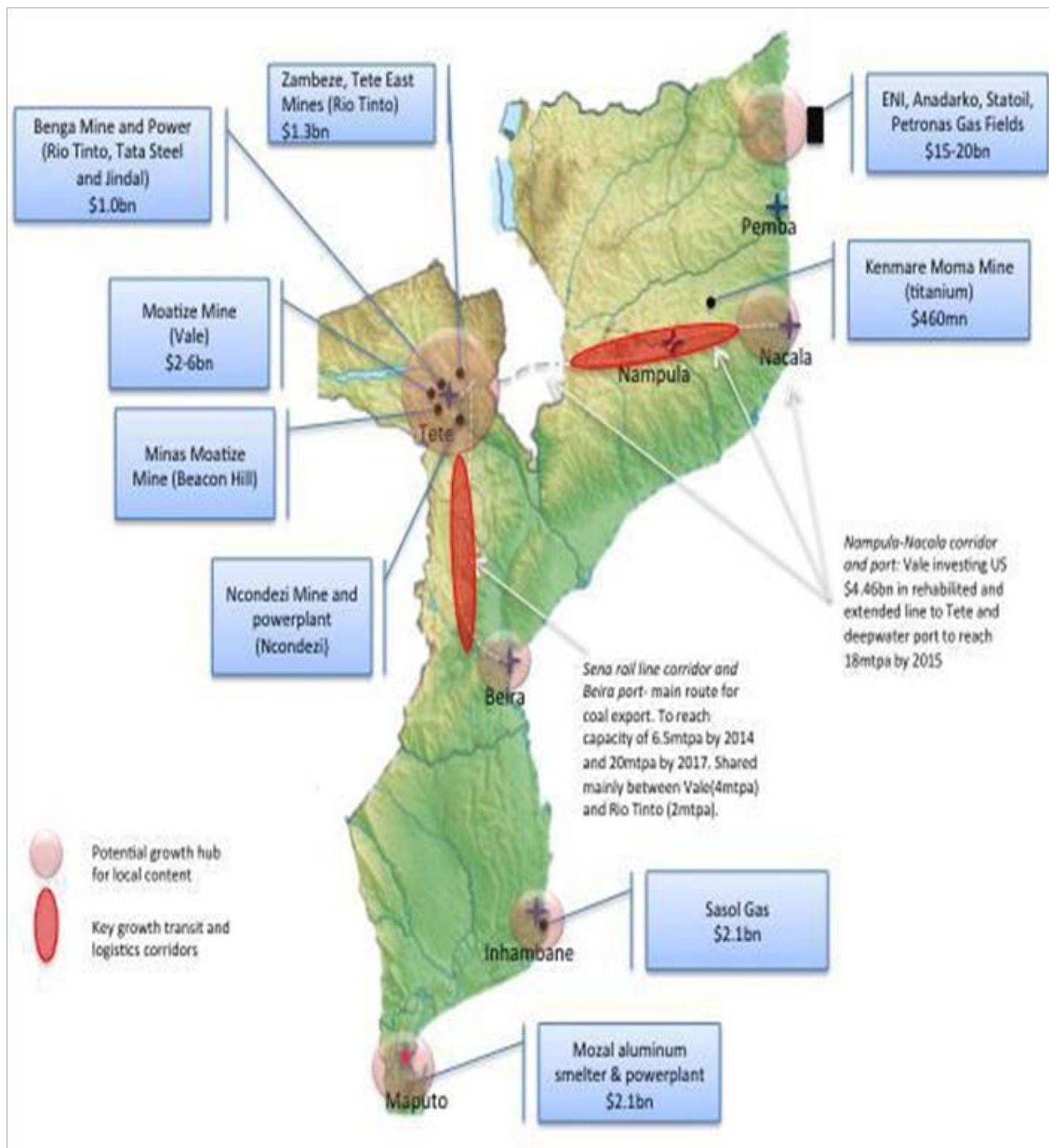
Calcopirite: É comum nos filões hidrotermais em associação com pirite e blenda. Está presente, também, em jazidas magmáticas, sedimentares e metamórficas.

⁸ MOF (2012) "Cenário Fiscal de Médio Prazo 2013-2015".

⁹ Africa (2013:45) "Progress Report".

¹⁰ Support Program For Economic and Enterprise Development – SPEED (2012) "Explosão Emergente de Recursos Naturais em Moçambique", Estes números assumem um valor de descobertas na ordem dos 400 mil milhões de dólares (USD) durante 4 décadas; exportações de \$10 mil milhões em cada ano; empresas de extracção com uma participação de 50%; as receitas de Moçambique rondariam os \$5 mil milhões; os mega-projectos relacionados com o gás poderiam então acrescentar outros 20% ao PIB projectado pelo FMI para o ano 2020.

FIGURA 1: CENTROS DE CRESCIMENTO POTENCIAL E CORREDORES LIGADOS A INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA EXTRACTIVA DE MOÇAMBIQUE



Fonte: Autor.

Embora o mapeamento dos grandes investimentos em torno do gás e do carvão em Moçambique seja útil para mostrar a magnitude de investimento directo que provavelmente irá fluir para o país, é difícil determinar, de forma conclusiva, quais os efeitos exactos para os fornecedores locais e para a criação de postos de emprego. Isto deve-se, em parte, à falta de informações e de dados disponíveis sobre as projecções de aprovisionamento local para estas empresas e sobre a capacidade local existente nas principais cadeias de abastecimento. Um melhor conhecimento dos planos de aprovisionamento dos grandes operadores e subcontratantes líderes de cada grande projecto de investimento, desagregado por bens e serviços, irá permitir uma estimativa mais exacta do potencial de novo mercado final de bens e serviços. Da mesma forma, a possibilidade de avaliar o alcance e a dimensão da capacidade local existente para a prestação desses serviços e o fornecimento desses bens, irá permitir-nos determinar uma estimativa realista do grau de participação local e dos pontos onde esta pode ser reforçada.

O que se sabe é que os investimentos de exploração e produção na indústria mineira não criam um grande número de postos de emprego directos. Em termos comparativos a indústria transformadora produz cerca de 10 vezes mais postos de trabalho do que a indústria extractiva. De acordo com a Comissão Económica das Nações Unidas para a África, a indústria manufactureira (indústria de transformação) em África tem comprovado que produz cerca de 17,5 vezes mais postos de emprego do que a mineração. A proporção de empregos indirectos em relação aos empregos directos, na indústria extractiva, favorece a criação de empregos indirectos num rácio de cerca de 3:1¹¹.

A experiência em Moçambique, até à data, confirma essa tendência. O investimento de 1,2 mil milhões de dólares (USD) da SASOL resultou em menos de 700 postos de trabalho, até à data. Da mesma forma, o investimento de 1,7 mil milhões de dólares (USD) da Vale resultou, até agora, em menos de 900 postos de trabalho¹². Usando estes “pontos de dados”, a indústria mineira em plena capacidade de extracção de carvão só irá criar 7.000 postos de empregos directos e o crescimento total de empregos directos e indirectos rondará na ordem das dezenas de milhares (o mercado de trabalho em Moçambique tem um crescimento de cerca de 300.000 postos de trabalho por ano). Visto que as actuais estimativas da força de trabalho activa rondam actualmente os 10,2 milhões num país de 23,4 milhões, o emprego criado pela indústria carbonífera iria representar apenas cerca de 0,01% da potencial força de trabalho activa. A contribuição do sector de gás para o crescimento de empregos directos também irá ser provavelmente muito pequena, sabe-se que o crescimento do emprego indirecto será menor do que aquele do sector de carvão¹³. Como ponto de comparação regional, em 2008, o sector de mineração de grande escala na Tanzânia tinha criado cerca de 8.000 empregos directos e 45 mil indirectos; até 2009, a mineração em grande escala no Gana empregava cerca de 17.000 pessoas de forma directa¹⁴.

Esta evidência sobre o efeito da indústria extractiva na criação de emprego, especialmente nos centros/ pólos e corredores de crescimento, reforça a importância de quaisquer políticas, leis e regulamentos do CL serem directamente ligados ao apoio do fortalecimento de um ambiente de negócios global favorável, e do desenvolvimento do Conteúdo Local com enfoque no fortalecimento de cadeias de abastecimento locais em vários sectores capazes de vender para muitos mercados finais, e não apenas para as indústrias extractivas. O agronegócio inclui-se num destes sectores; a indústria ligeira de bens comuns, tais como equipamento e produtos de segurança; serviços de apoio, tal como a restauração e lavandaria; manutenção e reparação; logística e transporte; e hospedagem (hospitalidade) e turismo constituem bons exemplos de indústrias para além da mineira. Em paralelo, deve haver investimentos na educação e formação técnica, para a criação de uma força de trabalho qualificada, capaz de assumir os postos de emprego directos qualificados a médio prazo.

¹¹ World Investment Report (2007:154); Economic Commission for Africa (2011: 61) “Minerals and Africa’s Development: The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes”; World Investment Report (2007: 134); International Council on Minerals and Metals (2009:5) “Mining in Tanzania: What Future Can We Expect”.

¹² Appendix II. The Impact of Megaprojects on growth in Mozambique, IMF Country Report No. 11/350, p. 51; Economic Commission for Africa (2011:111) “Minerals and Africa’s Development: The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes”.

¹³ Appendix II. The Impact of Megaprojects on growth in Mozambique, IMF Country Report No. 11/350, p. 51.

ISG Report p.61

2. DEFINIÇÕES E OBJECTIVO DO CONTEÚDO LOCAL

2.1. DEFINIÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL

Não existe uma definição consensual do CL. Isto contribui muitas vezes para a confusão constatada no debate em torno do CL. Tal como mencionado anteriormente o CL, estritamente definido, refere-se à percentagem de um produto cujo valor acrescentado tem origem no mercado interno (dentro do país), enquanto a definição mais comum (ampla) do CL, por vezes referido como Aprovisionamento Local (Local Procurement - LP), é a compra de bens ou serviços junto de um fornecedor local.

O CL em Moçambique encontra questões de definição semelhantes. Não existe uma definição clara e única para CL em Moçambique. No geral, a maior parte dos diálogos sobre CL centra-se na definição do CL como a aquisição de bens ou serviços junto de fornecedores locais. O que constitui “local” ainda está em disputa. Pode ser simplesmente a denominação de uma empresa que opera no país ou pode associar-se aos critérios usados para a definição do que é uma empresa “moçambicana”. Neste último caso, há exigências diferentes sobre aquilo que constitui uma empresa “moçambicana”; ainda não existe uma definição única em Moçambique (ver a discussão sobre a política existente e o enquadramento legal).

CL também pode ser desagregado e definido a diferentes níveis por tipo de propriedade (como é o caso com os critérios “locais” do programa “Emancipação Económica da População Negra de Base Larga” da África do Sul) ou por localização geográfica (como é feito na Nigéria com o Conteúdo Local da Comunidade que se refere às empresas de propriedade nigeriana localizadas na região do Delta do Níger). A propriedade local como critério também pode assumir diferentes níveis. A IFC desenvolveu uma abordagem faseada para a propriedade local, na qual o Nível 1 significa um fornecedor cuja propriedade é controlada pelo capital estrangeiro, mas localizado no país; o Nível 2 significa um fornecedor cuja propriedade é local e estrangeira, com participação maioritária estrangeira; o Nível 3 significa um fornecedor com propriedade local e estrangeira, com participação maioritária local; e o Nível 4 é um fornecedor integralmente de propriedade local¹⁵. Uma abordagem faseada semelhante podia ser aplicada geograficamente, pela qual se dá designações de diferentes níveis às empresas, com base na sua proximidade com a principal fonte de operações.

“Local” também pode ser usado em função da dimensão de uma empresa, como o caso de micro ou de pequenas empresas dentro de uma área de influência particular, ou pode referir-se a um determinado conjunto de empresas sub-representadas, tais como empresas cujos donos são mulheres, ou, no caso da África do Sul, empresas que são propriedade de negros.

É importante desenvolver e adoptar em Moçambique uma definição acordada de “local”, o que irá ajudar a determinar e medir o CL. A experiência com várias abordagens de definição é coincidente num aspecto fundamental - enquanto a definição de “local” e “CL” é importante, não deve ser o princípio central em qualquer iniciativa do Conteúdo Local. Em vez disso, é mais importante que o enfoque se centre nos resultados do conteúdo local, como a criação de emprego, o crescimento económico inclusivo dentro de uma área de produção/exploração particular, e a criação de riqueza. Estes sim, devem ser o motor das decisões a serem tomadas relativamente ao conteúdo local.

2.2. OBJECTIVOS DO CONTEÚDO LOCAL

Na abordagem ao CL em Moçambique, é igualmente importante esclarecer e chegar a um acordo sobre os objectivos a longo prazo das actividades do Conteúdo Local. Muitas vezes, não se dá atenção suficiente, no início do processo, à necessidade de comunicar claramente o motivo de ter políticas públicas do Conteúdo Local, e definir as expectativas a serem alcançadas. Nunca é demais enfatizar que qualquer política e estratégia do Conteúdo Local deve ser vista como uma forma de complementar e reforçar as reformas conducentes a um ambiente favorável de negócios, já em curso ou que devem ser realizadas.

¹⁵ IFC “Local Procurement Guide”.

O objectivo do conteúdo local é a utilização de uma nova fonte de crescimento do sector (como os investimentos em torno da indústria extractiva em Moçambique), para melhorar a produtividade e competitividade nos mercados locais. Isso é feito coordenando e mobilizando recursos de modo a ultrapassar as deficiências (falhas) fundamentais do mercado, que impedem as empresas locais de ter acesso e de beneficiar de novos mercados (neste caso, o consumo de bens e serviços pelas empresas extractivas).

Embora existam muitos constrangimentos e obstáculos à realização de negócios em Moçambique, algumas falhas de mercado destacam-se quando se discute a forma como ajudar as empresas locais a entrar nos novos mercados de consumo final criados pela indústria extractiva. Qualquer acção do CL deve tomar em conta estas deficiências do mercado no planeamento das suas actividades.

Em primeiro lugar, a estrutura do mercado que se está a desenvolver em Moçambique, à medida que o sector de extracção de recursos naturais entra em pleno funcionamento, está a criar grandes obstáculos à entrada de empresas locais neste mercado. Há poucos compradores (as grandes empresas extractivas) e um número insuficiente de vendedores (empresas locais). Piorando a situação, as empresas locais existentes, na maioria das vezes, não produzem a qualidade ou não têm a capacidade para satisfazer as exigências (standards) de consumo das grandes empresas internacionais. Isso resulta na importação de quase todos os bens e serviços, com excepção de alguns pequenos contratos com empresas locais. Isto é agravado pelo problema de calendarização. Embora a produção de carvão e gás, em grande escala, só se vá concretizar daqui a alguns anos, os investimentos nas infra-estruturas de apoio já estão em andamento e ultrapassam a capacidade de resposta do sector privado local. A calendarização de novos investimentos está desfasada relativamente ao tempo que o sector privado local, mesmo operando no melhor dos ambientes, necessita para desenvolver a capacidade necessária para poder satisfazer a procura.

Em segundo lugar, há uma assimetria de informação primordial no mercado, tanto entre o Governo e o sector privado como no seio do próprio sector privado. No primeiro caso, o Governo não tem sido eficaz na tarefa de facilitar a comunicação e a divulgação de informações de mercado, tais como leis, políticas, regulamentos, normas industriais, e anúncios de concursos. No último caso, as grandes empresas na indústria extractiva ainda não partilham, de forma sistemática, os seus planos de aquisição e estimativas de compras de bens e serviços, requisitos e necessidades de emprego, normas e classes de bens/serviços a adquirir, bem como anúncios de concursos. Esta informação assimétrica resulta na incapacidade/limitação das empresas locais competirem de forma justa, devido à ausência de um conjunto de informações que lhes permita ajustar o seu comportamento empresarial face ao mercado.

Em terceiro lugar, o mercado em Moçambique não é tão competitivo como deve ser para facilitar às empresas a igualdade de acesso a novos mercados. Moçambique ocupa a posição 146 numa avaliação de 185 países do relatório “Doing Business” de 2013¹⁶. Criar uma empresa, processos de licenciamento, acesso a financiamentos e infra-estruturas deficientes aumentam os custos de fazer negócios e dificultam a capacidade competitiva das empresas locais. O Índice do Ambiente de Negócios em Moçambique de 2011 da auditora e consultora KPMG, realizado com base numa amostra dos principais agentes económicos do país, também apontou a questão das práticas informais e corrupção como obstáculos extremos ao crescimento dos negócios. Tanto a corrupção como o crime figuram entre dois dos três maiores impedimentos expressos pelos participantes na pesquisa.

3. MAPEAMENTO DO QUADRO JURÍDICO E DAS INICIATIVAS DO CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

O quadro jurídico existente em Moçambique que se relaciona com o CL ou com questões do CL é descentralizado ao nível sectorial e não aborda o CL de uma forma coerente. Em vez disso, os temas relacionados com o CL são encontrados de forma dispersa em várias leis e regulamentos e não estão identificados, de forma explícita.

¹⁶ Doing Business Mozambique (2013).

3.1. QUADRO DE POLÍTICAS EXISTENTES RELEVANTES PARA O CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Embora não haja um quadro jurídico e de políticas (primário) que oriente os requisitos e programas do Conteúdo Local em Moçambique, existem estruturas políticas e legais importantes, já em vigor, que apoiam o desenvolvimento do conteúdo local, ou até que, de forma explícita contêm disposições do CL, como a obrigatoriedade (exigência) na procura local de produtos, de serviços e de mão-de-obra.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA

Muito embora o CL não seja uma área explícita de enfoque nos planos e estratégias de desenvolvimento para Moçambique, um ambiente de negócios favorável e o crescimento do sector privado constituem prioridades nas políticas do país. Um ambiente de negócios conducente ao desenvolvimento do sector privado é fundamental na estruturação e no apoio de iniciativas do Conteúdo Local.

- O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA (2011-2014), estratégia de desenvolvimento de médio prazo do Governo de Moçambique com o objectivo de combate à pobreza, apoia explicitamente uma política promotora do crescimento “de base ampla”, através da diversificação da economia, da criação de empregos e de ligações entre o investimento estrangeiro e a economia local;
- O Plano Quinquenal do Governo para 2010-2014 indica a necessidade de atrair investimento directo estrangeiro directo – IDE adicional, como forma de estimular o crescimento económico local;
- Presumivelmente, o plano refere-se às grandes quantidades de IDE associadas aos investimentos de mineração, de petróleo e de gás. O resultado previsto é um maior crescimento das empresas locais e o desenvolvimento da cadeia de abastecimento/fornecimentos nas áreas de infra-estruturas, do agro-negócio, da pesca, da silvicultura, do turismo, da mineração e da produção industrial orientada para a exportação.

PETRÓLEO E MINERAÇÃO

O regime actual das leis de petróleo e de mineração, em processo de revisão, muito embora não tenha requisitos específicos do Conteúdo Local, contêm algumas cláusulas que se referem ao conteúdo local e que importam mencionar:

- A Lei de Petróleo de 2001 - Artigo 9, Secção 2, afirma que os moçambicanos têm direito de preferência na concessão de blocos de petróleo. O Artigo 17(g) afirma que as empresas devem “dar preferência a produtos e serviços moçambicanos sempre que são competitivos em termos de preço e comparáveis em termos da qualidade e da oferta”;
- O Projecto-Lei (da Lei) de Petróleo de 2013 - Artigo 20 (4) prevê a mesma preferência para as empresas moçambicanas, com uma margem de preferência de 10%, assumindo igual qualidade, tempo de entrega e disponibilidade de quantidade;
- O Projecto-Lei (da Lei) sobre o Regime Específico de Tributação das actividades Mineiras e Petrolíferas de 2013 oferece isenção aduaneira e do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) de cinco anos na importação de bens relacionados com a prospecção, pesquisa e exploração mineira apenas quando bens locais não estiverem disponíveis (artigo 41 ° [1-3]);
- A Lei de Mineração de 2002 não faz qualquer menção específica ao conteúdo local;

- O Projecto-Lei (da Lei) de Mineração de 2013 exige que se reserve uma percentagem das receitas geradas pela mineração para o desenvolvimento da comunidade local, canalizado através do Orçamento do Estado (artigo 51). Todas as empresas que pretendam prestar serviços a empresas estrangeiras de mineração devem associar-se a uma empresa moçambicana (artigo 53 [2]). Deve ser dada preferência às empresas locais, quando a qualidade dos materiais, o tempo de entrega e a quantidade estiverem disponíveis; e o preço, incluindo os impostos, não exceda os 10% adicionais dos bens importados (artigo 53 [4]);
- O Projecto-Lei (da Lei) sobre o Regime Específico de Tributação das actividades Mineiras e Petrolíferas de 2013 oferece isenção aduaneira e de IVA de cinco anos na importação de bens relacionados com a prospecção e pesquisa e exploração mineira apenas quando os bens locais não estiverem disponíveis (artigo 60 [1-3]). Isso deve ser entendido como um incentivo para primeiramente adquirir bens de origem local, se disponíveis;
- Os contratos de mineração individuais devem incluir: (i) uma estratégia de emprego e formação de pessoal local; (ii) incentivos para acrescentar valor ao minério; (iii) um plano de Responsabilidade Social Empresarial (da Corporativa), probono.

OUTRAS LEIS RELACIONADAS

Outros aspectos do CL são também encontrados na recente legislação que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas (PPP), Projectos de Grande Dimensão (Large-scale Projects - LSP) e Concessões Empresariais (Business Concession - BC) - Lei Nº 15/2011 e Decreto-Lei Nº 16/2012. De particular importância são as definições e o conteúdo do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado – Decreto-Lei Nº 15/2010 e a Legislação sobre Investimentos em Moçambique e como estas podem influenciar a definição e política do CL no futuro.

- A Lei das PPP, LSP e BC de 2011 no seu Artigo 33 prevê a participação reservada para alienação, via mercado bolsista a favor da inclusão económica preferencialmente de investidores moçambicanos, incentivando um valor entre 5-20% das acções do investimento total. O Artigo 34 é explícito na necessidade de garantia do investimento dever beneficiar a economia moçambicana e criar postos de emprego para os moçambicanos, oferecendo oportunidades de formação e transferência de tecnologia para os moçambicanos e ajudando o desenvolvimento das PME locais.
- A Legislação sobre Investimentos incluindo os seus Regulamentos e o Código de Benefícios Fiscais (Lei Nº 3/93; Decreto-Lei Nº 43/2009; Lei Nº 4/2009) - embora não se apliquem ao sector de petróleo e mineração, são relevantes para os investimentos a serem realizados nas áreas/empresas de apoio, tais como as de construção, de hotelaria, de restauração, de fornecimento de equipamentos, que provavelmente irão crescer e desenvolverem-se em resposta à procura do sector extractivo, participando nas actividades do Conteúdo Local.

Relacionado com a definição de “local”, ou “moçambicano”, o Artigo 1 (r) da Lei de Investimentos define uma empresa moçambicana como “qualquer empresa ou instituição constituída e registada sob as leis de Moçambique, com sede na República de Moçambique, e com pelo menos 50% do respectivo capital social pertencendo a cidadãos, empresas ou instituições moçambicanas, públicas ou privadas”.

O Artigo 18 do Código dos Benefícios Fiscais prevê benefícios fiscais para os custos do investimento na formação profissional de trabalhadores moçambicanos, até um montante máximo igual a 5% do rendimento tributável. Se a formação feita incluir o uso de equipamento considerado como nova tecnologia, a dedução de matéria colectável pode ser igual a até 10% do rendimento tributável.

São concedidos benefícios fiscais adicionais a outros sectores da economia, tais como o comércio e a indústria rural (artigo 24), fabricação e montagem (artigo 25), agricultura e pesca (artigo 27), hotelaria e turismo (artigo 30) e às zonas especiais de desenvolvimento, tal é o caso do Vale do Rio Zambeze, na província de Tete, (artigo 40). Enquanto esses não estão

directamente relacionados com o conteúdo local, são os incentivos fiscais que ajudarão PME emergentes a crescer e a aumentar os seus lucros.

- O Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado, de 2011, contém critérios de nacionalidade para favorecer empresas locais. Exige-se que os concursos ou restrinjam a participação com base na nacionalidade ou que atribuam uma margem de preferência aos concorrentes nacionais ou aos bens de produção nacional (Artigo 26 [2-4]). As margens são de 10% do valor do contrato (de obras públicas) antes de impostos; e de 15% do valor do contrato antes de impostos para bens de produção nacional. Estes critérios devem ser especificados no momento do concurso. Para o licitante poder beneficiar da margem de preferência, deve demonstrar que pelo menos 25 % do produto acabado à porta da fábrica inclui insumos nacionais. É considerado como “nacional” uma pessoa de nacionalidade moçambicana ou uma empresa com pelo menos 50 % do seu capital social realizado por cidadãos moçambicanos;
- O Decreto-Lei N° 63/2011 – Regulamento da Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira nos Sectores de Petróleo e Mineração, exige que os investidores envidem todos os esforços para contratar moçambicanos, se possível em todas as suas operações, e todos os trabalhadores estrangeiros podem ser contratados através do sistema de quotas estabelecido pelo Governo.

3.2. AMBIENTE JURÍDICO-COMERCIAL PROPÍCIO PARA AS POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

As leis, acordos, protocolos do comércio, bem como, os acordos comerciais bilaterais existentes também influenciam consideravelmente o conteúdo local. No geral, restringem a protecção de certos bens e (restrições) de trabalho (emprego). Visto Moçambique ser membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), e ser assinante do Protocolo Comercial da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community - SADC) de 2012, deve ser dada atenção na elaboração de quaisquer políticas do Conteúdo Local sem violar esses acordos.

O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trade-related Investment Measures - TRIMS) da OMC, não permite algumas exigências do Conteúdo Local. TRIMS são regras que se aplicam aos regulamentos internos de um país relativamente aos investidores estrangeiros, restringindo a preferência das empresas nacionais. As medidas do Conteúdo Local que exigem que a compra ou utilização por uma empresa de produtos internos (domésticos), esteja detalhada em termos de produtos específicos, em termos de volume ou valor dos produtos, ou em termos de uma proporção do volume ou valor da sua produção local, constituem uma violação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) Artigo III: 4. No entanto, reconhecem-se excepções. Aos países em desenvolvimento são concedidos determinados períodos de transição e regimes de excepção, tomando em consideração as necessidades do estágio de desenvolvimento económico desses países.

O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services - GATS) de 1995, tem algumas disposições por país relativas ao respectivo comprometimento em atingir metas específicas no que diz respeito à limitação de acesso ao mercado na indústria de serviços. Moçambique apenas se comprometeu relativamente aos serviços financeiros, de modo a facilitar investimentos e operações aos bancos estrangeiros ou instituições financeiras em Moçambique, desde que os mesmos observem as regras e regulamentos que regem o investimento e as operações de tais instituições.

O Protocolo Comercial da SADC é claro (específico) no facto dos Estados-Membros deverem adoptar políticas e implementar medidas de acordo com suas obrigações e nos termos do Acordo Geral da OMC. O Protocolo da SADC sobre o Comércio de Serviços garante igual acesso ao mercado, limitando o direito dos Estados-Membros em aprovarem medidas proteccionistas aos fornecedores de serviços em termos de quantidade ou de valor (Artigo 14). À semelhança das TRIMS/OMC, o Artigo 15 do Protocolo da SADC, permite o “tratamento nacional”, desde que tal esteja definido nas listas de compromissos do país. O Protocolo apela à liberalização no prazo de 3 anos de seis sectores de serviços prioritários: comunicações, construção, actividades relacionadas com a energia, finanças, turismo e transporte¹⁷.

¹⁷ SADC (2012) “ Protocol on Trade in Services”.

3.3. FRAQUEZAS NO ACTUAL QUADRO JURÍDICO E DE POLÍTICAS

A revisão do actual quadro jurídico e de políticas relacionadas com o CL revela que, enquanto o CL não é o foco explícito na legislação vigente, também não está ausente. Onde já existem requisitos relacionados com o CL, os mesmos são descentralizados ao nível do mandato de cada sector. As discussões com o governo e com os empresários locais também revelaram a existência de importantes pontos fracos que afectam o CL, presentes nas leis e políticas existentes. Estes podem ser agregados em três categorias principais: (i) definições e requisitos contraditórios que criam confusão e, às vezes, orientações legais em conflito; (ii) insuficiente divulgação e educação sobre as leis existentes, às principais partes interessadas, tanto públicas como privadas; (iii) inadequada e baixos níveis de aplicação da lei de forma coerente e justa. Esta situação tem resultado em confusão no mercado sobre as regras a serem seguidas pelas empresas e sobre as sanções pelo seu incumprimento.

As Pequenas e Médias Empresas pouco conhecem os requisitos legais vigentes e estão frustradas com uma percepção de que o governo nada faz para proteger e ajudar os fornecedores locais. Por exemplo, as reuniões (discussões) com os proprietários de PME, tanto em Maputo como em Tete, mostraram que poucos tinham conhecimento da margem de preferência de preço de 10-15% já em vigor para a contratação de empresas locais no âmbito da Lei de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado. Esta situação, também põe em causa a capacidade do governo de fazer cumprir qualquer nova legislação e regulamentação que trate directamente com o CL.

3.4. EXPERIÊNCIA COM AS INICIATIVAS DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE ATÉ À DATA

Complementando este quadro, Moçambique tem experiência recente e relevante com algum conteúdo local e também com iniciativas de ligação empresarial (business linkages) que destacam os desafios do país nesta matéria. As avaliações sobre o sucesso e as fragilidades dos programas com os conteúdos locais e ligações empresariais em Moçambique já foram avaliadas, especificamente com os programas MozLink.

Essas apreciações revelaram várias deficiências relativas ao mercado local e às empresas locais, o que dificulta o estabelecimento de cadeias de fornecimento locais competitivas e com maior sucesso¹⁸. Entre os desafios encontrados e lições aprendidas incluem-se:

- Diferentes níveis de compromisso empresarial, em parte, determinaram o sucesso dos programas de ligações empresariais. Identificar e trabalhar de forma colaborativa com empresas do sector privado realmente interessadas em investir na economia local é um factor crítico de sucesso na implementação do Conteúdo Local;
- Uma compreensão heterogénea entre as PME locais sobre o que é e qual o alcance e como o apoio dos programas do Conteúdo Local podem ajudar os seus negócios, resultou numa discrepância entre as expectativas e os resultados. No futuro, será importante dar uma definição e explicação clara da finalidade, do objectivo e do processo de iniciativas do Conteúdo Local às PME. Esta informação vai contribuir para a compreensão e educação das PME participantes, e irá mitigar as limitações e alinhar correctamente as expectativas com a realidade dos programas e seus processos. A ausência de clareza do actual quadro de políticas e o tratamento descoordenado do conteúdo local, não facilitam o sucesso de qualquer iniciativa do Conteúdo Local nem das actividades de ligação empresarial associadas;
- Compreender os constrangimentos nos mercados financeiros locais que devem ser superados de modo a facilitar o crescimento das empresas locais, deve ser analisado com atenção. Embora os serviços de desenvolvimento empresarial sejam uma componente necessária e de apoio às actividades associadas ao conteúdo local, os mesmos devem ser realizados em paralelo com o fortalecimento do acesso ao financiamento. A mobilização de fontes de novos capitais e investimento para muitas empresas locais em crescimento constitui um elemento fundamental e facilitador de iniciativas políticas e programas do Conteúdo Local bem sucedidos;

¹⁸ Support Program For Economic and Enterprise Development - SPEED (2012) "Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons, USAID.

- A política do Conteúdo Local deve enfatizar o objectivo de motivar as empresas locais a tornarem-se internacionalmente competitivas em termos de preço e de qualidade. O crescimento de um negócio bem sucedido ocorre quando as empresas melhoram os seus bens e serviços para satisfazer as normas tanto das empresas extractivas como dos mercados internacionais, assim o seu mercado potencial inclui indústria extractiva operacional e também se estende a mercados além fronteiras;
- Devem-se seguir processos competitivos e transparentes nos concursos de selecção de empresas locais a participar e em todos concursos de aquisição de serviços ao longo da cadeia de valor a fim de evitar distorções no mercado.

Os resultados da MozLink mostraram-se promissores quanto aos programas de ligação empresarial (um aspecto do CL). Os dados do programa Mozlink II de três anos (apoiado tanto pela Mozal como pela IFC) mostram que o programa foi capaz de alavancar cerca de 15 milhões de dólares (USD) em valor de contratos e 53 milhões de dólares (USD) em receitas de vendas adicionais feitas pelas PME locais, a partir de um orçamento de investimento de cerca de 700,000 milhões dólares (USD)¹⁹. Além disso, no seu todo, criaram-se 336 postos de trabalho formais. Estes resultados estão alinhados com outros projectos regionais de apoio à ligação empresarial no âmbito do conteúdo local. A tabela seguinte compara o programa Mozlink II com o Programa de Ligação Ahafo (PLA) no Gana e com o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores PME do Copperbelt (CSSDP).

Programas semelhantes têm sido realizados na Nigéria, Chade, Azerbaijão e Guiné Equatorial. Os programas na Nigéria e no Azerbaijão incluíram também uma componente de acesso ao financiamento. A falta de disponibilidade de dados torna difícil tirar conclusões convincentes e definitivas sobre a relação qualidade/preço desses programas de ligação empresarial com os fornecedores locais e sobre a sustentabilidade a longo prazo dos contratos obtidos e dos postos de trabalho criados. Contudo, reconhece-se que os números sobre a quantidade de contratos assinados e as receitas de vendas realizadas são significativos quando comparados com um cenário em que não exista nenhum tipo de intervenção. No entanto, esses valores ainda são ínfimos quando analisados no contexto mais amplo das despesas totais (anualmente centenas de milhões) realizadas por grandes empresas de extracção mineira.

Em Moçambique, outras empresas tais como a Vale e a Rio Tinto já gastaram milhares de milhões de dólares em infra-estruturas e serviços com impacto na economia local. No entanto, não tem havido uma recolha sistemática de dados deste impacto sobre o número de contratos locais, o valor acrescentado localmente ou sobre a criação de novos empregos locais associados a estas actividades.

4. LIÇÕES DE OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

Uma revisão da pesquisa e as experiências com o conteúdo local mostra que o impacto de políticas e programas do Conteúdo Local é misto, particularmente o seu contributo em ajudar /facilitar que as empresas locais se tornem mais competitivas no fornecimento de bens e serviços às cadeias de abastecimento relacionadas com a indústria extractiva. A literatura é coincidente em que quaisquer iniciativas do Conteúdo Local devem ser abordadas com cautela, de modo a não distorcer ainda mais o mercado.

Por exemplo, os requisitos do Conteúdo Local podem ter o mesmo efeito económico que uma tarifa, que tende a distorcer os mercados, e pode resultar numa diminuição de preços e prejudicar as receitas dos negócios²⁰. Requisitos do Conteúdo Local, que obrigam as empresas a comprar quantidades pré-determinadas (nos regulamentos do CL) de bens e serviços de fornecedores locais, independentemente destes não serem competitivos em preço e qualidade, resultam num aumento do custo de compra para a empresa. Por sua vez, as empresas podem exigir preços mais baixos dos fornecedores locais para equilibrar o aumento do custo incorrido. O resultado disso pode ser uma redução na receita de negócios para a empresa local.

¹⁹ Ernst & Young (2012) Avaliação da Mozlink II.

²⁰ Mussa (1984).

Uma análise comparativa de experiências de outros países com políticas, leis e regulamentos do Conteúdo Local oferecem lições úteis e permitem contrastar os resultados das diferentes abordagens. Infelizmente, há falta de dados fiáveis que permitam quantificar o efeito das políticas do Conteúdo Local na promoção (estímulo) do crescimento das empresas locais e na criação de emprego. A análise comparativa das experiências de outros países também põe em evidência que não existe um único modelo do Conteúdo Local, que deva ser exactamente replicado em Moçambique. Em vez disso, a compreensão dos sucessos e insucessos extraindo lições irá ajudar o Governo de Moçambique a estruturar uma abordagem informada e ajustadas as condições específicas do mercado no país.

4.1. NIGÉRIA

Após anos com requisitos do Conteúdo Local dispersos em vários instrumentos legais, a Nigéria aprovou a Lei do Conteúdo Nigeriano na Indústria de Petróleo e Gás em 2010. A lei pretende estimular a participação de empresas nigerianas na indústria de petróleo e gás, e melhorar a coordenação, monitorização e implementação do apoio ao conteúdo nigeriano. A lei estabelece o Conselho de Desenvolvimento e Monitorização do Conteúdo Nigeriano (Nigerian Content Development and Monitoring Board - NCDMB, o “Conselho”), responsável pela supervisão da execução da Lei, e um Fundo de Desenvolvimento do Conteúdo Nigeriano, financiado pela soma de 1% do valor de cada contrato adjudicado ao operador, contratante ou subcontratante.

O NCDMB inclui representantes da Companhia Nacional Nigeriana de Petróleo, a agência responsável pela regulamentação técnica, o do Ministério dos Recursos do Petróleo, a Associação de Petróleo da Nigéria, o Fórum Consultivo do Conteúdo Nigeriano, o Conselho de Engenheiros registados da Nigéria, e a Comissão Nacional de Seguros. Este Fundo pretende apoiar o desenvolvimento do conteúdo nigeriano através de formação, de serviços de apoio às empresas e de outros programas. A Lei do Conteúdo Nigeriano na Indústria de Petróleo e Gás exige também a necessidade de uma programação detalhada que estabelece os valores e as percentagens a serem concedidos a empresas nigerianas para cada categoria geral de bens ou de serviços. Na Lei, “conteúdo nigeriano” é definido pelo valor acrescentado ou criado na economia nigeriana por cidadãos da Nigéria. Não entra em pormenores sobre a propriedade da empresa nem fornece uma definição clara daquilo que se considera “nigeriano”.

A Lei do Conteúdo Nigeriano também é rigorosa/detalhada no que diz respeito às exigências de licitação e de aquisição para todos os operadores, contratantes e subcontratantes. Exige um Plano de Aquisição de Conteúdo Nigeriano, um Plano de Emprego para um período de 4 anos, e a revisão e avaliação frequentes de ambos pelo Conselho. O Conselho também deve analisar todos os documentos de licitação nas fases de pré-qualificação e adjudicação para os rever de forma a garantir a observância dos requisitos de conteúdo nigeriano.

A experiência nigeriana oferece algumas lições importantes que podem ser consideradas em Moçambique. Em primeiro lugar, a abordagem nigeriana adota boas práticas ao exigir a divulgação de informações sobre a aquisição e o emprego locais (nigerianos) nos contratos acima de 1 milhão de dólares (USD). Define também o conteúdo local na base de valor acrescentado em lugar de fazer o enfoque do CL na base de propriedade. Finalmente, a criação de um Fundo específico que visa o desenvolvimento de empresas locais e sua formação é um passo positivo e progressivo na direcção certa (desenvolvimento de uma indústria local competitiva).

No entanto, o que é rigoroso no papel não tem correlação com a prática e os seus resultados. Ainda não existe uma implementação (in)adequada e consistente da Lei e isto está a criar confusão no sector. Em muitos casos, as prescrições e metas para cada bem/mercadoria ou serviço e para cada sector não são realistas e, distorcem o mercado. Empresas

não competitivas exigem quotas determinadas por que acham que as merecem (têm direito a) em vez de as obterem porque foram justamente ganhas. Isso tem enraizado um certo nível de comportamento não competitivo no seio das empresas locais, que interpretam a Lei como uma garantia de reserva de uma certa quantidade de contratos a seu favor, independentemente da sua capacidade para fornecer bens e serviços competitivos e de qualidade. Da mesma forma, o aumento dos níveis de escrutínio do NCDMB associado aos maiores contratos abrandou e empurrou muitos operadores para preferirem contratos que possuem grandes quantidades do Conteúdo Local mas pequenos em valor, para evitar o escrutínio constante. Por exemplo, a fim de evitar mais embaraços com o NCDMB revendo todos os contratos, as grandes empresas de petróleo estão dividindo contratos locais em tamanhos que ficam abaixo do limite de revisão da NCDMB. Isso tem o efeito de limitar as empresas locais de obtenção de contratos maiores e desenvolver sistemas de negócios que são necessários para ganhar e administrar grandes contratos de serviço.

Embora a abordagem de valor acrescentado para definir o conteúdo nigeriano esteja incluído na lei, a escassez de dados e a dificuldade em calcular o valor acrescentado de um bem ou serviço na Nigéria, resultou, de facto, na medição do conteúdo nigeriano com base na propriedade da empresa. Isso levou a algumas distorções, onde a verdadeira propriedade das empresas que procuram contratos não é clara e muitas vezes criam-se empresas “intermediárias” de terceiros para obter contratos sem ter ligações reais com o mercado ou com o emprego local.

A deficiente recolha e disponibilidade de dados tornam difícil verificar até que ponto a Lei Nigeriana resultou na criação de novos empregos nos mercados locais, e no aumento das receitas das empresas ligadas ao sector do petróleo e de gás. Provavelmente resultou, até certo ponto, na contratação de mais empresas locais e nalguns postos de trabalho. No entanto, não se sabe se isso resulta das medidas normativas e proteccionistas, ou da melhor qualidade da informação obrigatoriamente divulgada.

4.2. GANA

O Gana tem uma história bem estabelecida de mineração de ouro, mas a produção de petróleo só se iniciou em 2010. Muito cedo, o Gana desenvolveu um quadro de políticas para incentivar o conteúdo local na indústria do petróleo e de gás e para ter uma visão de longo prazo sobre como utilizar este novo sector (recurso) de crescimento para estimular o desenvolvimento da economia e do sector privado local. Em 2010, o Gana começou por desenvolver um Quadro de Políticas para Conteúdo Local e Participação Local em Actividades Petrolíferas. Este Quadro de Políticas define “local” como “o nível de utilização de competências, bens e serviços, pessoas, empresas e financiamento ganeses locais nas actividades de petróleo e gás.

O Quadro de Políticas avalia os obstáculos no sector, define a visão, o objectivo e metas do Conteúdo Local. O Quadro de Políticas analisa a inserção e o potencial impacto do sector na agenda de desenvolvimento económico do país. O Quadro de Políticas requer um Plano Anual do Conteúdo Local e um Programa de Recrutamento e Formação Anual, e cria o Comité Nacional do Conteúdo Local para supervisionar a implementação do Quadro de Políticas. Finalmente, tal como na Nigéria, foi também criado o Fundo do Conteúdo Local e de Desenvolvimento do Negócio de Petróleo e Gás com o objectivo de apoiar a capacitação dos fornecedores locais na indústria de petróleo e gás.

Embora a promulgação da lei do Gana seja ainda muito recente, uma lição positiva fundamental da sua experiência está relacionada com o processo. Em vez de começar imediatamente com legislação e regulamentação, o Gana começou o processo do Conteúdo Local com um Quadro de Políticas que foi utilizado para definir uma abordagem ampla, fixar os objectivos e a visão, e construir um consenso e apoio nos sectores público e privado. Diz-se que o Gana está a desenvolver Regulamentos para o conteúdo local no sector de petróleo, mas até à data nada foi aprovado pelo Parlamento.

4.3. ANGOLA

O quadro jurídico do conteúdo local de Angola está espalhado por mais de 9 instrumentos legais diferentes²¹. Em Angola merece especial destaque a exigência da propriedade total ou parcial das principais empresas do sector de petróleo e gás ser controlada pelo Estado (isto é Sonangol). O quadro jurídico para o conteúdo local em Angola não é claro e está disperso em várias peças legislativas separadas, tornando-se difícil ter uma compreensão total do sistema. Existe o requisito estrito que assegura que pelo menos 70% dos empregados na indústria extractiva são trabalhadores angolanos. No entanto, em termos gerais as políticas e instrumentos legais vigentes não resultaram na transferência de competências e na formação de angolanos. Nem a riqueza de Angola, gerada pelas exportações de petróleo, estimulou o crescimento do sector privado. Angola ocupa um lugar abismal (deplorável) de 172 entre os 185 países do índice “Doing Business”²².

A experiência de Angola com o conteúdo local é comparativamente limitada e tem muito pouco para oferecer a Moçambique. Até à data, não há dados confiáveis para medir o sucesso das actividades apoiadas pelo Fundo de Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, nem para avaliar os níveis de cumprimento das exigências do Conteúdo Local existentes em Angola.

4.4. ÁFRICA DO SUL

A experiência do Conteúdo Local da África do Sul é muito original, dada a sua história com o apartheid. A África do Sul criou a Emancipação Económica da População Negra (BEE) e, posteriormente, a Emancipação Económica da População Negra de Base Ampla (BBEE) para corrigir grande parte das desigualdades criadas durante o apartheid. Desde o seu início por volta de 2001, o programa BEE expandiu-se e transformou-se numa emancipação económica da população negra de base ampla (BBEE). O CL Sul-africano é altamente descentralizado. O programa prevê medidas e metas muito específicas por sector, que incluem as preferências de compra, preferências de emprego, de gestão e de propriedade. Recentemente, o Governo aprovou Directrizes (Orientações ou Instruções) sobre a forma de calcular o conteúdo local, usando uma equação matemática específica. As Directrizes resultaram do Acordo de Compras Local, aprovado em 2011, reflectindo um compromisso celebrado entre os sectores público e privado, com o objectivo de melhorar o aprovisionamento local em sectores essenciais da economia.

Dada a complexidade do sistema BEE/BBEE da África do Sul, que se pode classificar como o seu equivalente do conteúdo local, é difícil tirar conclusões gerais do mesmo. Uma análise apropriada requer examinar os efeitos das exigências de BBEE por sector. Por exemplo, em 2010, o Governo aprovou uma emenda à Carta (Charter) da BBEE para a Indústria de Mineração e Minerais²³. A emenda estabelece metas muito específicas para a participação das empresas locais, o emprego, o desenvolvimento de recursos humanos, a formação profissional e o desenvolvimento da comunidade.

Muito embora o modelo da África do Sul seja bastante completo e complexo, os resultados não têm sido positivos, de facto tem algumas consequências negativas. Em primeiro lugar, os códigos da BBEE são altamente complexos e complicados, difíceis de compreender. Isso aumentou de forma significativa os custos de fazer negócios na África do Sul e, nalguns casos, provocou descontinuidade de investimentos de algumas empresas já estabelecidas. Outra crítica ao sistema da BBEE é que este não promoveu um desenvolvimento sustentável do sector privado e também não resultou num crescimento das empresas.

²¹ Lei das Actividades Petrolíferas (Lei Nº 10/04); Lei do Regime Tributário do Petróleo (Lei Nº 13/04); Lei dos direitos alfandegários do Petróleo (Lei Nº11/04); Lei da Promoção de Negócios para as Empresas Privadas Locais (Lei Nº 14/03); Contratação obrigatória e formação dos cidadãos angolanos (Decreto-Lei Nº20/82 e Lei Nº 17/09); Fundo de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos (Decreto-Lei Nº14/10); Contratação de serviços de empresas locais na Indústria de Petróleo (Decreto-Lei Nº 127/03 e 48/06); Regime de câmbio para o Setor de Petróleo (Lei Nº 02/12); Investimento Privado (Lei Nº 20/11).

²² Doing Business Mozambique (2013).

²³ Amendment to Broad-based Black Economic Empowerment Charter for the South African Mining and Minerals Industry, September, 2010.

Em muitos sentidos, isto pode-se atribuir à abordagem que obriga a compra em determinadas empresas, resultando num comportamento rígido relativamente as aquisições em vez de encontrar uma combinação mais equilibrada balanceando a necessidade de regulação com o apoio à melhoria de um ambiente mais favorável aos negócios, e utilização de incentivos para catalisar as compras locais sem sacrificar a qualidade e o custo.

A Tabela 4 apresenta um sumário geral das principais características do quadro jurídico/das políticas do Conteúdo Local por país.

TABELA 4: COMPARAÇÃO DAS LEIS, POLÍTICAS E REGULAMENTOS SOBRE O CONTEÚDO LOCAL, DE VÁRIOS PAÍSES

	Nigéria	Gana	Angola	África do Sul
Quadro Jurídico	Lei de Desenvolvimento do Conteúdo Local da Indústria Nigeriana de Petróleo e Gás, 2010	Quadro de Políticas para o Conteúdo Local e Participação Local em Actividades Petrolíferas	Disperso por mais de 9 instrumentos de diferente legislação	Contratos (Charter) e Códigos de Emancipação Económica da População Negra alargada (BBEE) por sector
Definição do Conteúdo Local	Valor acrescentado ou criado na economia Nigeriana por nigerianos	Nível de utilização de perícia (técnicos especializados), bens e serviços, trabalho, empresas e financiamento ganeses nas actividades petrolíferas e de gás	Valor acrescentado a bens e serviços no país; Propriedade angolana definida por 51% do capital social da empresa sob controlo de um cidadão angolano	Múltiplos critérios incluindo valor acrescentado a bens e serviços, propriedade e localização
Principais Requisitos	Plano de Aquisição do Conteúdo Nigeriano Plano de Emprego	Plano do Conteúdo Local Plano e Programa de Recrutamento e Formação	Parceria angolana obrigatória para qualquer empresa	Desagregados por sector e incluindo emprego, serviços e bens
Principal Instituição (Líder)	Conselho de Administração e Monitoria do Conteúdo Nigeriano	Comité do Conteúdo Local	Ministério de Petróleo	Por Ministério do sector em questão
Metas do Conteúdo Local Especificadas	Requisitos altamente rígidos e específicos por sector e bens	Define metas de longo prazo mas não as prescreve por sector	Pelo menos 70% dos empregados devem ser angolanos; listagem geral de sectores fundamentais sem metas específicas	Define metas rigorosas e específicas por sector

4.5. TRINIDAD E TOBAGO

A abordagem do conteúdo local de Trinidad e Tobago está centrada no seu Quadro de Políticas do Conteúdo Local e Participação Local do Sector Energético, aprovado em 2004. Este Quadro de Políticas define CL “em termos de propriedade, controlo e financiamento pelos cidadãos de Trinidad e Tobago”²⁴. O Quadro de Políticas define o CL com rigor, indicando como cada instituição-chave e o sector privado irão cooperar para concretizar a visão, e como o Governo pretende implementar as suas actividades do CL. O Quadro também prevê a criação de um Comité do Conteúdo Local para gerir e impulsionar o processo.

O modelo de Trinidad e Tobago baseou-se fortemente no uso de empreendimentos conjuntos (parcerias) para facilitar a transferência de competências e tecnologia. Um exemplo bem sucedido no uso de parcerias para a capacitação local é a filial local (subsidiária) da BP em Trinidad e Tobago, a BPTT. Com este parceiro local, a BP decidiu construir a sua plataforma Cannonball, no sul de Trinidad, com uma bonificação (prémio no preço) de 10 milhões de dólares (USD), em vez de importar a plataforma. Este projecto foi usado como uma iniciativa de capacitação e transferência de competências e conhecimentos para o parceiro local da BP. Cinco anos depois, a BP contratou o mesmo parceiro local para construir mais duas plataformas de gás, conseguindo economias de custos de cerca de 11 milhões de dólares (USD).

²⁴ Energy Sector Local Content and Local Participation Policy Framework (2004), Government of Trinidad and Tobago.

Outra lição positiva a ser tirada da actividade do Conteúdo Local de Trinidad e Tobago é a criação da Câmara do Conteúdo Local. Esta instituição independente é financiada pelas grandes empresas internacionais de petróleo e tem como objectivo fornecer formação e assistência técnica aos fornecedores locais para os ajudar a ser mais competitivos como prestadores de serviços das grandes empresas petrolíferas.

4.6. NORUEGA

A Noruega é frequentemente citada como um estudo de caso de como as políticas do Conteúdo Local podem conseguir alavancar a exploração de recursos naturais para criar um sector privado nacional forte e uma cadeia de abastecimento eficaz. Contudo é preciso notar que o processo norueguês ocorreu na altura em que as regras internacionais do livre comércio e o ambiente competitivo global eram completamente diferentes do contexto actual, por exemplo, a China, a Índia e o Brasil não tinham a mesma presença e força no mercado como têm agora. Não obstante, há muito a ser aprendido da experiência da Noruega. Através da sua empresa estatal de petróleo, a Statoil, a Noruega deu prioridade ao investimento em pesquisa e desenvolvimento, nas parcerias com instituições de pesquisa e na transferência de competências como uma estratégia para diversificar a sua economia e amplamente participar na indústria de petróleo e gás. A Noruega forneceu incentivos fiscais para as empresas que investiram na pesquisa e no desenvolvimento juntamente com instituições científicas locais, e também forneceu incentivos durante o processo de aquisição, onde as empresas concorrentes que integraram empresas norueguesas nas suas propostas receberam mais pontos do que as que não o fizeram. A Noruega também assumiu uma perspectiva de longo prazo, usando os lucros da indústria de petróleo e gás para influenciar a sua base industrial já existente a diversificar e a inovar em resposta a procura da indústria de indústria do petróleo e de gás e serviços associados.

Há muitos outros exemplos de governos que usaram políticas e leis do Conteúdo Local para estimular o desenvolvimento económico local, em geral, ou em sectores específicos (caso do Brasil) e outros que estão em processo de estabelecer os seus quadros legais (a Serra Leoa aprovou uma Política do Conteúdo Local em 2012). Cada país aprendeu com as suas próprias experiências que poderão ser úteis para Moçambique. As que discutimos aqui, juntamente com a própria experiência de Moçambique e o ambiente político-económico actual, são suficientes para apresentar três principais opções para o futuro desenvolvimento do conteúdo local.

5. OPÇÕES DE CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Com base no mapeamento do quadro legal existente, as falhas de mercado, os desafios para o crescimento económico ligado ao sector de recursos naturais, e as lições a partir da experiência de outros países com conteúdo local, Moçambique tem três opções principais de como abordar a questão do conteúdo local. Essas opções variam entre não adoptar qualquer acção até desenvolver uma lei e regulamentos de um Conteúdo Local específico ou começar o processo com o desenvolvimento de um Quadro de Políticas do Conteúdo Local. A Tabela 5 abaixo resume os benefícios, os custos, as lições aprendidas dos outros países, e as potenciais consequências de cada opção. Independentemente da opção que fôr seleccionada e considerada ser como a mais.

5.1. OPÇÃO 1 - NÃO ADOPTAR QUALQUER ACÇÃO GOVERNAMENTAL (NÃO FAZER NADA)

O Governo pode decidir não adoptar nenhuma acção específica sobre o conteúdo local e, em vez disso, permitir que os mecanismos existentes orientem as actividades relacionadas com o conteúdo local. Isso significaria uma melhor execução das cláusulas existentes que ajudam a estimular o desenvolvimento local das PME, tal como a preferência da margem de 10-15% do preço já previsto na Lei de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado. Também significaria que as iniciativas do Conteúdo Local iriam avançar de uma forma altamente descentralizada,

com vários ministérios envidando os seus próprios esforços e as empresas de mineração individualmente estruturando os seus próprios programas do Conteúdo Local e de compras sem qualquer estratégia, orientação ou monitoria coerente que facilitasse o desenvolvimento e a avaliação do CL.

Os benefícios desta abordagem são a não introdução de normas adicionais que agravem os procedimentos governamentais e burocráticos correntes, que já complicam e limitam o ambiente de fazer negócios. A opção “ não fazer nada” não introduz requisitos e exigências adicionais que poderiam resultar num proteccionismo (e outras práticas não apropriadas) às empresas que operam em Moçambique.

O grande custo, que está em risco é o governo não tirar vantagem (proveito) dos novos investimentos na indústria extractiva para alavancar o desenvolvimento económico local e melhorar a produtividade e a concorrência (competitividade). A abordagem de “não fazer nada” também não vai ao encontro da realidade político-económica dos moçambicanos que vivem nas áreas onde a actividade extractiva está a ocorrer e que esperam que o Governo dê um sinal de que a exploração dos recursos nacionais levará a um crescimento económico inclusivo. As lições de outros países também apontam para a tendência de que nenhuma intervenção governamental geralmente resulta na perda de oportunidades para o desenvolvimento económico local, visto que as forças de mercado não conseguem facilitar o crescimento de forma natural e as empresas privadas não têm por norma tomar a iniciativa de lidar com (resolver) as deficiências do mercado e de criar fortes cadeias de abastecimento locais.

5.2. OPÇÃO 2 - APROVAR LEIS E REGULAMENTOS DE CONTEÚDO LOCAL OU APROVAR REGULAMENTOS DE CONTEÚDO LOCAL ESPECÍFICOS, LIGADOS ÀS FUTURAS LEIS DE MINERAÇÃO, DE PETRÓLEO E DE GÁS

No outro extremo do espectro, o Governo tem uma segunda opção que é a de abordar imediatamente o conteúdo local por meio de leis e regulamentos específicos. Isso teria que ser feito através da elaboração e aprovação de uma nova Lei do Conteúdo Local (incluído os respectivos regulamentos); ou pela aprovação de novos regulamentos ligados às leis de mineração, de petróleo e de gás em revisão. Esta abordagem confere alguns benefícios importantes. Em primeiro lugar, a legislação (lei e regulamentos) têm força de lei e são executáveis pelos tribunais. Isso permitiria ao Governo definir as metas e os requisitos para as empresas, e responsabilizá-las na aplicação da lei e no alcance das metas definidas. Em segundo lugar, uma lei bem elaborada deve ser clara e deve ser igualmente aplicada a todos e, portanto, em teoria, iria reforçar a transparência na indústria extractiva. Não menos importante, uma lei específica do CL iria satisfazer uma exigência política imediata daqueles que querem ver acção rápida do Governo no que diz respeito às grandes empresas internacionais que operam em Moçambique.

Os custos desta opção para Moçambique são grandes e superam os benefícios. Uma lei específica do Conteúdo Local incluindo os respectivos Regulamentos pode estabelecer indevidamente as metas e requisitos do Conteúdo Local, sem estar baseada em dados disponíveis e fiáveis que informem quais as metas realistas e adequadas. Como resultado, provavelmente a Lei fixaria metas do Conteúdo Local inatingíveis, gerando confusão e criando expectativas irreais no seio das PME e dos grandes contratantes. Introduzir uma outra lei exige a sua aplicação adequada e justa, caso contrário, maiores poderes discricionários para uma entidade do Governo poderiam ser susceptíveis de abuso e de surgimento de intermediários. Face à experiência actual de comunicação, difusão e aplicação deficientes das leis existentes, é provável que uma nova lei incluindo elementos do Conteúdo Local, acabasse por ter um destino semelhante, a curto prazo, se não se verificasse um aumento rápido na capacidade da sua aplicação. Finalmente, uma outra consequência grave de aprovar uma lei e regulamentos sobre o Conteúdo Local de forma prematura poderia aumentar significativamente os custos de fazer negócios e consequentemente limitar ou mesmo reduzir o investimento estrangeiro do país. Enquanto alguns requisitos do Conteúdo Local são apropriados onde há uma base de capacidade local para cumpri-los, Moçambique não tem actualmente a capacidade necessária para a sua definição e implementação; os requisitos do Conteúdo Local específico (ou seja, percentagens por sector) seriam prematuros.

5.3. OPÇÃO 3 - DESENVOLVER UM QUADRO DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

A terceira opção é desenvolver um quadro de políticas do Conteúdo Local (CL) como ponto de partida para abordar as questões relacionadas ao CL em Moçambique. Um quadro de políticas daria a oportunidade de desenvolver uma perspectiva de longo prazo sobre o papel (a função) do CL em Moçambique, acordar a sua definição, determinar a visão, os objectivos e metas, e explicar como o Governo iria prosseguir uma abordagem coordenada na implementação do CL.

Dada a natureza não estruturada do diálogo actual acerca do conteúdo local em Moçambique, o processo de desenvolver um quadro de políticas poderia providenciar uma oportunidade organizada e bem coordenada de envolvimento do Governo com as principais partes interessadas, incluindo o sector privado e a sociedade civil na definição do que Moçambique quer alcançar com o CL e como chegar aos seus objectivos. Isso teria a vantagem de criar um consenso e uma compreensão comum do Conteúdo Local, de modo a que as expectativas pudessem ser alinhadas com resultados realistas. Um Quadro de Políticas também enviaria um forte sinal de mercado ao sector privado, especificamente às grandes empresas extractivas internacionais: o envolvimento do sector privado local e a criação do CL nas suas operações são fundamentais para fazer negócios em Moçambique.

Há também potenciais custos associados ao desenvolvimento de um Quadro de Políticas. Em primeiro lugar, o processo político pode levar tempo, e sem uma boa liderança e compromisso, pode resultar num processo longo e frustrante que não consegue acrescentar valor à melhoria do ambiente favorável para os negócios. Em segundo lugar, deve haver capacidade do Governo de implementar o conteúdo da Política, uma vez aprovada. As fraquezas em termos de capacidade que poderiam limitar a execução de uma lei ou dos regulamentos do Conteúdo Local devem ser superadas de modo a limitar a ineficácia ao nível da implementação da política. Em terceiro lugar, as políticas não têm o mesmo peso que as leis ou regulamentos. Isto pode induzir a que algumas empresas extractivas privadas não levem as políticas a sério, e não participem activamente no desenvolvimento de iniciativas do Conteúdo Local. Como resultado, pode haver alguns casos em que se perde a oportunidade de alavancar investimentos de grandes empresas extractivas para o desenvolvimento do CL. Finalmente, o desenvolvimento de um Quadro de Políticas pode ser o primeiro passo dum processo de criação do Conteúdo Local, que pode no futuro exigir legislação ou regulamentação complementar. Seria necessário mais tempo para preparar o quadro legal completo para o conteúdo local, em vez de contornar as políticas e passar directamente para a lei e para os regulamentos.

TABELA 5: OPÇÕES DE POLÍTICAS DO CONTEÚDO LOCAL

	Opção 1 - Não adoptar qualquer acção governamental (não fazer nada)	Opção 2 - Aprovar Leis e Regulamentos do Conteúdo Local ou aprovar Regulamentos do Conteúdo Local específicos ligados às futuras leis de	Opção 3 - Desenvolver um Quadro de Políticas do Conteúdo Local
Benefícios	Não introduz quaisquer actividades que limitam o mercado na economia; evita a criação de burocracia adicional que pode perturbar o clima de investimento	Instrumento jurídico claro e geralmente aplicável a todos os participantes no mercado; responde fortemente às expectativas dos cidadãos.	Envia um forte sinal de mercado aos sectores público e privado sobre as prioridades do governo, e é um quadro de referência para a acção; oportunidade de desenvolver uma abordagem compreensiva (abrangente) permitindo consenso

	Opção 1 - Não adoptar qualquer acção governamental (não fazer nada)	Opção 2 - Aprovar Leis e Regulamentos do Conteúdo Local ou aprovar Regulamentos do Conteúdo Local específicos ligados às futuras leis de	Opção 3 - Desenvolver um Quadro de Políticas do Conteúdo Local
Custos	Não resolve/minimiza as deficiências do mercado existentes que tendem a piorar sem intervenção do governo; não resulta numa atribuição mais eficaz de recursos e oportunidades associadas ao crescimento da indústria extractiva; não responde à demanda e às expectativas do cidadão e pode resultar em conflitos sociais que acarretam custos para a economia em termos de produtividade, receitas e clima de investimento	Limita o acesso ao mercado livre pela imposição de restrições, quotas e/ou regulamentos; pode aumentar os custos prescrevendo quotas, percentagens e requisitos específicos para bens e serviços do Conteúdo Local; afecta negativamente o ambiente favorável ao negócio	Não é tão exequível como as leis ou os regulamentos; a capacidade do Governo para impulsionar o processo de múltiplas partes interessadas pode ser fraca
Lições aprendidas de outros países	A falta de liderança governamental na promoção de crescimento do sector privado nacional relacionado com o sector extractivo resultou na fuga de capital, transferência limitada de tecnologia e competências e um crescimento económico enclave (isolado) na Nigéria	A aprovação da lei nigeriana do Conteúdo Local diz-se ter resultado na criação imediata de empresas locais, no entanto, não existem estatísticas e dados fiáveis que possam substantiar essas afirmações; o caso da Nigéria mostra que a execução e a medição dos requisitos do Conteúdo Local são extremamente inconsistentes, causando confusão no mercado, frustração no seio dos participantes e má adesão pelas empresas internacionais	Começar com um quadro de políticas permitiu a alguns países de tratar questões fundamentais relacionadas com o conteúdo local antes da aprovação de legislação específica; contribui para que as empresas extractivas melhorem as suas iniciativas do Conteúdo Local (boas evidências no Gana e em Trinidad e Tobago)



Assembleia da República de Moçambique

	Opção 1 - Não adoptar qualquer acção governamental (não fazer nada)	Opção 2 - Aprovar Leis e Regulamentos do Conteúdo Local ou aprovar Regulamentos do Conteúdo Local específicos ligados às futuras leis de	Opção 3 - Desenvolver um Quadro de Políticas do Conteúdo Local
Potenciais consequências para Moçambique	<p>Não fazer nada, não responde à preocupação pública da necessidade de alavancar os novos investimentos associados às indústrias extractivas para fortalecer a economia local e estimular o crescimento das empresas; a falta de acção resulta numa dependência de uma atitude pró-activa das empresas de extracção na promoção de desenvolvimento e mercado na sua área de influência</p>	<p>Os requisitos de legislação específica do Conteúdo Local criam expectativas que não podem ser satisfeitas pelas PME (custos, qualidade, capacidade) e pelos grandes compradores (tempo, custo); esta situação cria maior descontentamento e frustração nas empresas, nas comunidades locais e no país em geral; propensa a criar condições de mercado não competitivas e potenciais conflitos podem surgir, relacionados com os acordos comerciais multilaterais, regionais e bilaterais; parâmetros e requisitos são legislados sem se ter uma base sólida de informação que substancie a sua eficácia; difícil de gerir e aplicar de modo igual; requer um apoio à capacidade e assistência técnica</p>	<p>Muito embora um quadro de políticas seja um bom passo inicial na abordagem coordenada e sistemática do Conteúdo Local em Moçambique, provavelmente será necessário desenvolver legislação complementar no futuro; Este processo exige mais tempo desde a decisão de elaborar e aprovar o quadro de políticas e a aprovação do quadro jurídico específico final</p>

6. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta a economia política actual em Moçambique e a pressão para agir na área do Conteúdo Local e também considerando a necessidade de acordar na definição, visão do conteúdo local, o Governo de Moçambique deveria considerar o desenvolvimento de um Quadro de Políticas do Conteúdo Local. Esta opção facilitaria a abordagem dos aspectos fundamentais do Conteúdo Local e permitiria ao Governo o desenvolvimento de uma abordagem unificada e coordenada, em vez de uma abordagem que é ad-hoc e confusa para o sector privado. Uma abordagem orientada também permitiria a participação do sector privado e da sociedade civil na elaboração desta Política e, assim, usá-la como plataforma para criar um entendimento comum. Boas lições sobre um sólido processo consultivo podem ser retiradas do processo de diálogo das partes interessadas seguido no Gana, e no processo de Acordo de Aquisição Local, da África do Sul, são alguns dos exemplos.

As seguintes recomendações devem ser consideradas no desenvolvimento deste Quadro de Políticas:

1. O Quadro das Políticas do Conteúdo Local deve ser usado para esclarecer e acordar a definição, a visão, os objectivos e a estratégia para o conteúdo local em Moçambique. Deve ser um processo inclusivo que integra o sector privado e a sociedade civil. O Quadro das Políticas deve definir claramente os papéis e as responsabilidades do Governo e do sector privado na consecução dos objectivos, as disposições institucionais fundamentais que facilitarão o sucesso e a forma como o conteúdo local se relaciona com o desenvolvimento local e o processo de reforma do ambiente de negócios mais vasto, já em curso, em Moçambique;
2. O Governo de Moçambique deve determinar claramente o seu objectivo e a sua estratégia para a gestão fiscal das receitas que irá receber do sector extractivo. Esses recursos devem ser geridos de forma transparente e investidos para apoiar a agenda de desenvolvimento económico mais amplo, construindo as infra-estruturas e fortalecendo o capital humano através da saúde e da educação. Ter uma estratégia e um processo claro para o fazer, irá permitir a qualquer actividade do Conteúdo Local (referir-se) à agenda de desenvolvimento económico mais amplo, que será alimentado por esta nova fonte de receitas para o estado;
3. Moçambique deve concentrar a concepção do projecto do Conteúdo Local nos resultados, e não nas exigências. Isto é particularmente importante quando se trata de uma definição do Conteúdo Local. Por exemplo, frequentemente os governos desviam-se na concordância sobre uma definição de “local”, que muitas vezes se baseia numa numeração específica de empresa de propriedade nacional (apropriação nacional de uma empresa). A experiência em países como a Nigéria ressaltaram as dificuldades de assegurar que a apropriação de uma empresa resulta num crescimento económico inclusivo local, ou crie mais empregos formais do que empresa (apropriação) estrangeira. Em vez disso, o Quadro de Políticas do Conteúdo Local de Moçambique deve enfatizar a criação de emprego, em todos os níveis, desde qualificados a altamente qualificados, e o desenvolvimento empresarial. A Política deve, então, descrever a forma como o governo e o sector privado da indústria extractiva devem colaborar para alcançar os objectivos de desenvolvimento;
4. O Governo deve considerar uma abordagem baseada em incentivos para o desenvolvimento do Conteúdo Local, em vez de uma abordagem que se baseia em excessivos regulamentos (tentar regular tudo). Uma Política que recompensa empresas privadas para investir no desenvolvimento da cadeia de abastecimento local, no fortalecimento das empresas locais e no aprofundamento do mercado local, pode levar a sucessos mais rápidos e mais eficazes do que uma política baseada em requisitos e penalizações. Essas recompensas podem ser integradas em processos de compras, onde as empresas que demonstram um maior conteúdo local e mais ligações com fornecedores locais, recebem mais pontos do que as que não o fazem. Outros países, como a Noruega, têm concedido incentivos fiscais, tais como benefícios fiscais para gastos com investimentos na pesquisa local e no desenvolvimento com instituições locais;

5. A política deve exigir aos operadores, contratantes e sub-contratantes que desenvolvam e compartilhem os Planos de Compras do Conteúdo Local e os Planos de Emprego Local. Estes planos serão peças fundamentais para superar a lacuna de informação que existe actualmente. No entanto, o desenvolvimento desses planos não é suficiente. As metas devem ser realistas e o progresso deve ser monitorizado e avaliado, no mínimo, semestralmente. Isto irá criar um conjunto de informação útil sobre o emprego e a contratação locais relacionados com a indústria extractiva, a ser integrado nos planos futuros. Os planos também devem ser normalizados, em larga medida, de modo a serem facilmente disseminados e compreendidos no mercado local;
6. O Governo de Moçambique deve comprometer-se a executar as cláusulas do Conteúdo Local do quadro legal já existentes, tal como a Lei de Contratação de Bens e Serviços Públicos. A Política seria uma boa oportunidade para o fazer de forma coerente, sob um tema unificador. O Índice de Governação de Recursos reprova Moçambique. Nas quatro componentes utilizadas para formular o contexto institucional e legal do Índice - relatando práticas de apresentação de relatórios, garantias e controlo de qualidade, e ambiente favorável - Moçambique tem um desempenho fraco - 46 pontos num total de 58. Apesar das componentes não abordarem as questões do Conteúdo Local de modo directo, ressaltam as deficiências na governação global do sector e salientam a actual incapacidade de gerir adequadamente os elementos fundamentais da indústria extractiva²⁵;
7. Qualquer política deve estar ligada ao planeamento do sector e às estratégias de desenvolvimento. Isso irá ajudar a coordenar uma abordagem do apoio à indústria, e poderia ser útil também para sincronizar as metas do Conteúdo Local com as medidas básicas já aceites pelo Governo;
8. A Política do Conteúdo Local deve salientar a parceria com o sector privado, por meio de co- financiamento, concepção conjunta e alinhamento dos objectivos. Há fortes razões para as grandes empresas extractivas quererem cadeias fiáveis de abastecimento local. Poderiam reduzir os custos e garantir uma maior segurança de recursos. Será importante para o sucesso de qualquer iniciativa do CL, que se concentre a curto e médio prazo, cadeias de valor que representam uma forte viabilidade comercial para as indústrias extractivas. Esta abordagem irá facilitar uma maior participação e investimento por parte das grandes empresas do sector;
9. A política do Conteúdo Local também deve ter provisões para o fortalecimento do sector financeiro, em Moçambique, por meio de bancos comerciais locais e do mercado de capitais. Um facilitador fundamental para o crescimento das empresas será a capacidade de ter acesso ao financiamento. É igualmente importante ajudar a fortalecer os mercados de capitais e o sistema bancário, de modo que maiores percentagens de lucros possam ser retidas localmente e reinvestidas na economia;
10. O Governo deve considerar uma colaboração com as grandes empresas extractivas para estabelecer centros independentes de desenvolvimento empresarial (com a assistência técnica de terceiros), para ajudar as PME a melhorar a sua capacidade e qualidade (ver a Câmara do Conteúdo Local, de Trinidad e Tobago), e que ficarão localizados em torno dos centros e corredores de crescimento fundamentais (descentralizados e no terreno). Esta abordagem de “terceiros” pode ser a mais eficaz quanto à atribuição de responsabilidade entre os sectores público e privado, e produzir melhores resultados nos programas de ligação aos mercados, no apoio técnico e serviços de consultoria às PME, na divulgação e partilha de informação, na assistência às PME na celebração de contratos, e nos serviços gerais de apoio empresarial. O exemplo do Centro de Desenvolvimento Económico (EDC) no Delta do Níger é útil como modelo. Embora seja demasiado cedo para reclamar o seu sucesso completo, existem sinais positivos que indicam que a EDC aborda eficazmente o conteúdo local e apoia as cadeias de abastecimento local de forma orientada pelo mercado;

²⁵ RGI Report (2012).

11. Todas as iniciativas do Conteúdo Local devem ser sincronizadas com projectos em curso de apoio ao ambiente favorável aos negócios, e com iniciativas de apoio ao desenvolvimento das PME. Exemplos como o novo projecto Pólo de Crescimento do Banco Mundial oferecem grandes oportunidades para alavancar os recursos existentes e a assistência técnica para acelerar a implementação de actividades do Conteúdo Local e obter uma maior escala de eficácia.

7. PRÓXIMOS PASSOS

Esta Avaliação destina-se a contribuir para um debate no seio do Governo de Moçambique sobre a melhor forma de tratar o conteúdo local no ambiente económico actual, onde a exploração dos recursos naturais domina a agenda de desenvolvimento. Embora sendo política socialmente sensível, o Governo deve ser cauteloso na análise das suas opções, tentando seleccionar a linha de conduta mais adequada com base nas lições aprendidas por outros países e nas necessidades de desenvolvimento económico de Moçambique. Como ponto de partida, o desenvolvimento de um Quadro de Políticas do Conteúdo Local pode ser um primeiro passo no sentido de resolver não só em que medida o crescimento da indústria extractiva pode beneficiar o desenvolvimento económico local, mas também como o Governo pode usar esta nova oportunidade para reiterar o seu compromisso de melhoria, em grande escala, do desenvolvimento inclusivo da economia e do ambiente favorável aos negócios.



Maputo - Moçambique

REFERÊNCIAS

- Africa Progress Panel (2013) “Equity in Extractives: Stewarding Africa’s natural resources for all - Africa Progress Report”.
- Callaghan (2011) “Mozambique Mineral Scan,” Trademark Southern Africa.
- Extractive Industries Transparency Initiative (2012) “Third Reconciliation Report- Year 2010”, Maputo.
- Economic Commission for Africa (2011) “The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes, Economic Commission for Africa”, Addis Ababa.
- Ernst & Young (2012) “Final Report- Mozlink II Independent Evaluation”, Maputo, Mozambique.
- Hubert (2012) “Resources, Revenues and Social Development: Prospects and Challenges for the Extractive Sector in Mozambique”, UNICEF, Maputo.
- Merrill Lynch Research (2011) “Vale SA”.
- IFC (2011) “A Guide to getting started in local procurement”, Washington.
- IFC (2009) “Creating the Foundation for a Linkage Program in a Rural Setting: Lessons Learned from the early stages of the Ahafo Linkages Program in Ghana”, Washington.
- IFC (2011) “The IFC Copperbelt SME Suppliers Development Program Factsheet”, Washington.
- IMF (2011) “The Impact of Megaprojects on growth in Mozambique, IMF Country Report No. 11/350”, Washington.
- International Council on Minerals and Metals (2009) “Mining in Tanzania: What Future Can We Expect, International Council on Minerals and Metals”.
- Mussa (1984) “The economics of content protection,” NBER Working Paper No. 1457.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2012) “Africa Economic Outlook 2012”, Paris.
- Resource Watch Institute (2012) “The 2013 Resource Governance Index: A Measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector”, New York.
- Support Program For Economic and Enterprise Development – SPEED (2012) “Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experiences, Issues and Lessons”, USAID, Maputo.
- United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD (2007) “World Development Report 2007”, New York & Geneva.
- World Bank (2013) “World Development Indicators”; www.data.worldbank.org (last accessed August 6, 2013).
- World Bank (2013) “Doing Business. Washington.
- World Bank (2007) “Mozambique Country Profile 2007”; enterprisesurveys.org, Washington, DC.
- World Investment Report (2007) “Policy Options for Strengthening Local Content in Mozambique”.
- World Economic Forum (2010) “Case Study: Mozambique Natural Gas Project, Sasol.” Geneva.

CAPÍTULO 5
AMBIENTE DE NEGÓCIOS
AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO
AMBIENTE DE NEGÓCIOS EM
MOÇAMBIQUE 1996 – 2013

Outubro 2013

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objectivo deste documento é demonstrar, de forma inequívoca, que os esforços feitos ao longo das últimas quase duas décadas para melhorar o ambiente de negócios e fortalecer o sector privado em Moçambique, têm sido insuficientes. O seu objectivo é dar a conhecer estas falhas e actuar como um apelo à acção no seio de três grupos principais: o sector privado nacional, o Governo e a comunidade de doadores.

A Secção 2 fornece algumas informações sobre a reforma do ambiente de negócios em Moçambique, defende a necessidade deste relatório, e define a metodologia utilizada e as principais dificuldades encontradas.

A Secção 3 tenta situar o ambiente de negócios e o clima de investimento em Moçambique no contexto internacional. Reformas limitadas nos últimos 18 anos não resultaram em alterações substanciais para a maioria das empresas. O ritmo das reformas parece ter estagnado, apesar dos esforços do sector privado e dos investimentos significativos (mais de 10 biliões de dólares - USD) por parte dos doadores e do Governo. Esta estagnação reflecte-se no Índice de Ambiente de Negócios (IAN) de Moçambique (quase inerte durante duas décadas), na sua classificação no índice de Doing Business (146º lugar dos 185 países em 2013) e no seu desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (em penúltimo lugar dos 186 países em 2013).

A Secção 4 explora os mecanismos através dos quais se realiza o diálogo público-privado em Moçambique, e o modo como estes têm evoluído ao longo do tempo. Baseia-se num exame minucioso dos documentos da Conferência Anual do Sector Privado (Annual Private Sector Conference – CASP) e em entrevistas qualitativas com líderes do sector privado. Apesar de haver um processo de diálogo permanente a nível nacional, através das CASP, entre o Governo e a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), não se estão a desenvolver as reformas necessárias para permitir o desenvolvimento da economia de Moçambique, de modo a criar empregos e a permitir a geração de riqueza.

Nesta reunião (13ª CASP) iremos ver os resultados dos esforços desenvolvidos pelos sectores público e privado, optimizando sinergias para o maior benefício do ambiente de negócios e mostrando resultados claros no desempenho da economia nacional. Armando Inroga, Ministro da Indústria e Comércio, 2013.

A Secção 4 explora os mecanismos através dos quais se realiza o diálogo público-privado em Moçambique, e o modo como estes têm evoluído ao longo do tempo. Baseia-se num exame minucioso dos documentos da Conferência Anual do Sector Privado (Annual Private Sector Conference – CASP) e em entrevistas qualitativas com líderes do sector privado. Apesar de haver um processo de diálogo permanente a nível nacional, através das CASP, entre o Governo e a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), não se estão a desenvolver as reformas necessárias para permitir o desenvolvimento da economia de Moçambique, de modo a criar empregos e a permitir a geração de riqueza.

Estabelecem-se compromissos, mas falta levá-los por diante; e, fundamentalmente, não existe um consenso amplo entre o sector público, as empresas e a sociedade civil, sobre o modo de alcançar o desenvolvimento económico. Declarações sobre o desenvolvimento económico baseado no sector privado tais como o Plano de Acção pela Redução de Pobreza Absoluta (PARPA), a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) ou a Estratégia de Melhoramento do Ambiente de Negócios (EMAN), reconhecem que as empresas, e em particular as Pequenas e Médias Empresas (PME), são cruciais para o emprego e para um crescimento de base alargada. No entanto, estas não são transformadas em acções concretas, em termos da legislação que é, então, efectivamente implementada.

A Secção 5 identifica as principais questões que foram levantadas pelo sector privado através do mecanismo de CASP ao longo do tempo, agrupadas em categorias sectoriais e transversais:

Questões específicas do sector (# levantadas)	Questões transversais (# levantadas)	
<input checked="" type="checkbox"/> Agricultura (18)	<input checked="" type="checkbox"/> Transporte (39)	<input checked="" type="checkbox"/> TI /Telecomunicações (10)
<input checked="" type="checkbox"/> Turismo (16)	<input checked="" type="checkbox"/> Impostos, alfândegas e comércio externo (21)	<input checked="" type="checkbox"/> Finanças (10)
<input checked="" type="checkbox"/> Indústria (10)	<input checked="" type="checkbox"/> Sector Público/Administração Estatal (11)	<input checked="" type="checkbox"/> Trabalho (9)
<input checked="" type="checkbox"/> Pesca (4)	<input checked="" type="checkbox"/> Obras Públicas (10)	<input checked="" type="checkbox"/> Comércio (6)
<input checked="" type="checkbox"/> Judiciário (3)		<input checked="" type="checkbox"/> Transversais (5)
<input checked="" type="checkbox"/> Mineração (1)		

Embora cada uma destas categorias contenha muitas questões, ao agrupá-las ilustra-se um padrão global de preocupações levantadas pelas empresas ao longo de um período de 18 anos.

Queremos, aqui manifestar a nossa indignação pelo passo bastante lento que as reformas no país estão a levar. Rogério Manuel, Presidente da CTA, 2013.

A Secção 6 começa com uma exploração do enquadramento político nacional para o desenvolvimento do sector privado em Moçambique. Apesar de se terem canalizado esforços e investimentos significativos para o desenvolvimento de estratégias e políticas relevantes para o sector privado (particularmente em 2006-2009), continua a surgir a necessidade de haver melhorias políticas nas matrizes da CASP, o que demonstra que o enquadramento político nacional não está a satisfazer as necessidades e expectativas do sector privado. Por exemplo, apesar da criação de uma política industrial em 2007, a necessidade de uma política industrial repete-se nas matrizes da CASP em 2012 e 2013. Apesar da criação da estratégia de marketing turístico em 2006, a necessidade de promover e desenvolver a imagem nacional no sector do turismo continua a surgir nas matrizes até 2011. Questões relacionadas com as normas de qualidade continuam a surgir nas matrizes da CASP até 2010, apesar da existência de uma política e estratégia de qualidade promulgada em 2003.

Esta secção também fornece um resumo detalhado da avaliação da EMAN e uma breve avaliação do ambiente regulamentar. Observa que os regulamentos tendem a ser fragmentados e sectoriais, desenvolvidos por ministérios individuais, com consulta limitada com os seus homólogos do Governo ou com as empresas. Incluem-se, como exemplos da complexidade: a regulamentação do licenciamento do turismo, a legislação fiscal e o grande número de regulamentações do trabalho. Além disso, as regulamentações não reflectem muitas vezes as políticas que são supostas implementar.

A secção 6 também contém uma análise comparativa dos temas da CASP ao longo do tempo, dos resultados-alvo da EMAN, dos objectivos específicos e das actividades da EMAN II, e do último Conselho Alargado de Consulta (CAC). Visto que o Governo tomou a decisão estratégica de concentrar na EMAN II mais estreitamente do que a EMAN, de que modo irão ser abordadas, durante o período de cinco anos da EMAN II, as questões importantes que não são abrangidas por esta estratégia.

Apenas dois temas da CASP: (1) registo e licenciamento; (2) insolvência e recuperação - se encontram totalmente reflectidos na EMAN II. Embora algumas das actividades incluídas na EMAN II sejam úteis, estas não irão resolver (nos próximos cinco anos) questões fundamentais que foram levantadas pelo sector privado, de forma consistente, tais como a ineficácia nos portos e nas fronteiras, as importações ilegais, o excesso de burocracia e a corrupção. A grande maioria dos problemas da CASP não foram integrados na EMAN II, e não existe nenhuma indicação sobre se estes podem ser tratados fora da EMAN II ou de que modo.

Outro ponto digno de nota é a falta óbvia de alinhamento entre o CAC (enquanto mecanismo de monitorização para os acordos no âmbito da CASP) e a EMAN/EMAN II. Esta anomalia levanta uma questão importante: qual é/deveria ser a relação entre o diálogo público-privado e os processos de monitorização (CASP e CAC) e a estratégia do Governo para melhorar o ambiente de negócios?

A Secção 7 começa com uma análise do compromisso assumido pela comunidade internacional para com o desenvolvimento do sector privado em Moçambique, e questiona se os resultados previstos foram alcançados. Em seguida, trata da implementação do EMAN ao nível macro. Segue-se uma análise mais detalhada de algumas questões específicas levantadas através do mecanismo CASP ao longo do tempo: questões relacionadas com o investimento e com o comércio, questões relacionadas com o Governo e com a governação, e questões jurídicas.

A Secção 8 começa com uma visão detalhada de uma série de factores que normalmente impedem a reforma: a vontade política, a estrutura e a capacidade no seio das organizações do sector privado, e a capacidade do sector público. Explora também sumariamente questões relacionadas com o proteccionismo e com a intervenção do sector público no sector privado.

A Secção 9 conclui o relatório. As principais constatações da análise são as que se seguem:

A reforma prevista em meados da década de 90 não se materializou. Os relatórios das conferências anuais do sector privado mostram a repetição das mesmas mensagens em cada conferência, acompanhada por uma notável falta de acções concretas.

Os investimentos dos doadores com relevância para o sector privado não produziram resultados. Entre 2001 e 2015 projectaram-se mais de 10 biliões de dólares (USD) para gastar em projectos com relevância para o sector privado. Embora alguns desses fundos sejam subvenções, outros são empréstimos suaves que Moçambique terá que reembolsar. Uma questão fundamental é, portanto, se houve desenvolvimento suficiente do sector privado na criação da riqueza necessária para reembolsar esses empréstimos.

Falta uma visão comum sobre o desenvolvimento de Moçambique e uma política de acompanhamento abrangente para o ambiente de negócios. Moçambique não tem uma estratégia ampla para a Melhoria do Clima de Investimento ou para a Competitividade das Empresas. Em vez disso, a política é desenvolvida de forma sectorial, e é muitas vezes acompanhada por regulamentações fragmentadas, complexas, que se sobrepõem e que até são mesmo contraditórias, de difícil compreensão para o sector privado e de difícil implementação para o sector público.

A reforma política não foi acompanhada pela implementação. A falta de implementação tem sido atribuída a: falta de vontade política; poder político insuficiente no seio dos órgãos do governo responsáveis por supervisionar as reformas; resistência no seio dos funcionários que beneficiam do sistema existente; pouca capacidade do sector público, especialmente nas províncias, para absorver as mudanças regulamentares.

As reformas realizadas têm sido pequenos “ajustes”, em vez de mudanças paradigmáticas, estruturais. Notou-se uma tendência para reformas ou ajustes mais pequenos que poderiam produzir “ganhos rápidos” e isto atribuiu-se a: forças poderosas no seio da estrutura política, cujos interesses não seriam servidos por reformas mais profundas; fraquezas no mecanismo da CASP; e uma necessidade de demonstrar alguns sucessos resultantes do diálogo público-privado, sob pressão dos doadores que desejam ver ganhos rápidos dentro de ciclos de financiamento de curto prazo, ao invés de uma abordagem integrada e de longo prazo para a reforma estrutural.

A falta de desenvolvimento deu origem a tendências proteccionistas que podem bloquear o crescimento do sector privado. Houve uma preocupação recente, no diálogo público-privado e nas discussões no seio do sector privado, em restringir o ambiente de negócios ao legislar o conteúdo local e a participação, e ao proteger os negócios com base no passaporte detido pela maioria dos accionistas.

Os mecanismos de diálogo público-privado não cumpriram a sua promessa inicial e devem ser significativamente reforçados. Mesmo havendo a vontade política para os tipos de reforma propostos, o formato das matrizes e da CASP não é propício para promover e, em seguida, monitorizar a reforma; isto requer um diálogo muito mais intenso através de mecanismos transparentes, inclusivos e geridos de forma eficaz. Os principais impedimentos para que um sistema de diálogo funcione são, em primeiro lugar, a falta de um diálogo aberto, inclusivo, transparente e sistemático entre o Governo e as empresas e, em segundo lugar, a falta deste mesmo diálogo no seio do próprio sector privado.

Está-se neste momento a abrir uma nova janela de oportunidades para o desenvolvimento de negócios, com a profusão de recursos naturais que se está a verificar em Moçambique, mas as elevadas taxas de crescimento podem levar à complacência entre os líderes do Governo. O crescimento liderado pelo sector extractivo não levará a um desenvolvimento económico alargado, à criação de emprego em grande escala e a melhorias generalizadas no desenvolvimento humano. A principal questão que se coloca agora, tanto às empresas como ao Governo, é se serão ou não tomadas as medidas corajosas necessárias para uma reforma total, ou se o diálogo público - privado irá continuar com ajustes e mudanças pontuais, que muitas vezes não têm um grande impacto, que são frequentemente mal implementadas e podem aumentar escusadamente os custos e encargos.

O relatório conclui com quatro recomendações:

- Política - deve haver uma única política de desenvolvimento económico coordenada, liderada desde os mais altos níveis do Governo, que fará com que cada pensamento, acção, regulação, imposição, taxa etc. deve ser analisada com base nos seus benefícios para as empresas, e estruturada em conformidade;
- Legislação - A legislação deve, em todos os casos, reflectir fielmente a respectiva política. Deve ser clara, simples e sobretudo exequível. Para melhorar a qualidade e a relevância da legislação, o projecto da Lei de Participação Pública deve ser aprovado e implementado imediatamente, não só para garantir o acesso mais amplo ao debate sobre a legislação e a política para o sector privado, mas para a sociedade civil como um todo;
- Implementação - Os ministros devem ser directamente responsáveis perante o Primeiro-Ministro ou o Presidente, pela implementação efectiva e atempada das decisões políticas e da regulamentação associada pelas quais são responsáveis. Deve-se dar prioridade à comunicação e à divulgação de novos regulamentos - ao sector privado, aos cidadãos comuns e especialmente aos funcionários encarregados da fiscalização e implementação;
- Impacto - os progressos e os resultados devem ser monitorizados e avaliados com base no impacto, medido em termos da experiência da maior parte das empresas, em vez da conclusão das actividades.

INTRODUÇÃO

ANTECEDENTES

O desenvolvimento de negócios e, portanto, a criação de riqueza e de emprego são fundamentais para melhorar o desenvolvimento humano. Existe uma relação directa entre um ambiente de negócios melhor, um crescimento assente numa base alargada, a geração de rendimento e a redução da pobreza. Os enquadramentos legais, regulamentares e administrativos conducentes são uma pré-condição necessária para que essa cadeia se desenvolva. Também são necessárias políticas de apoio proactivas e estruturas institucionais públicas e privadas fortes, a funcionar como mecanismos de execução.

O interesse do sector privado é prosperar, crescer e consolidar-se enquanto o Governo, por sua vez, está interessado em proteger o sector privado como um dos instrumentos-chave para resolver os problemas da sociedade. O Governo ... continuará a apoiar e a estudar formas de o aumentar, de modo a que o sector privado possa participar significativamente na redução do desemprego através da criação de postos de trabalho ... para que o sector privado possa servir de alavanca para elevar os padrões de vida do nosso povo e erradicar a pobreza extrema. Joaquim Chissano, Presidente, 1998.

Há muito tempo que são reconhecidas em Moçambique as ligações entre um sector privado forte, vibrante e diversificado, facilitado por um ambiente de negócios favorável, e a criação de emprego e o aumento de receitas fiscais para o desenvolvimento económico e humano. Tem havido, desde 1995, um diálogo anual contínuo entre o Governo e o sector privado e, no período intermédio, o Governo empreendeu uma série de reformas, destinadas a melhorar o ambiente de negócios.

Na XIII edição da CASP, realizada no dia 8 de Março de 2013, o Ministro da Indústria e Comércio, Armando Inroga, indicou que o governo cumpriu 80% das suas metas para a reforma do ambiente de negócios. Os seus comentários coincidiram com a conclusão da primeira fase da EMAN (Estratégia de Melhoramento do Ambiente de Negócios), com os preparativos para implementar a segunda fase da reforma do ambiente de negócios (EMAN II), e com o lançamento de um projecto da ENDE. Cinco meses mais tarde, o relatório da CTA para o Conselho Empresarial Nacional (CEN) mostrou que apenas quatro das vinte e uma prioridades acordadas na CASP de 2013 foram consideradas “concluídas”.

Nesta reunião (13ª CASP) vamos ver os resultados dos esforços desenvolvidos pelos sectores público e privado, a optimizarem sinergias para o maior benefício do ambiente de negócios, e a mostrarem resultados claros no desempenho da economia nacional. Armando Inroga, Ministro da Indústria e Comércio, 2013.

Apesar do optimismo do governo quanto à sua política e acções de reforma do ambiente empresarial, o crescimento das PME e a criação de emprego têm sido mínimos e o crescimento continua-se a limitar aos sectores dominados por grandes investidores internacionais (p. ex. a indústria extractiva e os serviços financeiros). As empresas continuam-se a apresentar negativamente afectadas pela incerteza no ambiente de negócios, pela imprevisível aplicação da legislação e por outras barreiras ao investimento. De facto, os resultados do Índice de Ambiente de Negócios anual e o levantamento de indicadores do Doing Business, do Banco Mundial, traçam um quadro muito diferente daquele apresentado pelo Governo. Esta constatação questiona assim o que é que se alcançou desde o primeiro CASP em 1995.

Estimativas conservadoras, com base no número de jovens que se juntam ao caderno eleitoral indicam que a economia deve criar pelo menos 300 mil novos empregos por ano. Tal criação de emprego em grande escala só poderá surgir de um rápido desenvolvimento de sectores chave, tais como a agricultura, o turismo e a indústria de trabalho intensivo, e de uma enorme expansão e desenvolvimento do sector das PME. Os grandes investimentos (conhecidos como mega-projectos) irão contribuir de forma significativa para a receita do Estado, mas não irão criar postos de trabalho a esta escala. De facto, enquanto o país não conseguiu substituir importações, especialmente de produtos básicos como alimentos, os principais investimentos previstos para os próximos anos, correm o risco de aumentar a inflação e, portanto, de aumentar os custos para aqueles que menos podem pagá-los.

Os problemas com que as empresas se confrontam e os desafios que o país enfrenta, como resultado da profusão de recursos, são complexos. No entanto, o maior desafio para a sociedade civil pode ser convencer o Governo de que há um problema. Em declarações públicas, representantes do Governo indicam regularmente que acreditam ter havido uma reforma significativa, que o ambiente de negócios é muito melhor e que o crescimento da economia se baseia no aumento do número das empresas que abrem e/ou que fazem investimentos.

O país continua a ser um destino de eleição para o investimento e há uma determinação em prosseguir com a reforma para beneficiar as empresas. Aiuba Cuereneia, Ministro de Plano e Desenvolvimento, 2013.

Assim, antes de poder ocorrer o tipo de reforma profunda que é necessária para o ambiente de negócios, as empresas enfrentam o desafio de apresentar uma frente unida e de erguer a sua voz a fim de convencer o Governo da necessidade uma reforma mais radical, de grande alcance e rápida, para que o país possa realmente aproveitar a profusão de recursos, de uma forma que beneficie a todos.

Reconhecendo que o balanço é apenas semestral, queremos, aqui manifestar a nossa indignação pelo passo bastante lento que as reformas no país estão a levar. Rogério Manuel, Presidente da CTA, 2013.

Para ter uma oportunidade de influenciar a política, não será suficiente uma organização erguer a sua voz sozinha. Será necessário que um grupo de decisores e formadores de opinião moçambicanos influentes, de toda a sociedade civil, associem as suas vozes e as das organizações que representam, a um movimento concertado para a mudança.

No entanto, antes que isso possa acontecer, é necessário avaliar aquilo que se tem pedido e aquilo que se tem feito em termos de melhorias no ambiente de negócios nos últimos 18 anos, desde a primeira conferência do sector privado em 1995. Isto requer uma comparação das matrizes da CASP, da EMAN I e dos seus resultados, e dos levantamentos de dados do IAN e do Doing Business. Ao examinar o progresso no mecanismo de diálogo fornecido pela CASP, assim como as medidas tomadas na EMAN e a subsequente subida ou queda da confiança empresarial e da classificação mundial (expressas no IAN e Doing Business, respectivamente), este relatório tem como objectivo apresentar uma visão geral sobre o impacto das reformas até à data e destacar aquilo que falta fazer.

OBJECTIVO

O objectivo deste documento é demonstrar, de forma inequívoca, que os esforços desenvolvidos ao longo das últimas quase duas décadas para melhorar o ambiente de negócios e fortalecer o sector privado, têm sido insuficientes. O seu propósito é dar a conhecer estas falhas e actuar como uma chamada à acção, no seio de três grupos fundamentais: o sector privado nacional, o Governo e a comunidade de doadores.

Espera-se que esta análise sirva para construir um diálogo aberto e construtivo como o que marcou as primeiras consultas público-privadas, e que este diálogo possa ser transformado numa reforma profunda e significativa, implementada a todos os níveis.

METODOLOGIA E CONSTRANGIMENTOS

Este relatório foi elaborado com base na análise dos seguintes documentos:

- Indicadores de Doing Business 2004-2012
- Indicadores do Índice do Ambiente de Negócios 1998-2012
- Matrizes e relatórios da CASP 1996-2013
- EMAN I e II
- Relatórios sobre diálogo público-privado, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Banco Mundial

Além disso, realizaram-se entrevistas qualitativas semi-estruturadas com uma série de actores chave envolvidos na reforma do ambiente de negócios ao longo dos últimos 18 anos, com vista a reunir as suas opiniões sobre o que funcionou e não funcionou e o porquê, e apresentar o que o sector privado deve fazer daqui para frente para garantir a realização de uma reforma mais abrangente e substancial.

Um dos principais entraves à elaboração deste relatório foi o acesso à informação. Dos documentos necessários para a análise poucos estavam disponíveis electronicamente e muitos eram difíceis de obter em documento físico. Um dos resultados da pesquisa feita será a digitalização e a transferência de materiais fundamentais, de modo a que, no futuro, o seu acesso seja mais fácil.

Outro desafio foi encontrar uma comparação fiável dos dados. Os métodos de apresentar as questões fundamentais alteraram-se significativamente ao longo do tempo e foi difícil proceder a uma referência cruzada dos dados dos vários relatórios, até mesmo da mesma organização. Além disso, na maioria dos documentos, faltavam indicadores claros e resultados monitorizados com indicações específicas de como os resultados foram aferidos como “completos”. Constatou-se que as questões levantadas ou as metas estabelecidas desapareciam e reapareciam ao longo dos anos, mas sem qualquer indicação que explicasse a razão de isto acontecer.

A análise dos relatórios da CASP torna-se complexa devido a:

- Mudanças regulares no formato das tabelas de actividades a serem desenvolvidas;
- Reclassificação regular das actividades;
- Actividades que desaparecem e depois reaparecem em matrizes, às vezes sob diferentes classificações, com pouca ou nenhuma indicação da razão da sua inclusão, exclusão, ou transferência;
- Falta de indicadores claros ou de monitorização de resultados.

Como resultado, os conteúdos dos relatórios da CASP foram resumidos para identificar temas fundamentais ao longo do tempo (veja Annex 1 – Private Sector Conference Matrices Summarised). O conteúdo dos relatórios é desagregado em sectores amplos, com base naqueles indicados em matrizes, ou atribuídos ao sector mais adequado em matrizes que não oferecem uma divisão sectorial.

Para colocar a análise num contexto histórico, os autores incluíram uma série de citações dos relatórios da CASP.

Os autores apresentam o relatório que se segue, com a ressalva de que a análise é necessariamente genérica, e as questões fundamentais foram agrupadas em temas, devido à falta de consistência de informação dos materiais de base, utilizados como fontes.

1. INDICADORES AGREGADOS DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

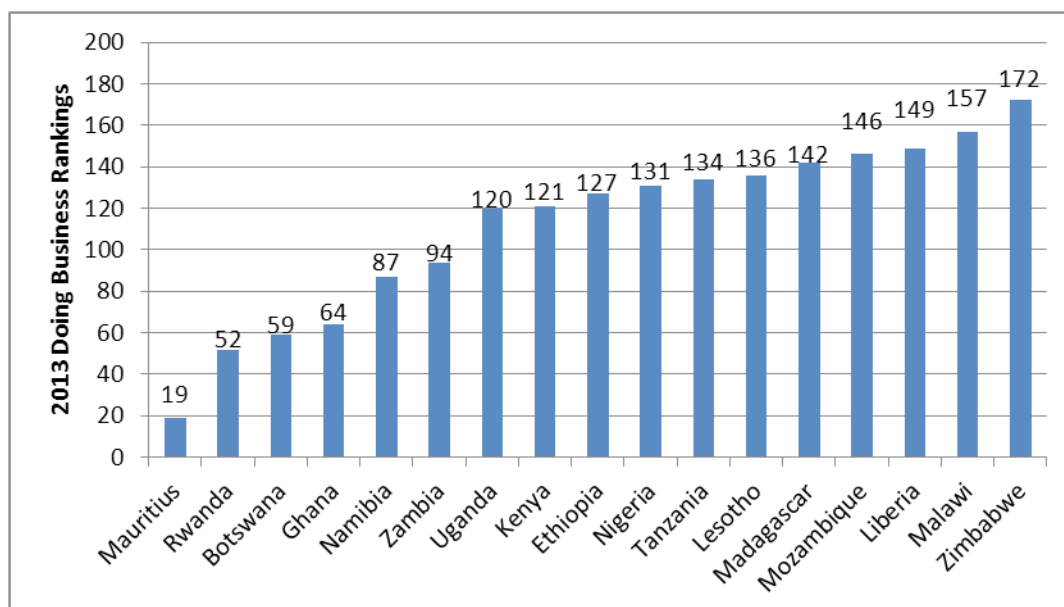
Moçambique está muito mal posicionado em comparação com os seus pares e o sector privado interno continua a enfrentar um ambiente de negócios e um clima de investimento desfavoráveis.

1.1 MOÇAMBIQUE NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Esta secção tenta situar o ambiente de negócios e o clima de investimento em Moçambique num contexto internacional. Baseia-se principalmente na classificação Doing Business do Banco Mundial, que apresenta indicadores quantitativos sobre as regulamentações de negócios e a protecção dos direitos de propriedade, comparáveis entre 185 economias. Doing Business mede as seguintes áreas/indicadores: começar um negócio, obtenção de alvarás de construção, obtenção de electricidade, registo de propriedade, obtenção de crédito, protecção de investidores, pagamento de impostos, comércio transfronteiriço, execução de contratos, resolução de insolvência e empregar trabalhadores.

Em 2013, Moçambique classificou-se no 146º lugar dos 185 países incluídos na classificação. A Figura 1 abaixo mostra as mais recentes classificações do Doing Business para dezassete economias africanas, entre as quais apenas a Libéria, o Malawi e o Zimbabué se classificam num lugar inferior ao de Moçambique.

FIGURA 1: CLASSIFICAÇÃO DE DOING BUSINESS, 2013.



Apesar das críticas metodológicas, esta classificação é uma referência mundial para a reforma e o desempenho do ambiente de negócios. É muito usada para determinar a situação em que se encontra um determinado ambiente de negócios e, portanto, pode ter um impacto significativo sobre o investimento directo estrangeiro.

Quando se considera a classificação ao longo do tempo, torna-se claro que Moçambique não fortaleceu o seu ambiente de negócios tão rapidamente como outros países. A Tabela 1 abaixo, mostra que Moçambique se classificou abaixo de 80% das outras economias estudadas em 2007 (ver a 3ª coluna, % Relativa).

Eu costumo dizer a todos que falam nisso se tem alguma empresazinha, porque é muito mais fácil sentir isto na pele. Não apenas do quanto é difícil fazer negócio, mas do nível de degradação das condições favoráveis ao negócio. Tens coisas todos os dias a piorarem. Entrevistado 4, BEE.

A necessidade de acelerar as reformas é urgente, também porque Moçambique tem de competir num mercado internacional cada vez mais integrado... já não é suficiente comparar a situação em Moçambique, com o seu próprio passado, mas também com as rápidas mudanças que estão a ocorrer em todo a região e em todo o mundo. Relatório da FIAS (Facility for Investment Climate Advisory Services) sobre barreiras administrativas ao investimento, 2001.

Quando se considera a classificação ao longo do tempo, torna-se claro que Moçambique não fortaleceu o seu ambiente de negócios tão rapidamente como outros países. A Tabela 1 abaixo, mostra que Moçambique se classificou abaixo de 80% das outras economias estudadas em 2007 (ver a 3ª coluna, % Relativa).

TABELA 1: POSIÇÃO DE LUGAR AGREGADO E INDICADORES DESAGREGADOS DE MOÇAMBIQUE ENTRE 2007–201 DO DOING BUSINESS

DB Report	Absolute Global Rank	Relative (%)*	Starting a Business	Protecting Investors	Enforcing Contracts	Getting Electricity	Registering Property	Getting Credit	Dealing with Construction Permits	Paying Taxes	Trading Across Borders	Resolving Insolvency
DB2007	140/175	80%	153	83	168	..	105	83	103	80	141	126
DB2008	134/178	75%	125	33	138	..	126	97	147	72	140	134
DB2009	141/181	78%	144	38	124	..	117	123	153	88	140	133
DB2010	130/183	71%	96	41	129	..	153	125	159	98	136	135
DB2011	126/183	69%	65	44	132	..	144	128	155	101	133	129
DB2012	139/183	76%	82	46	132	174	160	127	135	103	135	146
DB2013	146/185	79%	96	49	132	174	155	129	135	105	134	147

*1% being the best positioned country and 100% the worst positioned country. Source: www.doingbusiness.org

DB2013 reported progress from June 2011 through May 2012. EMAN monitoring report dated July 15 2012 reported an 80% of average completion of the Indicators. Conversely, the country had dropped 1% point from when EMAN started in 2008 (DB2009) and 10% points from DB2011 (20 positions!!).

A good momentum was lost. Reflected on DB2010, DB2011 and BCI/IAN 2009.

Tax & External Trade and Finance are at the top of every CASP matrix, sharing 31 issues between them overtime. According to the *Doing Business* these sectors keep on getting worse every year!!

Moçambique melhorou a sua posição relativa em 2010 mas, em 2013, a sua classificação voltou ao seu nível de 2007, mostrando que não houve nenhum progresso a partir duma perspectiva comparativa internacional durante o período em que se implementou a primeira EMAN.

A perspectiva não é melhor quando se consideram indicadores desagregados. De facto, durante a implementação da EMAN, as classificações relativas de Moçambique pioraram significativamente em termos de protecção dos investidores, registo de propriedade, obtenção de crédito, obtenção de alvarás de construção, pagamento de impostos e resolução de insolvência. Embora se tenha notado algum progresso no meio do período de implementação da EMAN, a dinâmica parece ter-se perdido nos últimos anos e nota-se uma tendência descendente em geral.

Outros índices internacionais traçam um quadro semelhante. O Índice de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial classificou Moçambique apenas acima do Chade, Guiné, Serra Leoa e Burundi, na África Subsaariana em 2012-13.

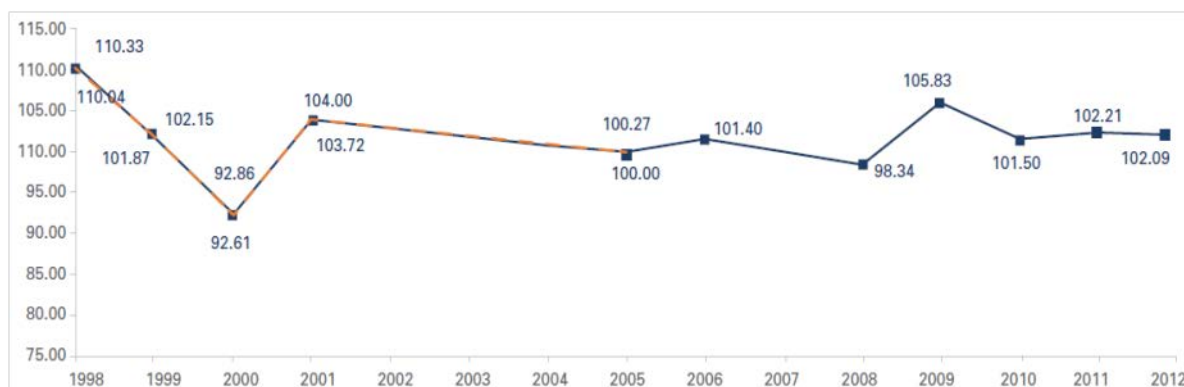
FIGURA 2: CLASSIFICAÇÃO DO ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE GLOBAL, DO FÓRUM ECONÓMICO MUNDIAL (REGIONAL), 2012-2013

Rank	Economy	Score	Rank	Economy	Score
52	South Africa	4.4	121	Ethiopia	3.6
54	Mauritius	4.4	122	Cape Verde	3.5
63	Rwanda	4.2	123	Uganda	3.5
76	Seychelles	4.1	128	Mali	3.4
79	Botswana	4.1	129	Malawi	3.4
92	Namibia	3.9	130	Madagascar	3.4
98	Gambia, The	3.8	131	Côte d'Ivoire	3.4
99	Gabon	3.8	132	Zimbabwe	3.3
102	Zambia	3.8	133	Burkina Faso	3.3
103	Ghana	3.8	134	Mauritania	3.3
106	Kenya	3.7	135	Swaziland	3.3
111	Liberia	3.7	137	Lesotho	3.2
112	Cameroon	3.7	138	Mozambique	3.2
115	Nigeria	3.7	139	Chad	3.1
117	Senegal	3.7	141	Guinea	2.9
119	Benin	3.6	143	Sierra Leone	2.8
120	Tanzania	3.6	144	Burundi	2.8

1.2. PERCEPÇÕES NACIONAIS DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Tal como a classificação do Doing Business fornece uma referência internacional do clima de negócios, o IAN anual fornece uma indicação das percepções do sector privado nacional. O IAN é um levantamento anual realizado pela consultora e auditora KPMG e a CTA, que inclui uma amostra representativa das empresas de todas as dimensões, em todas as províncias e em dez sectores fundamentais¹. Os entrevistados são convidados a avaliar o seu nível de confiança relacionado com 42 factores específicos agrupados em 7 categorias: factores macroeconómicos; factores relacionadas com o mercado financeiro e de crédito; factores de comércio e de investimento; factores relacionados com a infra-estrutura e os serviços; factores de governo e de governação; factores de emprego e factores legais. A Figura 3 abaixo mostra a evolução do IAN desde o seu início.

FIGURA 3: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE AMBIENTE DE NEGÓCIOS, 1998-2012



Fonte: IAN, 2013.

¹ Os sectores incluídos no IAN: agricultura e pescas; alimentos e bebidas; sistema bancário e de leasing e seguros; comércio e serviços; comunicação, informação e Informática; construção e materiais de construção; energia e comércio de combustíveis, turismo e hospitalidade; fabricação; transporte, terminais e serviços relacionados.

O primeiro ponto a ser observado é a redução acentuada da confiança empresarial entre 1998, data do primeiro indicador com o ponto mais alto da sua história, e 2000, que marcou o ponto mais baixo registado.

Às primeiras reuniões da CASP seguiu-se um optimismo inicial, o diálogo público-privado quase anual que começou em 1995, no entanto, este optimismo parece ter decrescido quando não se concretizou a promessa daqueles primeiros encontros.

O segundo ponto importante é a ausência de qualquer melhoria significativa na confiança empresarial desde 2000, apesar da proliferação de estratégias, políticas e legislação para a reforma do ambiente de negócios.

A evidência qualitativa baseada nas entrevistas com actores-chave, sugere que as reformas políticas, que se previam melhorar o ambiente de negócios reflectindo-se num aumento da confiança empresarial e numa classificação mais elevada no Doing Business, não foram simplesmente implementadas.

Nós mudámos muito...mas se você aprofundar os detalhes dessa mudança, há muito a ser feito. Este país ainda não é competitivo...A maioria (das reformas) não aconteceu porque não havia capacidade de implementação. Não houve capacidade para implementar nada que tenha sido decidido; continuamos a ser fracós em termos de capacidade de implementação pelo governo. Entrevistado 1, BEE.

Este mecanismo (CASP) começou em 95/96. Depois em 2001 mais ou menos, houve ali uma ruptura; houve aquele namoro, naqueles primeiros 5 anos, aqueles dizeres que o pessoal tinha vontade, que queria fazer. Vontade discurso, mas as pessoas pelo menos tinham um sentimento de que se podiam fazer coisas. Mas desde sempre nunca houve uma vontade fértil de o fazer. Entrevistado 5, BEE.

A Secção 5, abaixo, explora os temas recorrentes no diálogo público-privado ao longo dos últimos 18 anos, e a Secção 6 analisa estes temas, na medida em que se relacionam com o quadro político nacional. A Secção 7 trata da questão da implementação mais detalhadamente, considerando áreas específicas onde a reforma foi proposta através do diálogo público-privado e, posteriormente, formalizada como política, mas cujo impacto previsto não foi sentido pelo sector privado.

A secção a seguir trata da história do diálogo público-privado em Moçambique.

2. HISTORIAL DA CONSULTA PÚBLICA-PRIVADA E AS ESTRUTURAS ACTUAIS

“O governo não pode ter nenhuma credibilidade, e o diálogo não pode ser produtivo, a menos que o sector privado sinta que os direitos de propriedade estão garantidos, que o poder arbitrário do Estado é limitado, e que as suas promessas são fiáveis.” (OCDE, 2007).

Segundo a OCDE, os objectivos do diálogo público-privado são de construir um clima de confiança, colmatar as lacunas, criar as bases para a análise conjunta de problemas e a identificação de políticas e reformas institucionais que contribuem para um ambiente mais propício ao desenvolvimento do sector privado (OCDE, 2005). A fraca classificação internacional de Moçambique e os níveis quase estáticos da confiança empresarial mostram que o diálogo de longa data entre o Governo e o sector privado não tem sido eficaz. Esta secção explora os mecanismos através dos quais esse diálogo se efectua e o modo como estes evoluíram ao longo do tempo. Baseia-se num exame minucioso dos documentos da CASP e nas entrevistas qualitativas com líderes do sector privado.

2.1. ESTRUTURA DOS MECANISMOS DE CONSULTA

As estruturas institucionais que um diálogo público-privado eficaz requer foram estabelecidas há muito tempo e estão, conforme recomendado pelas agências internacionais, estreitamente alinhadas com as instituições nacionais. Destas estruturas, a mais central é a CTA, uma organização que abrange as associações e empresas do sector privado e que trabalha para um melhor ambiente de negócios em Moçambique. A CTA tem a sua sede em Maputo e três escritórios regionais, um no Sul (Cidade de Maputo), outro no Centro de Moçambique (cidade da Beira) e o último no Norte (Cidade de Nampula). A CTA faz a ligação com o Governo e outras instituições públicas através de Grupos de Trabalho, do CEN e dos Conselhos Empresariais Provinciais (CEP). A CTA tem um Conselho de Administração que se reúne pelo menos mensalmente, para tomar decisões políticas e monitorizar as actividades do Executivo. A Direcção Executiva, por sua vez, implementa o plano de actividades e o orçamento aprovado pela Assembleia-Geral da CTA. A Direcção Executiva é composta pelas seguintes unidades:

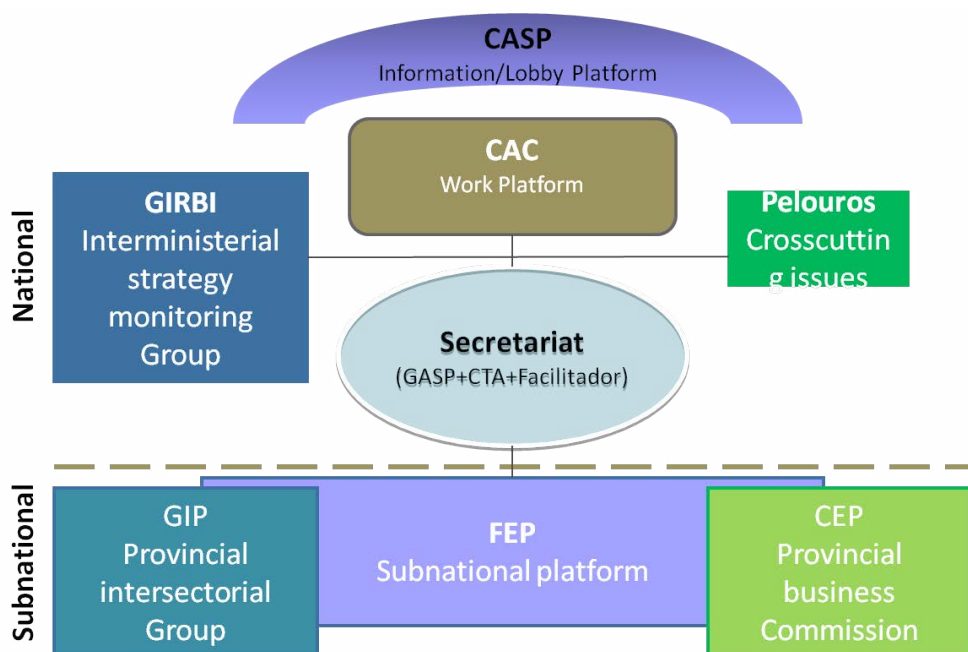
- Mecanismos de Consulta (MC);
- Desenvolvimento das Associações e Relações Institucionais (UDARI);
- Investigação e Análise Económica (UIAE);
- Administração e Finanças (UAF);
- Antenas Regionais (Sul, Central e Norte);
- Conselhos Empresariais Provinciais (CEP).

A principal área de intervenção da CTA é o Diálogo Público-Privado (também conhecido como Mecanismos de Consulta), composto por 10 grupos de trabalho (Pelouros) que trabalham com a assistência e apoio da Direcção Executiva. Os mecanismos específicos sob esta estrutura, são:

- Conferência anual do sector privado com o Presidente (CASP)
- Conferência anual do sector privado nas regiões (CASP Regional)
- Reunião de consulta com o Primeiro-Ministro (Conselho Alargado de Consulta - CAC)
- Reuniões Sectoriais com Ministros e/ou Direcções Nacionais (Reuniões de Pelouro)

A estrutura actual dos mecanismos do diálogo público-privado encontra-se definida na Figura 4, abaixo:

FIGURA 4: ESTRUTURA DOS MECANISMOS DO DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO



Fonte: Apresentação de Orlando da Conceição, Director Executivo da CTA, Seminário sobre o diálogo público-privado 2010, Viena.

Outro órgão importante é o Grupo de Trabalho do Sector Privado (Private Sector Working Group - PSWG), criado após a reunião do Grupo Consultivo (dos doadores) realizada em Paris em Outubro de 2003. O PSWG é composto por:

- Ministérios, agências e órgãos ligados às actividades do sector privado, que são representados pela Unidade do Sector Privado do Ministério da Indústria e Comércio;
- Instituições multilaterais e bilaterais dos doadores que actuam no desenvolvimento do sector privado.

O objectivo geral do PSWG, de acordo com os seus termos de referência, é:

“Estabelecer um fórum de diálogo entre os doadores, o Governo, os operadores do sector privado e a sociedade civil, para juntamente reunir, analisar, discutir e definir prioridades, acompanhar e monitorizar as questões relacionadas com as actividades do sector privado em Moçambique, orientado para recomendações conjuntas quanto às medidas a serem tomadas para melhorar a efectividade e a eficácia das acções de todos os intervenientes relacionados com o exercício de actividades do sector privado.”²

Passemos agora ao historial do desenvolvimento das estruturas relacionadas com a CASP.

2.2. HISTORIAL DOS MECANISMOS DE CONSULTA

Não havendo nenhuma documentação disponível sobre a primeira conferência do sector privado, esta análise começa com a segunda conferência do sector privado, que foi realizada em 11 de Julho de 1996 na Beira e em 12 a 13 de Julho de 1996, em Maputo. O tom do documento da conferência era esperançoso e colocou uma grande ênfase tanto no valor do diálogo como na importância da implementação. No prefácio, Simon Bell do Banco Mundial indica “As perspectivas para a acção real parecem finalmente ser possíveis, de modo que... ambos os lados irão poder demonstrar resultados concretos do seu diálogo em curso.” Esta visão foi apoiada pelo Alto Comissariado Britânico, Bernard Everett, que afirmou que “dois princípios básicos são universais: é no sector privado que devemos procurar a criação de riqueza e de emprego e é só através de parcerias e através do debate que o Governo e o sector privado poderão definir com êxito os seus respectivos papéis.” Ele prosseguiu dizendo que “encontros como este não representam, em si, mudança. Eles concordam e definem aquilo que precisa ser feito. Registam intenções. Mas estas têm que ser acompanhadas e implementadas; ... debate, consulta e implementação, são exigências permanentes.”

Uma combinação equilibrada e inteligente dos setores público e privado continua a ser essencial para o desenvolvimento económico sustentável. Uma parceria completa e significativa baseia-se no diálogo aberto e construtivo. Pascoal Mocumbi, Primeiro-Ministro, 1997.

Para além das reformas legais necessárias, é extremamente importante institucionalizar os canais de comunicação entre o sector privado e o Governo. A necessidade do governo mudar a sua atitude em relação ao sector privado reveste-se de particular importância. O Governo deve considerar o sector privado mais como o seu parceiro no desenvolvimento da economia nacional. Lucinda Cruz – Ernst & Young, 1996.

² As limitações de tempo não permitem uma análise das interações entre os mecanismos do PSWG e da CASP, mas uma análise destas iria contribuir para a discussão tão necessária sobre como fortalecer os processos do diálogo público-privado para obter um maior impacto no ambiente de negócios.

Debateram-se as principais dificuldades que o sector privado enfrentava e os respectivos papéis do Governo e do sector privado para as abordar. O Director-Geral da Cooperação Italiana para o Desenvolvimento, Gianfranco Varvesi, observou “os principais obstáculos ao investimento privado – tanto nacional como estrangeiro – (incluem) um sistema ultrajante de regulamentos que afecta as actividades económicas e o mercado de trabalho, prejudicando os investidores devido à sua falta de transparência e criando, simultaneamente, um terreno fértil para a corrupção.”

Oldemiro Baloí, então Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, encerrou o seu discurso dizendo que “o papel do Governo não deve ir além do regulamento da actividade económica de forma a não inibir as iniciativas do sector privado... as sugestões de mudanças são desorganizadas e o Governo não pode ficar o único responsável pela sua resolução. É da responsabilidade do sector privado apresentar um plano organizado... vale a pena prosseguir um diálogo com o Governo - mesmo se o diálogo é muitas vezes repetitivo.”

Estes temas gerais foram revistos ao longo das conferências posteriores do sector privado, cada vez mais lideradas pela CTA, cuja necessidade de ser criada surgiu das primeiras conferências. Com o tempo, as conferências tornaram-se conhecidas como CASP, e foram realizadas um total de 13, entre 1995 e 2013. As primeiras cinco conferências (1995-1999) são geralmente marcadas pelo optimismo, no entanto percebe-se, a partir dos relatórios das conferências, um decréscimo do entusiasmo inicial e do compromisso com o diálogo e a reforma, ao longo dos 13 anos intercalares.

A sexta conferência, em 2001, foi a primeira conferência após as eleições gerais de 1999 e as inundações de 2000.

O formato mudou ligeiramente porque, segundo Egas Mussanhane, Presidente da CTA, “as versões anteriores tinham-se mostrado insatisfatórias” e mais de 50 dos objectivos identificados em reuniões anteriores não tinham sido alcançados. Mais tarde, disse que “apesar do grande esforço feito e das acções empreendidas, temos de aceitar que estas ainda não produziram resultados palpáveis para a maioria da população, nem para a grande maioria das empresas.”

Esta opinião foi partilhada pelo Presidente Chissano que indicou que “as medidas tomadas até agora mostram-nos que, embora o mérito destes eventos (as CASP) seja inquestionável existem, no entanto, ilações a extrair, nomeadamente no que diz respeito à sua amplitude e formato e, sobretudo, em relação à monitorização e implementação das recomendações.” Carlos Morgado, Ministro da Indústria e Comércio admitiu, na sexta conferência que “o problema levantado (falta de progresso) relaciona-se com a dificuldade do sector público em aceitar as preocupações apresentadas pela comunidade empresarial no seu programa de trabalho. Esta situação tende a criar uma impressão de insensibilidade falsa, embora legítima, entre aqueles que têm de viver com os problemas e que esperam ter uma resposta”.

Contrariamente aos relatórios das conferências anteriores, em que o tom do diálogo é geralmente amigável e indicador, pelo menos à superfície, de uma disponibilidade de empenho, a sétima conferência é marcada por uma desilusão por parte do sector privado e por irritação e uma atitude defensiva por parte do Governo. O Presidente Chissano lamentou que “talvez tivéssemos sido excessivamente ambiciosos quando definimos as principais questões em 2000. Por outro lado, temos a percepção de que se realizaram tarefas que não estavam nas matrizes e que, portanto, não estão incluídas no balanço das realizações criando, assim, a falsa impressão de falta de progresso”.

Nessa altura também tínhamos gente no Governo que ajudava que isso acontecesse. Eu estou a dizer isto, também posso dizer que o Ministro da Indústria e Comércio era o actual Ministro dos Negócios Estrangeiros, Oldemiro Baloí. E ele era uma pessoa muito interessada em que houvesse mudanças porque o ambiente de negócios de facto estava de tal forma no país que não permitia que os investidores aparecessem e que se sentissem à vontade para investir. Entrevistado 4, BEE.

Portanto em 2001, aparece a ruptura. Aquele namoro de 5 anos acabou e entrou-se mais numa grande lista de coisas a fazer e não aconteceu nada. Então agora temos uma lista mais pequenina. Mas não é reforma. É retoque. Entrevistado 5, BEE.

A oitava conferência, realizada em 2004, continuou a destacar a falta de progresso, observando que as matrizes da conferência anterior eram “excessivamente ambiciosas e não muito bem concentradas nos resultados”, e que “a resolução dos problemas identificados e a implementação das acções prévias continuavam a ser muito fracas”. Os grupos de trabalho sectoriais (pelouros) foram estabelecidos nesta conferência.

Na sequência da CASP VIII, a CTA encomendou uma Avaliação do Ambiente de Negócios (financiada pela United States Agency for International Development – USAID; Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional) “como resultado dos impasses que ocorreram entre as percepções do sector privado e as convicções do Governo”. A avaliação pesquisou 150 empresas de todo o país e visou a criação de “uma grande base de opinião e de dados credíveis e tecnicamente sustentáveis... que permitissem ao sector privado confirmar ou reforçar a sua posição e ao governo comparar e corrigir as suas operações”.

A avaliação constatou que, embora “se tenham realizado melhorias significativas... prevalecia uma grande desilusão.” O relatório cita a centralização e o excesso de burocracia como particularmente problemáticos: “Na maioria dos casos, as opiniões sobre a qualidade, os atrasos e os custos dos serviços mostram uma deterioração directamente relacionada com a distância entre a área onde o serviço é prestado e a capital. Podemos, portanto, concluir que o problema não se prende apenas com o facto dos regulamentos serem tão complexos e exigirem procedimentos e recolhas de documentos absurdas e níveis incompreensíveis de tomada de decisão, mas também com o facto do processo de transferência de documentos de um local para outro ser outro factor que resulta num aumento extraordinário dos custos e prazos.” Atribui “a falta de formação profissional das pessoas envolvidas, bem como... uma falta total de compreensão daquilo que constitui dignidade profissional e serviço público” e salienta que “é crucial haver uma revolução na compreensão e na atitude, por meio de campanhas de formação sistemáticas e agressivas”. A avaliação documentou procedimentos (p. ex. prazos e custos, procedimentos vividos pelas empresas e de acordo com a lei), e emitiu recomendações para a reforma.

Não obstante, três anos depois, o relatório da 10ª conferência³, realizada em Novembro de 2007, em Maputo, continua a destacar a frustração sentida pelo sector privado. O Presidente da CTA, Salimo Abdula, afirmou no seu discurso na conferência “propomos que o grande desafio deva ser consolidar o diálogo em busca de soluções destinadas a melhorar o ambiente de negócios”. E, apesar de todas as evidências em contrário, o Presidente Guebuza garantiu aos participantes que “da parte do Governo, continua a haver uma disponibilidade total para a melhoria contínua do ambiente de negócios e a remoção das barreiras administrativas ao investimento está no centro da nossa agenda”. A conferência de 2007 contou com a maior matriz de reformas propostas, apresentadas até à data.

Alguns entre o plano claro apresentado na segunda conferência de 1996 - que apelou à implementação completa das recomendações decorrentes da primeira análise do ambiente de negócios em Moçambique pela IFC/FIAS, e que reflectiu o optimismo dos delegados quanto à sua realização - e a enorme lista de reformas proposta pelo sector privado em 2007, muito poucas reformas concretas foram realizadas. Quatro anos mais tarde, num discurso da sessão de encerramento da 12ª CASP, o Presidente Guebuza disse que “o diálogo público-privado deve evoluir para uma fase em que, como parceiros, sentimos que partilhamos responsabilidades pela sua execução com eficácia. Nesta partilha de responsabilidades devemos entender que cada um dos lados está sob pressão para apresentar resultados, e tem as suas exigências, porque todos nós somos impacientes e queremos avançar mais rapidamente”.

Na 13ª CASP, Armando Inroga, Ministro da Indústria e Comércio disse que “é apenas a trabalhar em conjunto que podemos obter melhores resultados neste caminho que estamos a seguir juntos, cujo destino é uma reforma ousada, implementada rapidamente para garantir uma posição mais competitiva de Moçambique na economia regional e, na verdade, porque não, na economia global.” Da parte da CTA, o seu Presidente, Rogério Manuel repetiu o discurso recorrente do sector privado: “sem uma reforma profunda as empresas moçambicanas não podem competir num mundo cada vez mais rápido, mais globalizado; e a reforma deve visar a redução do tempo, dos custos e dos procedimentos administrativos necessários para fazer negócios em Moçambique”.

³ O último relatório da CASP publicado integralmente.

A falta de progresso ao longo dos últimos 18 anos parece ter feito com que o mecanismo de diálogo manifestado através da CASP se tenha tornado estereotipado e obsoleto. A partir de 2007 parece haver menos compromisso com o processo de diálogo, com os relatórios da Conferência a não serem publicados, as matrizes a não estarem publicamente disponíveis e as questões importantes, tais

como as melhorias das infra-estruturas a não surgirem. As prioridades globais das empresas mudaram pouco no intervalo de 18 anos (ver Tabela na secção seguinte). É evidente que houve reforma e Moçambique não é o mesmo lugar que era em 1995, mas as reformas estruturais profundas de longo alcance, previstas nas primeiras conferências, não se realizaram e as empresas continuam a apelar a um maior diálogo e reforma que permitam o desenvolvimento da economia.

Aquilo que é um facto é que o que foi feito é muito pouco comparado com o que deveria ter sido feito. Não fizemos reformas, fizemos pequenos retoques. Entrevistado 5, BEE.

3. TEMAS RECORRENTES NO DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO

As principais questões de preocupação para o sector privado são conhecidas - foram reiteradamente levantadas em quase duas décadas de diálogo. Esta secção identifica as principais questões que foram levantadas pelo sector privado através do mecanismo da CASP⁴. Começa com uma visão geral do tipo de questões levantadas através da CASP e temas recorrentes e, em seguida, lança um olhar mais profundo sobre a política e o ambiente de negócios. A Secção 7 considera questões específicas com algum detalhe.

Embora as questões específicas levantadas através do mecanismo da CASP tenham variado ao longo do tempo, tem havido uma grande consistência nos temas que aparecem de ano para ano. A Tabela 2 abaixo agrupa as 173 questões distintas levantadas através do mecanismo da CASP, em sectores e temas.

As questões variam desde muito específicas (redução do custo da inspecção não intrusiva, falta de consulta com o sector privado no desenvolvimento do PROAGRI II - Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola de Moçambique) a muito gerais (custos de produção tornam o sector agrícola pouco competitivo, falta de uma política industrial). Em geral, as questões incluídas tornaram-se mais específicas ao longo do tempo e o número de questões apresentadas ou incluídas, que atingiu um pico no período 2006- 2009, sofreu uma redução entre 2010-2012 quando se fez uma tentativa para criar as “dez principais”, e voltou a aumentar ligeiramente em 2013.

A Tabela 3 abaixo agrupa as principais questões que foram levantadas através do mecanismo da CASP, ao abrigo das categorias de factores que afectam a confiança empresarial e que foram utilizadas no levantamento do IAN⁵, e demonstra que o levantamento do IAN integra a maior parte das preocupações não específicas do sector privado. A falta de melhoria no IAN ao longo do tempo é, portanto, uma indicação, entre muitas, de que as preocupações do sector privado não estão a ser abordadas.

Olhando para as matrizes, se eu fizer uma matriz virtual desde o primeiro dia, passados 18 anos, a situação não mudou muito. Entrevistado 2, BEE.

Estamos a começar e por isso confrontamo-nos com aquilo que são as dificuldades de quem está a começar o caminho. Alberto Vaquina, Primeiro-Ministro, 2013.

⁴ A primeira conferência anual entre o sector privado e o Governo foi realizada em 1995. Infelizmente, a documentação daquele encontro não está disponível. Por isso esta análise baseia-se nos livros dos relatórios da conferência preparados entre 1996 e 2007, e nos resumos electrónicos fornecidos pela CTA para o período 2007-2013.

TABELA 2: GRUPOS TEMÁTICOS DE ASSUNTOS LEVANTADOS ATRAVÉS DO MECANISMO DA CONFERÊNCIA ANUAL DO SECTOR PRIVADO (CASP), 1996-2012

Questões específicas Sectoriais (# levantadas)	Questões Transversais (# levantadas)
<input checked="" type="checkbox"/> Agricultura (18)	<input checked="" type="checkbox"/> Transporte (39)
<input checked="" type="checkbox"/> Turismo (16)	<input checked="" type="checkbox"/> Impostos, alfândegas e comércio externo (21)
<input checked="" type="checkbox"/> Indústria (10)	<input checked="" type="checkbox"/> Sector Público/Administração Estatal (11)
<input checked="" type="checkbox"/> Pesca (4)	<input checked="" type="checkbox"/> Obras Públicas (10)
<input checked="" type="checkbox"/> Judiciário (3)	<input checked="" type="checkbox"/> Tecnologias de Informação (TI)/Telecomunicações (10)
<input checked="" type="checkbox"/> Mineração (1)	<input checked="" type="checkbox"/> Finanças (10)
	<input checked="" type="checkbox"/> Trabalho (9)
	<input checked="" type="checkbox"/> Comércio (6)
	<input checked="" type="checkbox"/> Transversais (5)

As seguintes citações dos primeiros diálogos mostram como poucas coisas mudaram:

A Tabela 3 organiza as questões em três grupos: aqueles que se relacionam com a política, aqueles que se relacionam com as instituições, e aqueles que se relacionam com o ambiente de negócios em geral. Estas grandes áreas temáticas intersectam-se e, em muitos casos, contribuem para ou exacerbam-se entre si.

Revelam-se quatro grupos de factores em particular:

- Factores relacionados com o comércio e investimento;
- Factores relacionados com as infra-estruturas e serviços;
- Factores relacionados com o Governo e a governação;
- Factores legais.

Embora cada uma destas categorias e subcategorias contenha uma grande quantidade de temas, ao agrupá-las desta forma ilustra-se um padrão global de preocupações levantadas pelas empresas, ao longo de um período de 18 anos. Estas categorias são examinadas em pormenor na secção 7 Análise das áreas específicas.

As questões da Tabela 3 foram agregadas a partir de matrizes da CASP dos últimos 18 anos, mas uma rápida verificação mostra que a grande maioria delas continua a ser relevante até à data.

Um problema importante em relação às barreiras administrativas em Moçambique é a incerteza do resultado. As empresas iniciam processos sem saber como e quando estes vão terminar. Aracelli de Leon, IFC/FIAS, 1996.

Quando a empresa está a funcionar, o que se torna um tema para a reforma são as despesas gerais criadas pelo excesso de burocracia e pelo cumprimento dos impostos e regulamentos de trabalho. Os principais custos das barreiras administrativas à actividade privada em Moçambique são provocados pela imprevisibilidade dos processos e pelo tempo prolongado que pode demorar até se concluírem todas as etapas para funcionar legalmente. Aracelli de Leon, IFC/FIAS, 1996.

⁵ As questões que não podem ser mapeadas pelos temas do IAN estão agrupadas ou em "questões específicas do sector" ou "questões transversais".

O desenvolvimento do país e, em particular, do sector privado, não pode ser alcançado sem uma reforma institucional clara, pretendemos transformar o sector público, a partir de uma instituição burocrática centralizada para um actor eficaz e inovador que irá incentivar e apoiar a iniciativa privada. A descentralização e a remoção de barreiras administrativas é fundamental para os nossos planos e estratégia para o desenvolvimento sócio-económico. Pascoal Mocumbi, Primeiro Ministro, 1997.



Temos plena consciência de que os incentivos não são as únicas variáveis subjacentes ao desenvolvimento do sector privado e às decisões de investimento. Políticas transparentes e procedimentos, normas e práticas saudáveis, complementadas por uma força de trabalho qualificada, completam o pacote. Neste quadro, o nosso governo está profundamente comprometido em criar um clima favorável aos negócios. Joaquim Chissano, Presidente, 1998.

TABELA 3: PRINCIPAIS QUESTÕES DA CONFERÊNCIA ANUAL DO SECTOR PRIVADO (CASP) ATRIBUÍDAS A TEMAS DO ÍNDICE DE AMBIENTE DE NEGÓCIOS (IAN), E QUESTÕES DA CASP FORA DO ÂMBITO DO LEVANTAMENTO DO IAN

	Factores Macroeconómicos	Factores relacionados com Comércio e investimento	Factores relacionados com Infra-estruturas e serviços	Factores relacionados com o Governo e a governação	Factores relacionados com o Trabalho
Política/Legislação	Política fiscal e monetária – tributação em sectores chave (em particular na agricultura e turismo), grande variedade de impostos, tributos e taxas, gestão da taxa de câmbio;	Política fiscal e monetária – custos do comércio externo e ineficiências, gestão da taxa de câmbio;	Política de Tecnologias de informação (TI) e telecomunicações – falta de desenvolvimento no sector;	Anti-corrupção Reforma do sector público, boa conduta e anti-corrupção;	Lei do trabalho e regulamentos relacionados – salário mínimo não sustentável, contratação de trabalho estrangeiro, HIV/SIDA, segurança social;

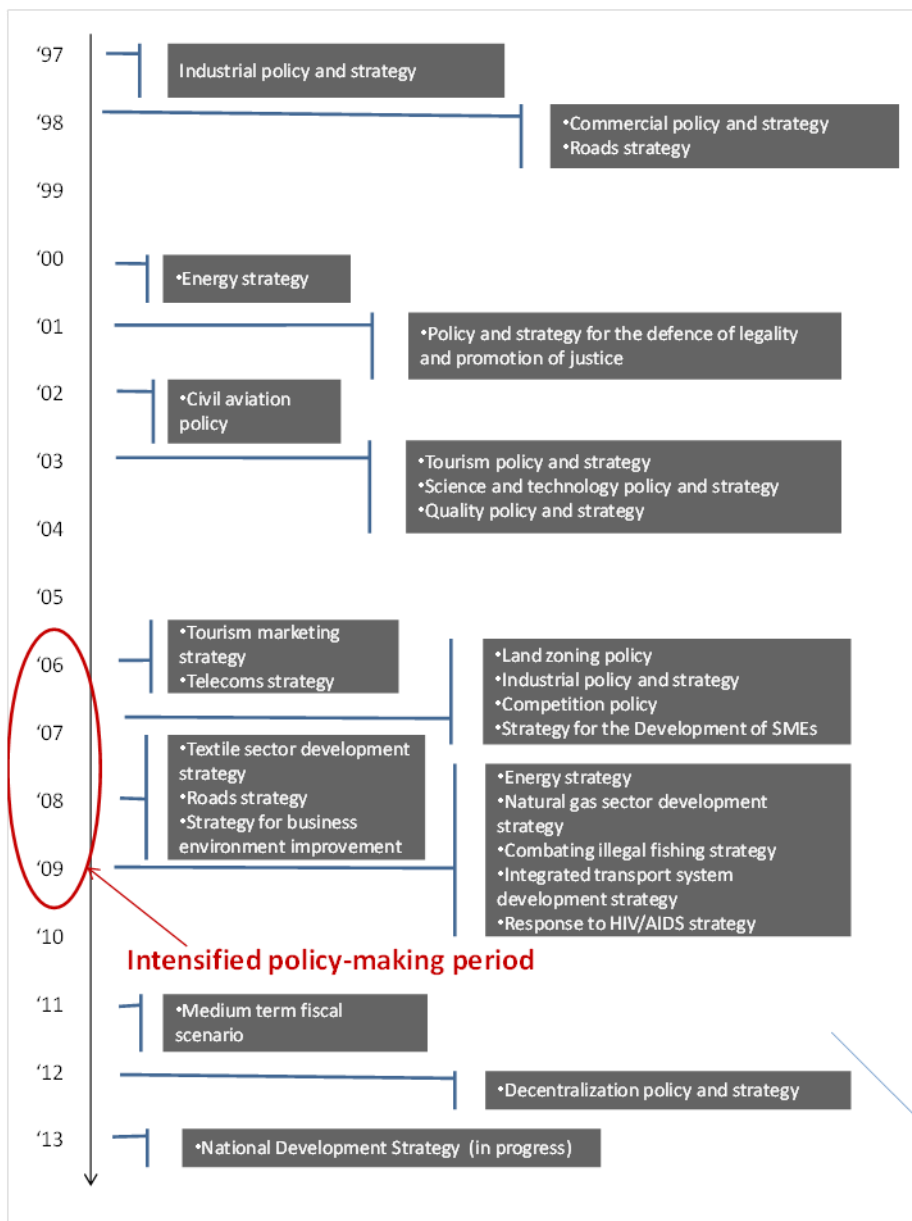


	Factores relacionados com Infra-estruturas e serviços	Factores relacionados com o Governo e a governação
Instituições	Autoridades regulamentares independentes – a sua falta no sector dos transportes (aéreo, caminhos de ferro em particular);	Sistema judicial – sistema de tribunais considerado como não funcional, falta de transparência e acessibilidade, falta do uso de resolução alternativa de conflitos;

4. POLÍTICAS - ABORDANDO AS PREOCUPAÇÕES DO SECTOR PRIVADO

A reforma política tem sido ambiciosa, mas faltou-lhe uma visão unificadora. As políticas não são coerentes, não foram convertidas em regulamentos relevantes e muitas vezes não são implementadas ou executadas. A política prepara o terreno para melhorias significativas no ambiente de negócios. O quadro da política nacional cria uma plataforma para o crescimento liderado pelo sector privado, a criação de emprego em grande escala e o desenvolvimento económico e humano. A política deve ser relevante, coerente e, sobretudo, implementada. Há pouca evidência, no entanto, de que o quadro político moçambicano cumpra estes critérios.

FIGURA 5: ESTRATÉGIA E POLÍTICAS RELEVANTES, 1997-2013



4.1. POLÍTICAS AO LONGO DO TEMPO

Foram envidados esforços e investimentos consideráveis para o desenvolvimento de estratégias e políticas relevantes para o sector privado, em particular entre 2006 e 2009 (veja Figura 5):

No entanto, a necessidade de melhorias nas políticas continua a surgir nas matrizes da CASP, demonstrando que o quadro político nacional não está a satisfazer as necessidades e expectativas do sector privado.

Por exemplo, apesar da criação da política industrial de 2007, a necessidade de uma política industrial repete-se em 2012 e nas matrizes da CASP de 2013. Apesar da criação da estratégia de marketing turístico de 2006, a necessidade de promover e desenvolver a imagem nacional no sector do turismo continua nas matrizes até 2011. Continuam a surgir questões relacionadas com os padrões de qualidade nas matrizes da CASP até 2010, apesar da existência da política e estratégia de qualidade de 2003.

As questões salientes, para as quais se devia obter resposta através de um diálogo concentrado entre os sectores público e privado são, portanto: Quais as políticas existentes que são consideradas inadequadas pelo sector privado, e porquê? E, quando as políticas são consideradas adequadas, mas a sua implementação é inadequada ou inconsistente, que medidas concretas podem ser tomadas para melhorar a implementação?

Este País tem políticas boas, no sector da agricultura temos uma política para o desenvolvimento, temos uma fiscal, temos em quase todos os sectores. São raros aqueles onde não existem. Entrevistado 2, BEE.

A revisão da legislação, embora importante, não é um objectivo em si mesmo. O que é importante é a sua implementação, pela qual se devem esforçar os sectores privado e público. Para isso temos de continuar a melhorar a nossa organização interna e a difundir amplamente as mudanças, para que os nossos objectivos sejam alcançados. Oldemiro Baloi, Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, 1998.

4.2. UMA PANORÂMICA DA ESTRATÉGIA PARA A MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS (EMAN)

Os documentos das políticas centrais, relacionadas com a reforma do ambiente de negócios, são a EMAN (2008-2012) e EMAN II, (2013-2017) que foi aprovada em Setembro de 2013. A EMAN foi avaliada em meados de 2012 e esta secção baseia-se essencialmente no referido documento.

O objectivo geral da EMAN é “reduzir os níveis de pobreza absoluta, através da promoção do crescimento económico rápido, sustentável e inclusivo, concentrando-se na criação de um ambiente favorável ao investimento e no desenvolvimento do empreendedorismo nacional, e da realização de acções na educação, na saúde e no desenvolvimento rural”.

A EMAN inclui uma matriz de implementação que é composta por quatro domínios - Ambiente Fiscal e Financeiro, Reforma Legal, Infra-estrutura e Governança - 5 Objectivos, 25 Resultados e 55 Actividades. Embora não sendo exaustiva, os avaliadores consideraram a EMAN “muito relevante na... fase de desenvolvimento em que se encontrava o ambiente de negócios moçambicano em finais de 2007 e início de 2008”. Um mapeamento a partir das questões das matrizes da CASP face aos resultados esperados da EMAN mostra, no entanto, que as questões que a EMAN pretendeu abordar foram, de facto, levantadas pelo sector privado, muito anteriormente. O facto de estas não terem sido abordadas em mais de uma década de consulta pública-privada (1995-2008) levanta questões sobre a legitimidade do diálogo, a vontade política para implementar reformas e a capacidade de implementação do Governo, a todos os níveis.

No caso do nosso país há também a falta de uma visão partilhada e comum entre todos de estratégia de desenvolvimento do país. O país vai desenvolver com o quê? Recursos minerais? Agricultura? Turismo? Transportes e logística? Ou qual a estratégia para cada zona do país? Não temos uma resposta comum para isso. Não temos uma visão partilhada. Esta é visão partilhada para que todos tenhamos consciência do que queremos alcançar e acordemos todos os dias sabendo que iremos acordar e trabalhar para contribuir para aquilo. Entrevistado 4, BEE

Os avaliadores da EMAN também notaram lacunas no âmbito da estratégia, e recomendaram que “a nova Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios seja generalizada, mesmo incluindo áreas que tenham ficado fora da EMAN até à data, tal como a melhoria do transporte rodoviário, já que não há nenhuma outra estratégia ampla para a melhoria do Clima de Investimento ou da Competitividade das Empresas no país.”

... As matrizes foram sendo tratadas naquilo que de facto não constitui a espinha dorsal. Digo isso porque se olhar para as matrizes e revisitá-las existem pontos que estão lá desde essa altura e até hoje não saem de lá. Entrevistado 3, BEE.

O ritmo das reformas do ambiente de negócios no país não satisfaz as expectativas do sector privado. Orlando da Conceição, Director Executivo da CTA, 2010.

Mas há um documento muito importante que falta. Um compromisso que vincula que cada um destes ministérios deve numa data concreta, com recursos humanos concretos tratar de um problema concreto listado na matriz. O que acontece agora, durante a reunião é que há um aparente compromisso e depois relaxamos. Entrevistado 2, BEE.

Eu senti que, aos níveis superiores, de ministros e do presidente, houve um entendimento e uma consciência de que as reformas tinham que acontecer, mas o problema residia na resistência à mudança por parte dos funcionários de médio e baixo nível. Portanto, os processos abrandaram e hoje, 18 anos depois, ainda temos muitos problemas para resolver (a maioria deles desde essa altura). Entrevistado 2, BEE.

4.3. REGULAMENTAÇÃO

O ambiente regulamentar é teoricamente determinado pelo ambiente político/estratégico, com a política e a estratégia a orientarem o desenvolvimento, o conteúdo e a implementação da legislação.

Visto que não existe um enquadramento político geral para o desenvolvimento de negócios, não é de estranhar que o ambiente regulamentar seja amplamente desfavorável aos negócios e se desenvolva de forma ad hoc. Tal como indica o sumário da CASP VIII “há uma tendência predominante para legislar (tudo) e uma crença de que a legislação deve ser complexa para ser boa. Esta legislação excessivamente complexa leva à corrupção, que aumenta os custos de transação e cria incerteza. Os pontos fracos do quadro legal também resultam no excesso de multas e penalidades aplicadas a empresas e indivíduos”.

Os regulamentos tendem a ser fragmentados e sectoriais (ver acima Figura 5: Estratégia e política relevantes, 1997 - 2013), estando a ser desenvolvidos por ministérios individuais, com pouca consulta com outros homólogos do Governo ou do sector privado.

As coisas não acontecem porque é um problema estrutural e de mentalidade. Todos sabemos que os ministérios trabalham como instituições isoladas umas das outras. Entrevistado 4, BEE.

Alguns exemplos de complexidade incluem as normas de licenciamento do turismo, a legislação fiscal e toda uma série de regulamentos do trabalho. Outros regulamentos nesta área não serviriam para muito, senão para acrescentar uma complexidade adicional quando, na verdade, as exigências específicas do sector ou da empresa podiam ser incluídas nos acordos colectivos de trabalho ou nos regulamentos internos desenvolvidos entre as empresas e os seus empregados, sem necessidade de uma intervenção do Estado.

Sem uma política orientadora e um forte compromisso, por parte do Governo como um todo, para com o desenvolvimento do sector privado, a mudança regulamentar continuará a ser esporádica, imprevisível e desfocada. Irá continuar a não responder às necessidades do negócio porque os legisladores, quando estão a elaborar as leis, não têm em mente um objectivo global de desenvolvimento de negócios, nem entendem as necessidades do negócio e o modo como a “sua” peça de legislação se enquadra num todo mais vasto da reforma do ambiente de negócios e do desenvolvimento económico. Embora as mudanças regulamentares possam oferecer “ganhos rápidos” ao melhorar as classificações internacionais, se não estiverem definidas no âmbito de uma estrutura política mais ampla, ou se não forem correctamente implementadas, irão continuar a ser fragmentadas e apenas “tentam ajustar” o quadro legal em vez de conduzir a uma reforma profunda. Os problemas acima enumerados resultam directamente da falta de uma política e de um quadro regulamentar favoráveis. Sem uma abordagem coerente e ao nível de todo o Governo para assegurar o desenvolvimento dos negócios, não é de estranhar que a atitude geral para com o sector privado seja burocrática e que a implementação regulamentar seja desigual e incerta.

4.4. POLÍTICAS COMO RESPOSTA AO DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO

Como pano de fundo para a análise realizada nesta secção, deve-se notar primeiro que os avaliadores internacionais da EMAN, assim como os autores (quem?) deste relatório, consideraram a falta de qualquer outra estratégia ampla para a melhoria do clima de investimento ou da competitividade empresarial como uma questão crítica. Por isso, os avaliadores da EMAN propuseram a ampliação da estratégia subsequente (EMAN II) de forma a incluir quatro componentes (1. Simplificação do Ciclo de Negócios; 2. Direitos e Reformas Legais e Fiscais; 3. Serviços de Apoio; 4. Desenvolvimento Económico Local) e dois temas transversais (A. Desenvolvimento das Microempresas; B. Governança, Transparência e Comunicação). Reconheceram ao mesmo tempo que, visto que não foram implementadas muitas actividades da EMAN, podia-se justificar uma maior ênfase (em vez de um âmbito mais vasto). No final, o Governo de Moçambique (GoM) escolheu a segunda abordagem: a EMAN II é muito mais orientada do que a EMAN, com apenas dois objectivos gerais: simplificar o ciclo de negócios e melhorar a competitividade das empresas. Estes são expressos em termos de 12 objectivos específicos (ver Tabela 4):

Os comentadores estreitamente envolvidos no desenvolvimento da EMAN II concordam com esta abordagem e acham que o potencial da estratégia a ser implementada é positivo. Pode-se justificar, portanto, um optimismo cauteloso.

Visto que um foco mais restrito para a EMAN II foi uma decisão estratégica tomada pelo Governo, a pergunta óbvia é de que modo, ao longo do prazo de 5 anos da EMAN II, se podem abordar questões importantes não abrangidas por esta estratégia. O restante desta secção considera esta questão baseada numa análise das matrizes da CASP⁶, EMAN e EMAN II, bem como a lista mais recente das questões apresentadas no CAC. Pretende destacar as lacunas importantes na resposta política do Governo ao diálogo público-privado em curso e assinalar alguns pontos de incoerência entre essas políticas e os mecanismos de monitorização. As questões transversais (ou seja, não específicas do sector) da CASP podem ser basicamente agrupadas como se segue:

TABELA 4: OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DA EMAN II

Simplificar o ciclo de negócios	Melhor a competitividade das empresas
1 – redução do tempo necessário para licenciar actividades económicas;	5 – operacionalização da Lei de Insolvência e Recuperação;
2 – simplificação do ciclo de negócios;	6 – operacionalização da Lei de Competição;
3 – redução do tempo necessário para o licenciamento de construções;	7 – redução da lista positiva (relacionada com a inspecção pré-embarque);
4 – redução da complexidade no pagamento de taxas (tributos) e impostos;	8 – redução dos custos nos sectores agrícolas e das pescas, através da isenção completa do imposto sobre o valor acrescentado (IVA);
	9 – redução dos custos de transacção;
	10 – redução dos custos administrativos de licenças (licenciamento);
	11 – promoção do acesso ao financiamento;
	12 – redução dos custos de crédito.

A Tabela 6, a seguir, resume as questões fundamentais levantadas através do mecanismo da CASP ao longo do tempo, e tenta relacioná-las com os resultados esperados da EMAN, com os objectivos específicos e com as actividades principais da EMAN II e com as questões prioritárias observadas na última apresentação do CAC. As questões da CASP (primeira coluna) marcadas a vermelho são aquelas que parecem ter sido retiradas da agenda pública (ou seja, não resolvidas [para satisfação do sector privado], nem foram incluídas na EMAN II).

O primeiro ponto de notar é que, entre os temas da CASP, apenas dois - (1) registo e licenciamento; (2) a insolvência e recuperação – se encontram totalmente reflectidos na EMAN II. Outros temas - especificamente: alfândegas (importação/exportação), impostos, crédito e acesso ao financiamento, e governação (“custos de transações”) - estão incluídos na EMAN II, mas não ficarão 100% resolvidos, mesmo que a EMAN II seja totalmente implementada. Isto para dizer que,

TABELA 5: TEMAS TRANSVERSAIS DA CASP

Agrupamentos dos factores do IAN	Temas da CASP
Factores legais	Registo e licenciamento Protecção de credores ⁷ Insolvência e recuperação
Factores de comércio e investimento	Alfândegas – importação/exportação
Factores macroeconómicos	Impostos
Mercados financeiros e de crédito	Crédito e Acesso ao financiamento
Factores infra-estruturais	Transporte rodoviário Espaço aéreo liberalizado Água e electricidade Telecomunicações e internet
Factores Laborais	Mão-de-obra
Factores de Governo e governação	Governação e corrupção
Política e legislação (não é categoria do IAN)	Competição Política industrial Comércio

⁶ Tal como indicado acima, a análise dos relatórios da CASP torna-se complicada devido a:

- Mudanças regulares no formato das tabelas de actividades a serem realizadas;
- Reclassificação regular de actividades;
- Actividades a desaparecerem e depois a reaparecerem em matrizes, às vezes sob classificações diferentes, com pouca ou nenhuma indicação das razões que justificam a inclusão, exclusão, ou deslocação das questões;
- Falta de indicadores claros ou da monitorização dos resultados.

Daqui resulta que os conteúdos dos relatórios da CASP tenham sido resumidos para identificar áreas-chave ao longo do tempo, e esta análise sumária está incluída na secção 10.1: Annex 1 – Private Sector Conference Matrices Summarised. O conteúdo do relatório está dividido em sectores amplos, com base naqueles que foram indicados em matrizes, ou que foram afectados ao sector mais adequado em matrizes que não contemplavam nenhuma divisão sectorial.

⁷ Este tema está incluído sob “factores legais”, em vez de “mercados financeiros e de crédito”, porque tem a ver com o direito legal à protecção do credor, e com a forma como o judiciário aplica esses direitos.

embora as actividades planeadas da EMAN II (se forem implementadas) vão certamente promover progressos nessas áreas, não vão abordar completamente as questões levantadas pelo sector privado através do mecanismo da CASP. Por exemplo, a EMAN II inclui dois objectivos específicos relacionados com as alfândegas/importação e exportação: #7 - reduzir a lista positiva (relacionada com a inspecção pré-embarque) e #9 - reduzir os custos de transacção. As actividades relacionadas concentram-se no processo, por exemplo, diminuir o número de itens sujeitos a inspecção pré-embarque e conduzir um estudo sobre o processo de inspecção (depois do estudo estar concluído podem acrescentar-se à estratégia algumas actividades destinadas a melhorar o processo), na melhoria do sistema do scanner e na diminuição dos custos de importação e exportação (embora o modo não seja claro).

Embora algumas destas actividades sejam úteis, não irão resolver (dentro dos próximos cinco anos) as questões de ineficiência nos portos e nas fronteiras, as importações ilegais, a cabotagem, os custos e os problemas sistémicos que resultam da introdução da Janela Única – JaU (Single Window Trade Management System) o excesso de burocracia e a corrupção. Os avaliadores da EMAN também desaconselham a execução de estratégias paralelas em áreas afins ou sobrepostas, devido ao risco de confusão no seio das agências de execução e da complexidade de supervisionar estratégias separadas, mas relacionadas. Isto significa que estas questões, portanto, ficam “suspensas” até um futuro previsível? Poderia haver outros meios através dos quais pudessem ser abordadas?

Um segundo exemplo é a abordagem dos impostos pela EMAN II. O objectivo específico da estratégia nesta área é #4 - a redução da complexidade no pagamento de taxas e impostos, com as actividades a concentrarem-se na simplificação dos procedimentos. Novamente, embora necessário e muito útil, isto não vai responder à necessidade, repetidamente levantada pelo sector privado, de reduzir a carga fiscal global a fim de promover uma cultura de pagamento de impostos e ampliar a base tributária.

Devem-se encontrar formas e meios para superar os enormes problemas e desafios que existem, incluindo elevados custos operacionais e de transacção, que reduzem a competitividade das pequenas empresas e servem como incentivos negativos para novos investimentos - ou seja, o preço dos combustíveis, os custos de embarque e desembarque nos portos, os custos excessivos de telecomunicações, a navegação costeira, os serviços bancários, o transporte aéreo e os custos de energia. A superação desses problemas exige um diálogo permanente entre o Governo e o sector privado, através da CTA. Egas Mussanhane, 2001.

O segundo ponto fundamental de nota, e corolário ao primeiro é, obviamente, o facto da grande maioria dos problemas da CASP não ter sido integrada na EMAN II, e não haver nenhuma indicação quanto à possibilidade e ao modo destes problemas poderem ser tratados fora deste âmbito. Alguns deles (p. ex. a execução de contratos, as inspecções uniformes, a cabotagem, a redução dos custos do transporte rodoviário e aéreo e da energia eléctrica, e a “boa governação”) foram enumerados como resultados esperados na EMAN, mas não foram integrados na EMAN II. Isto pode sugerir que estes problemas foram resolvidos, mas não é esse o caso. Uma explicação poderia ser que algumas destas questões não apareceram nas mais recentes matrizes da CASP e, portanto, não foram definidas como prioridades para a EMAN II. No entanto, algumas delas (p.ex. a privatização dos serviços notariais, a cabotagem, os reembolsos do IVA, o espaço aéreo liberalizado, a melhoria das infra-estruturas, as questões laborais) continuam a ser tão relevantes como sempre. Tal como referido acima, é necessário um debate sobre o modo como essas questões podem ser abordadas sem provocar uma derrapagem na implementação da EMAN II.

O terceiro ponto-chave da nota da Tabela 6 é a óbvia falta de alinhamento entre o CAC (o mecanismo de monitorização dos acordos ao abrigo da CASP) e a EMAN/EMAN II (ver a última coluna quase em branco). Esta anomalia levanta uma questão importante: qual é/deve ser a relação entre o diálogo público-privado e os processos de monitorização (CASP e CAC) e a estratégia do Governo para a melhoria do ambiente de negócios?

5. ANÁLISE DAS ÁREAS ESPECÍFICAS

Apesar dos milhares de milhões de dólares investidos em programas relacionados com o sector privado, e apesar do compromisso do Governo na reforma ao longo de quase duas décadas, fizeram-se muito poucos progressos nas áreas de preocupação fundamentais para o sector privado. Esta secção começa com um olhar ao compromisso assumido pela comunidade internacional para com o desenvolvimento do sector privado em Moçambique e questiona se os resultados esperados foram alcançados. Olha depois para a implementação da EMAN ao nível macro. Segue-se um olhar mais atento a algumas questões específicas levantadas através do mecanismo da CASP ao longo do tempo.

No turismo, por exemplo, verifica-se que existe muita resistência a abrir o espaço aéreo. Apesar de no discurso oficial se dizer que o espaço aéreo está liberalizado, na verdade não é bem assim. Há um conjunto de armadilhas e minas montadas que não permite que facilmente as companhias estrangeiras venham para Moçambique. Entrevistado 3, BEE.

TABELA 6: MAPEAMENTO DAS PRINCIPAIS QUESTÕES ENTRE CASP, EMAN, EMAN II E CAC.

	Questões da CASP – transversais	Resultados esperados da EMAN	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
Factores Legais (IAN)	Melhoramento no sistema de licenciamento (2003-2010) Simplificar o registo, constituição e licenciamento das empresas (2003-2007, 2012-2013) Revisto o Regulamento do Licenciamento Comercial (2009) Simplificar procedimento de atribuição de Número Único de Identificação Tributária - NUIT (2010) Excesso de burocracia e falta de conhecimento nos balcões dos ministérios (2004-2006)	1.1 Registo Simplificado 1.2 Licenciamento Simplificado 1.9 Registo e Garantias simplificadas 4.1 Criar e desenvolver Balcão de Atendimento Únicos (BAU)	Objectivo específico 1 – redução do prazo para o licenciamento de actividades económicas Objectivo específico 2 – simplificar o ciclo de negócios Objectivo específico 3 – redução do prazo para o licenciamento de construção Objectivo específico 10 – redução dos custos administrativos (licenciamento) de licenças	Integração do BAU na plataforma electrónica do Governo (sectores do comércio, indústria, turismo e regime simplificado) Reduzir de 15 para 10 o # de dias para o licenciamento, e de 1 dia para uma hora, no âmbito do regime simplificado Introduzir o “formulário único” (reduzir para 3 o # de formulários requeridos) e ajustar o quadro legal Introduzir o licenciamento em linha Reduzir de 377 para 89 dias o prazo para o licenciamento de construção Reduzir o imposto aplicado ao licenciamento e o custo da licença de construção.	Digitalização dos processos de licenciamento
	Protecção de direitos de credores e Insuficiência de garantias (2004-2007)	2.3 Execução de contratos, reivindicações e garantias 5.1 Cumprir os contratos		(Estas questões parecem ter sido eliminadas)	
Factores Legais	Código de falência e recuperação (2007)	1.4 Lei de Insolvência e Recuperação de Empresas	Objectivo específico 5 – Operacionalização da Lei de Insolvência e Recuperação	Criar a associação dos administradores de falência; dar formação aos administradores e ao judiciário	
Factores de comércio e de investimento (Ind. Barreiras para a exportação) (IAN)	Melhoramento de gestão das alfândegas (1996, 1998) Importação de matéria-prima para a indústria (2001, 2006-2009) Atrasos e custos de desalfandegamento de mercadorias (2004-2007) Revistos os processos e desembaraço aduaneiro incluindo o funcionamento das fronteiras (2004-2010) Procedimentos cambiais	1.7 Inspeções uniformes e compatíveis 1.8 Sistemas de importação-exportação simplificados e menos onerosos 1.11 Concorrência na cabotagem 5.5 Informação disponível sobre potenciais	Objectivo específico 7 – reduzir a lista positiva (relacionada com a inspecção pré-embarque) Objectivo específico 9 – redução dos custos de transacção	Rever a lista positiva sujeita à inspecção pré-embarque, reduzindo de 144 para 115 o número de itens Conduzir um estudo comparativo sobre o quadro legal e a execução da inspecção não-intrusiva - não se prevê nenhuma acção de acompanhamento Introduzir boas práticas para a inspecção de mercadoria (scanner) Reduzir os custos de importação (em 16%) e de exportação (em 36%)	Non-intrusive goods inspection (scanner) Lista positiva – inspecção pré-embarque Redução dos custos de transacção (não há informação sobre objectivos específicos ou progressos)

⁹ O vermelho indica as questões da CASP que parecem ter sido eliminadas.

¹⁰ A Vermelho = não transferido para a EMAN II (realizado ou eliminado).

	Questões da CASP – transversais	Resultados esperados da EMAN	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
	relativamente a importação e exportação de bens e serviços não favoráveis ao comércio internacional (2010) Problemas no sector de cabotagem (2004-2007, 2010) Janela Única (2010-2011) Inspeção pré-embarque (2010-2013)	investimentos		(as questões de ineficiência nos portos e nas fronteiras, importações ilegais, excesso de burocracia e corrupção não são abordadas; a questão da cabotagem e das inspeções uniformes e compatíveis parecem ter sido eliminadas)	
Factores macroeconómicos (incluindo impostos (IAN))	O sistema fiscal é pesado e complexo com muitas isenções, a base tributável é reduzida, há corrupção e desincentivos (1996) Política fiscal desincentiva investimento, produção e criação de emprego muito complexo, taxas altas, resulta em fuga ao fisco (2001-2007) Revisão dos códigos de impostos (2007-2012) Revisto e aprovado o Código de Benefícios Fiscais e respectivo regulamento (2010-11)	2.1 Sistema fiscal simples e não moroso 5.3 Promover a cultura de pagar impostos	Objectivo específico 4 – redução da complexidade no pagamento de direitos e impostos	Simplificar os procedimentos para o pagamento de impostos e encargos e reduzir o # de formulários, através da experimentação de um sistema de imposto electrónico (entrega de declaração e de pagamentos em linha) (Esta abordagem ignora a necessidade de reduzir o número dos impostos e a carga fiscal em geral, de modo a promover a cultura de pagar impostos e a expandir a base tributária)	
	IVA em insumos agrícolas (2006-2013)		Objectivo específico 8 – redução dos custos nos sectores agrícola e das pescas, através da isenção total do IVA	Conduzir um estudo para analisar o impacto da introdução da isenção total do Código do IVA na Agricultura e Pescas, e implementar as recomendações (Compromisso depende dos resultados do estudo)	Isenções de IVA para agricultura Implementação do incentivo para o gasóleo para a agricultura
	Isenção de direitos aduaneiros e imposições fiscais sobre combustível para o sector de pescas (2012-2013)				Aprovação da isenção do direito aduaneiro sobre o gasóleo destinado aos barcos de pesca
	Redução da taxa de IVA (2007-2011)				
Factores relacionados com os mercados financeiros e de crédito	Crédito e acesso ao financiamento				
	Registo central de crédito, acesso a informação (2004-2013) Custo de crédito, acesso a financiamento Aviso	2.4 Promover o acesso das PME ao crédito 2.5 Novos produtos financeiros	Objectivo específico 11 – promoção do acesso ao financiamento	Aumentar o uso de cartões de identidade (BI) e NUIT (não há objectivos específicos; parece estar mais relacionado com o informalismo e a expansão da base tributária)	
	5/GGBM/2005 (crédito em moeda estrangeira) (1996-2004, 2010, 2013) Acesso ao financiamento em TI (2004-2007) Microfinanças e finanças rurais (2004-2006)			Divulgar informação sobre fontes de financiamento alternativas para as PME (não aborda o alcance de tais fundos, ou a capacidade das PME para se candidatarem a estes fundos) Aumentar as opções para garantias (sem alvos)	
		2.2 Gabinetes de Informação sobre Crédito e Seguros	Objectivo específico 12 – redução do custo de crédito	Definir o quadro legal; Criar e operacionalizar o registo central de garantias; operacionalizar um registo central de mutuários e risco de crédito	Creation of a central credit register
Factores relacionados com a infraestrutura Infrastructure related factors (IAN)	Transporte Rodoviário				
	Proposta para a criação do Órgão Regulador da Actividade Transportes (2010-2013) Custos de transporte proibitivos para desenvolvimento (2003) (Transporte) Incumprimento com lei de seguro obrigatório, concessionar serviço de inspeções (2004-2009)	3.3 Custos de combustível reduzidos		(Esta questão parece ter sido eliminada)	Criação de um regulador para o sector de transportes Actualizar as tarifas do transporte rodoviário
Factores relacionados com a infraestrutura (IAN) – continuado	Espaço aéreo liberalizado				
	Legislação aeronáutica (2006-2010) Número e qualidade de campos de aterragem (2006-2009, 2012) Gestão do Instituto de Aviação Civil de Moçambique (2007, 2012-2013) Liberalização efectiva do espaço aéreo (2006-2007, 2012-2013)	1.10 Concorrência e transporte aéreo menos oneroso		(O CAC observa que se procedeu à liberalização do espaço aéreo mas que ainda não há concorrência nacional para diminuir os custos do transporte aéreo)	Liberalização do espaço aéreo Despacho Gestão do Instituto da Aviação Civil
	Electricidade e água				
	Qualidade e custo de energia para a indústria (2001-2010)	3.1 Energia eléctrica de qualidade, segura e fiável 3.2 Fornecer energia a custos competitivos 5.4 Conceber e operacionalizar o		(Estas questões parecem ter sido eliminadas)	

	Questões da CASP – transversais	Resultados esperados da EMAN	Objectivos específicos da EMAN II	Actividades principais da EMAN II e comentários (em itálico e entre parênteses)	CAC 2013
		regulador de água			
		Telecomunicações e internet			
	Falta de rede nacional de telecom, custo elevado (2001-2007)	3.5 Melhor acesso à Internet 5.4 Conceber e operacionalizar reguladores de telecomunicações		(MCT ou MTC?)	
		Trabalho			
Factores relacionados com trabalho (IAN)	Falta de mão-de-obra qualificada (2001-2003, 2006-2007) Legislação e espírito de inspecções (2001-2007) Emprego de estrangeiros (2003-2007) Falta de pessoal em TI (2004-2007) Mediação e arbitragem (2003-2010) Funcionamento de INSS (2003-2010) Política de salário mínimo (2003-2010) Lei de trabalho e regulamentos complementares (2003-2013)	1.3 Legislação laboral que promova o emprego			Conclusão de regulamentação de Lei de Trabalho
		Governação e corrupção			
	Reforma de sector público para reduzir burocracia, promover boa conduta e boa governação (2003) Lei anticorrupção (2012)				
	Sistema judicial (2001-2007) Criminalidade (2006)				
Factores relacionados com governo e governação related factors (IAN)	Pagamentos atrasados pelo estado e reembolsos de IVA e pagamentos (2001-2011) Regras de procurement e divulgação de concursos públicos (2001-2010) Legislação desactualizada, inadequada, (1996-1998, 2003)	5.2 Boa governação nas instituições públicas e privadas	Objectivo específico 9 – redução dos custos de transacção	Estudo comparativo do quadro legal e execução de inspecções não-intrusivas (o objectivo de governação da EMAN foi demasiado geral, mas o espírito perdeu-se na EMAN II)	Redução dos custos de transacções (não há informação sobre objectivos específicos ou progressos)
Política e legislação			Concorrência		



¹¹ Também surgiu como um importante factor negativo no IAN, de forma consistente desde 2008.

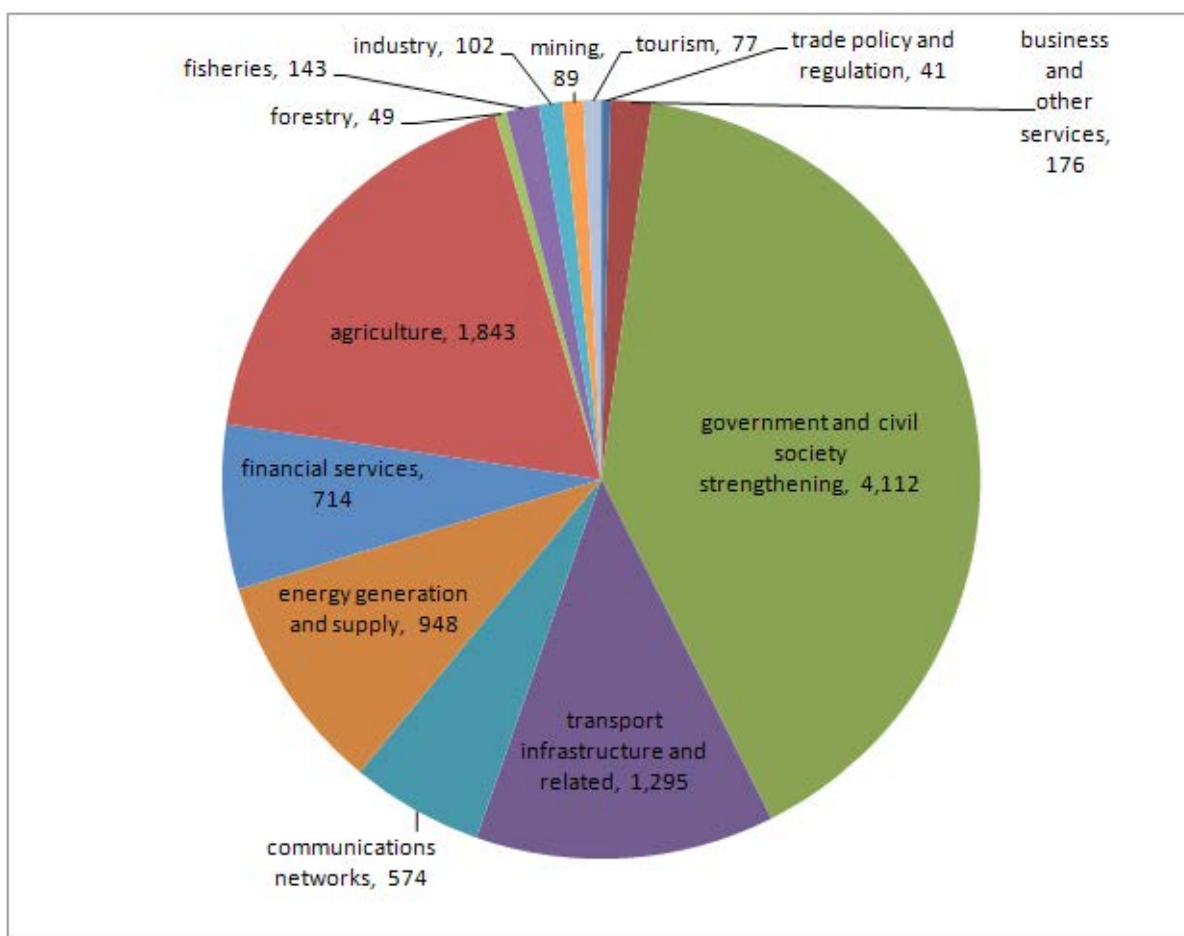
5.1. INVESTIMENTO NO DESENVOLVIMENTO DO SECTOR PRIVADO

De acordo com o sítio Web da ODAMoz, que enumera os projectos financiados pelos doadores em Moçambique, projectaram-se mais de \$ 10 mil milhões de dólares (USD) para investir em projectos com relevância para o sector privado entre 2001 e 2015 (ver Figura 6 abaixo).

Embora alguns destes fundos tenham sido na forma de subvenções, outros terão sido na forma de empréstimos em condições favoráveis, que Moçambique terá que reembolsar. Por isso, as questões críticas incluem a questão de saber se o nível da reforma do ambiente de negócios e do posterior desenvolvimento do sector privado alcançado desde 1996, justifica as verbas despendidas, e se as reformas empreendidas irão resultar num sector privado suficientemente saudável, capaz de criar riqueza suficiente que permita ao Governo reembolsar o dinheiro que solicitou para investir no desenvolvimento do sector privado.

Para aqueles que estão envolvidos no desenvolvimento do sector privado e na reforma do ambiente de negócios, esta realidade é necessariamente decepcionante e desmotivante. Constatam que o ambiente, sem dúvida, melhorou de alguma forma a partir de 1996, mas também vêem o custo de oportunidade de não se terem comprometido, na altura, com os níveis de reforma previstos. Um representante de uma associação de empresas, entrevistado para este relatório, disse: “Sim, houve algumas melhorias, mas isto é realmente o melhor que conseguimos fazer? Será realmente aceitável que, passados 18 anos, isto tenha sido tudo o que conseguimos alcançar?”.

FIGURA 6: GASTOS PREVISTOS EM PROJECTOS RELACIONADOS COM O SECTOR PRIVADO E FINANCIADOS PELOS DOADORES 2001-2015 (MILHÕES DE DÓLARES)



5.2. IMPLEMENTAÇÃO DA EMAN

Tal como referido anteriormente, a EMAN foi a estratégia central para a melhoria do ambiente de negócios entre 2008 e 2012. A estratégia foi avaliada em meados de 2012, e esta secção assenta substancialmente no referido documento. A EMAN era para ser implementada por 13 instituições, na sua maioria ministérios e agências reguladoras. O sector privado, representado pela CTA, era para ser envolvido através de reuniões trimestrais de monitorização, das quais foram realizadas oito até Julho de 2012, quando o Governo declarou a conclusão média de 80% dos indicadores da EMAN.

Esta afirmação considera a implementação da estratégia na óptica das actividades realizadas, mas não considera o impacto destas actividades. Os avaliadores internacionais descobriram que “não se definiram objectivos ou medidas de impacto em nenhum momento ao longo da implementação”. Assinalaram ainda que “deveria ter havido uma especificação muito melhor daquilo que se entendia por ‘alcançar um resultado’, ‘realizar um indicador’ e qual era ‘o potencial impacto’. Também não se descreveu nenhuma situação inicial, portanto, para algumas actividades, é difícil entender o que existia antes de se iniciar a EMAN e o que é que foi realizado durante o período de implementação da EMAN”.

Os avaliadores consideraram que o compromisso na implementação da estratégia variou muito consoante as instituições: “Para algumas, era uma prioridade da instituição (Janela Única, Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes - ISPC, etc.), enquanto que, para outras, foi uma actividade muito marginal ou mesmo não aceite quanto ao seu verdadeiro resultado pretendido (a cabotagem, o espaço aéreo liberalizado, o registo gratuito das microempresas, o financiamento de baixo custo com fundos doados ou créditos do Estado, etc.)”. Observaram que “enquanto algumas [agências implementadoras] reclamaram questões de falta de pessoal, a maioria disse que os principais obstáculos tinham sido a falta de vontade política ou o consenso sobre se certas medidas deveriam ser implementadas (o registo gratuito das microempresas, a liberalização das linhas aéreas e do transporte marítimo, etc.) em vez de serem simplesmente estudadas”.

Em termos de resultados alcançados: “As entrevistas indicam que o registo simplificado é certamente uma conquista, que a eliminação do capital mínimo e do depósito obrigatório num banco é útil para as empresas muito pequenas, que os BAU estão a começar a ter mais competências e a actuar menos como uma “caixa de correio” para as instituições, que o ISPC tem ajudado muitos a sair da informalidade, que o reembolso do IVA é um pouco mais rápido, que a situação da energia eléctrica tem melhorado um pouco nos últimos tempos, e alguns outros impactos”.

No caso da EMAN, para que realmente aconteça é preciso vontade política. São coisas no papel. Tem é que ter mais advocacia e um pouco menos de análise de políticas. Entrevistado 7, BEE.

“Por outro lado, o registo da propriedade, as licenças e alvarás, as inspecções, o custo e ainda a falta de fiabilidade da energia eléctrica, os custos elevados dos transportes por mar e ar (o transporte rodoviário não está incluído na EMAN) e, não a falta de financiamento mas os custos proibitivos de financiamento, a falta de transparência da maioria das instituições públicas e a percepção de corrupção, as complicadas e elevadas taxas de imposto sobre as empresas, e vários outros assuntos mantêm-se como dantes, levando assim à avaliação de que a EMAN não funcionou tão bem como se esperava em 2008... Ainda há muito trabalho a fazer até que ambos os sectores público e privado utilizem efectivamente os instrumentos jurídicos criados como resultado da EMAN”.

Isto é confirmado pelo Presidente da CTA que indicou, na CASP de 2013, que as PME continuam a enfrentar os seguintes desafios:

- Elevados custos e difícil acesso ao financiamento;
- Acesso limitado aos contratos públicos;
- Elevados custos de transacção e de produção.

No entanto, a própria natureza do Estado faz com seja difícil responsabilizar o Governo. A OCDE explica: os acordos

com o Estado são inerentemente incertos porque “Não há um terceiro que obrigue o Estado a cumprir as suas promessas, e a validade da transacção depende inteiramente da capacidade do Estado para respeitar os seus compromissos e exercer a auto-disciplina. Ou seja, independentemente da qualidade do Diálogo Público-Privado em qualquer momento, o sector privado fica exposto ao risco do Estado se comportar de forma inconsistente ao longo do tempo... Isto deve-se à natureza do Estado – nenhuma parte interessada pode obrigá-lo a cumprir as suas promessas, ou garantir que estas serão mantidas” (OECD, 2007).

Analisemos agora algumas áreas de preocupação específicas, em quatro áreas identificadas como factores recorrentes no Diálogo Público-Privado (ver acima a secção 5): comércio e investimento, infra-estruturas e serviços, governo e governação e aspectos legais.

5.3. FACTORES RELACIONADOS COM O COMÉRCIO E O INVESTIMENTO

IMPOSTOS E ALFÂNDEGAS

O sistema tributário complexo e moroso tem sido uma questão levantada através do mecanismo da CASP, de forma consistente ao longo do tempo:

- Sistema fiscal pesado e complexo com muitas isenções, a base tributável é reduzida, há corrupção e desincentivos (1996);
- Política fiscal desincentiva investimento, produção e criação de emprego muito complexas, taxas altas, resulta em fuga ao fisco (2001-2007);
- Revisão dos códigos de impostos (2007-2012);
- Revisto e aprovado o Código de Benefícios Fiscais e respectivo regulamento (2010-11);
- IVA em insumos agrícolas (2006-2013);
- Isenção de direitos aduaneiros e imposições fiscais sobre combustível para o sector das pescas (2012-2013);
- Redução da taxa de IVA (2007-2011).

Dois resultados esperados na EMAN - # 2.1 Um sistema fiscal simples e não oneroso, e # 5.3 Promover a cultura de pagar os impostos – houve tentativas para abordar estas questões, mas houve muito poucos progressos. A avaliação da EMAN fornece a seguinte observação: “[entre] as actividades coordenadas pelo MF (Ministério das Finanças), os resultados parecem ser mais fortes na introdução e registo de 100.000 novos pequenos contribuintes do novo regime tributário do ISPC, em certas simplificações no regime tributário normal, nos procedimentos de importação e exportação e cartas de crédito, no início promissor da Janela Única para a importação em vários locais-piloto, e no estabelecimento das primeiras zonas de livre comércio pelo Gabinete para as Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA). Resultados menos fortes realizaram-se na melhoria do reembolso do IVA, o que está longe do compromisso legal de reembolso no prazo de 30 dias, na inexistência ainda de secções fiscais nos tribunais (que teoricamente é mais da responsabilidade do Ministério da Justiça) e o código tributário que continua a ser demasiado complexo”.

A base formal de negócios ainda é pequena. Enquanto a vontade do Governo para aumentar as suas receitas seja louvável resulta, de facto, num aumento dos custos para as empresas. Nos exemplos incluem-se o aumento dos impostos municipais, que são aplicados além da tributação nacional, as taxas do scanner e da JaÚ, as tarifas do uso da estrada, e o aumento das taxas de licenciamento sectoriais (terra, florestas e fauna bravia, meio ambiente). Em vez da preocupação incidir em ampliar a base de negócios e aumentar o número de contribuintes (empresas e indivíduos empregados), parece incidir em maximizar a receita a partir da base tributária existente. As taxas e os tributos são aplicados sectorialmente ou dependendo

da localização geográfica (no caso dos municípios), em vez de adoptar uma abordagem integrada e considerar o custo global do volume combinado de impostos, taxas e tributos para as empresas.

Por outro lado, existem inúmeros incentivos ou razões para as empresas se manterem informais e, portanto, a não contribuírem para a base tributária. O que se segue é um extracto de um estudo sobre a Formalização e Desenvolvimento de Negócios em Moçambique (Krause et al., 2010):

“As empresas com níveis de formalidade mais elevados, são inspeccionadas com mais frequência do que aquelas com níveis de formalidade mais baixos. Assim, aquelas empresas que têm espaço de manobra para escolher o seu nível de formalidade, e que antecipam os custos da formalidade, têm um incentivo para se manterem informais a fim de evitar ou reduzir, não apenas os custos de cumprimento dos regulamentos, mas também os custos das inspecções. Quanto às barreiras adicionais, a nossa constatação de que a formalidade e o nível de escolarização do proprietário estão associados, confirma a ideia de que uma educação fraca constitui um entrave à formalização (devido à maior dificuldade em cumprir os procedimentos de registo, licenciamento e tributação complexos). Este problema é agravado pela falta de informação, facilmente compreensível e consistente, sobre os requisitos formais a serem cumpridos pelas empresas, dependendo do seu ramo de negócio, dimensão, localização, etc. Finalmente, encontramos evidências de que as empresas com fluxos de caixa muito baixos e irregulares têm dificuldades em suportar os custos da formalidade”.

Estima-se que 75% da população economicamente activa se encontre no sector informal. Torna-se evidente a importância da criação de empregos no sector formal, da formalização de empresas informais e de abrir espaço para o desenvolvimento de novas empresas formais com o objectivo de expandir a base tributária. As empresas formais são mais susceptíveis de criarem empregos de melhor qualidade, de pagarem salários mais elevados do que aquelas do sector informal e de contribuírem, assim, mais eficazmente para a redução da pobreza e para o desenvolvimento humano.

5.4. FACTORES RELACIONADOS COM O GOVERNO E A GOVERNAÇÃO

Em 2002, a Booz Allen Hamilton realizou uma avaliação sobre a corrupção e a burocracia em Moçambique, encomendada pela USAID¹² e observou que “o país tem mostrado sinais perturbadores de disfunção nos processos quotidianos do Governo e indicações alarmantes de corrupção a todos os níveis do Governo”.

BUROCRACIA E PEQUENA CORRUPÇÃO

As exigências administrativas que são arbitrárias, inconsistentes, ou influenciadas por relações pessoais, aumentam o custo de fazer negócios e criam incertezas que reduzem a confiança no ambiente de negócios. Oferecem também oportunidades e cobertura à pequena corrupção sistémica.

No entanto, apesar dos compromissos de longa data do Governo na reforma administrativa, o excesso de burocracia e a respectiva procura de rendas, continuam a assolar as empresas moçambicanas. O que se segue é um extracto do relatório da Booz Allen Hamilton:

É dizer que o que aconteceu foi pequenas e ligeiras mudanças de lá para cá que não facilitam a vida ao operador comercial. Houve alguma evolução ao nível dos impostos por exemplo, mas em geral estamos muito longe de fazer reformas. Entrevistado 5, BEE.

No final do dia o que o empresário tem que pagar provavelmente anda a 50% do seu rendimento, é alto. Entrevistado 2, BEE.

“Em 1996, Moçambique embarcou num esforço para reduzir as barreiras administrativas ao investimento. Nos quatro anos seguintes, o Governo de Moçambique instituiu uma série de leis e decretos relativamente às actividades de negócios em geral e ao licenciamento e à tributação em particular.

Em 2001 os Serviços de Consultoria sobre o Investimento Estrangeiro da International Finance Corporation (FIAS) analisaram a implementação e os efeitos do sistema de regulação de 1996. O seu relatório¹³ concluiu que, embora tenha havido progressos desde 1996, as reformas não foram suficientes e, mais grave ainda, as reformas essenciais não foram efectivamente adoptadas e implementadas... o relatório deixou claro que o GoM tinha ficado muito aquém das suas metas globais de facilitar o investimento e de colocar os sistemas de Moçambique em conformidade com as práticas internacionais.

Destacou a “vontade política” como um pré-requisito para medidas adicionais, sugeriu uma estratégia geral para responder a estas preocupações, e delineou objectivos específicos e um plano de acção faseado para a reforma adicional em oito áreas (acesso à terra, procedimentos de importação, contratação de estrangeiros, trabalho, licenciamento industrial, licenciamento de turismo, registo de empresas, e inspecção).

Apesar dos esforços para identificar os problemas e iniciar esforços de correcção, tem havido poucos progressos, na realidade, a resolver até mesmo as principais questões, facto este que pode indicar uma fraca capacidade e/ou um compromisso político insuficiente”.

Informantes chave que foram entrevistados para o relatório observaram o seguinte (em 2002):

- As regras e os procedimentos administrativos não eram perfeitos, mas tinham melhorado desde as reformas pós-1996;
- A burocracia e a pequena corrupção correspondente continuaram a impedir a actividade empresarial;
- Os problemas devido à implementação incorrecta e corrupta foram considerados maiores do que aqueles apresentados pelos requisitos em si.

Naquela época, os entrevistados consideraram o processamento de importações e a contratação de estrangeiros como áreas prioritárias para melhorias na implementação e execução da legislação. Estas duas questões ainda apareciam nas matrizes da CASP até 2010 e 2007, respectivamente:

- Revistos os processos e o desembarque aduaneiro, incluindo o funcionamento das fronteiras (2004-2010)
- Serviços fronteiriços, em particular Ressano Garcia (2004-2009)
- Emprego de estrangeiros (2003-2007)

¹² Booz Allen Hamilton (2002) “Assessment of Corruption and Red Tape as Barriers to Trade and Investment in Mozambique”, USAID.

¹³ FIAS (2001) “Mozambique: Continuing to Remove Administrative Barriers to Investment”.

Pretendemos transformar o sector público, de uma instituição burocrática centralizada num actor eficaz e inovador que irá incentivar e apoiar a iniciativa privada. A descentralização e a remoção de barreiras administrativas são fundamentais para os nossos planos e para a estratégia do desenvolvimento sócio-económico. Pascoal Mocumbi, Primeiro-Ministro, 1997.

Prevalece também a questão da complexidade. Um cidadão comum não consegue fazer a tramitação de determinada documentação ou ter acesso a terra, ou ter acesso a uma licença se não tem relações com algumas pessoas ligadas ao Governo. Entrevistado 2, BEE.

A corrupção é hoje muito mais complexa do que há 10-15 anos atrás porque hoje instalou-se a cultura de pequena corrupção. Tem a grande e tem a pequena corrupção. Ora a pequena para mim, é muito mais complicada e difícil de combater... Isso para mim é o “cancro” por mais que tenhamos leis e façamos reformas, porque essa é uma corrupção tipo cancro que come aos poucos. É uma doença invisível e para mim esta é a questão de fundo. Entrevistado 3, BEE.

Tal como apareciam as questões mais gerais relacionadas com a burocracia:

- Melhoria no sistema de licenciamento (2003-2010);
- Simplificar o registo, constituição e licenciamento das empresas (2003-2007, 2012-2013);
- Reforma do sector público a reduzir a burocracia, promover a boa conduta e a boa governação (2003);
- Excesso de burocracia e falta de conhecimento nos balcões dos ministérios (2004-2006);
- Revisto o Regulamento do Licenciamento Comercial (2009);
- Simplificar o procedimento de atribuição do NUIT (2010);
- Janela Única (2010-2011).

A avaliação da EMAN, realizada uma década depois, em 2012, identifica duas áreas de progresso nesta matéria entre 2008 e 2012: “o licenciamento simplificado, o fortalecimento dos BaÚ e a sua crescente eficácia na resolução directa dos procedimentos são as actividades mais fortes”. Mas o sector privado não concorda totalmente (ver quadro acima). Enquanto o licenciamento simplificado parece ser uma mudança significativa no papel, e supostamente é implementado como tal em Maputo, nalgumas províncias mantêm-se os mesmos procedimentos complexos, os atrasos, a obstrução burocrática e a corrupção.

Os temas recorrentes continuam a ser a vontade política e a implementação. A avaliação da EMAN continua: “Os resultados mais fracos estão relacionados com a harmonização das inspecções das empresas, apesar da criação de uma agência, o Instituto Nacional de Actividades Económicas (INAE); com a lei da concorrência, que ainda não foi aprovada pela Assembleia da República (embora esteja aprovada pelo Conselho de Ministros (CM); e com o Centro de Informações de Negócios (CIN), que ainda está a ser criado”.

O relatório da Booz Allen Hamilton fornece uma explicação possível: “Se a situação em Moçambique seguir o padrão comum e a pequena corrupção associada à burocracia for apenas um elo numa cadeia corrupta que liga funcionários a todos os níveis, tantos os chefes das agências como os funcionários públicos de nível mais baixo serão avessos a colaborar num esforço que procure identificar e corrigir condições específicas e que seja divulgado a um público alargado”.

O processo de licenciamento: hoje está bastante mais facilitado, diz-se que em 24h se consegue o licenciamento, mas se, de facto, alguém quiser uma licença para abrir uma empresa não vai consegui-la em 24h. Tem uma série de coisas à volta que não permitem que isso aconteça. Então o que significa? Que o processo está aparentemente facilitado. O BaÚ criou uma facilidade enorme mas quando se vai lá, as pessoas que estão lá a funcionar não estão preparadas para dar essa informação de forma a facilitar-te. Entrevistado 6, BEE.

GRANDE CORRUPÇÃO

O relatório da Booz Allen Hamilton explica: “Quando a grande corrupção se torna evidente, já está enraizada e completamente protegida por aqueles que constituem a sua rede, e já há um aumento das potenciais recompensas e sanções. A corrupção, tendo-se, de facto, tornado parte ou tendo ocupado totalmente o sistema, está acima de prova ou quantificação. Destruí os controlos de responsabilização do Estado, e aqueles que poderiam servir de testemunho têm demasiadas coisas em jogo para fazerem parte da solução”.

Continua: “Embora a percepção nem sempre se enquadre com a realidade, muitos factores apontam para a grande corrupção generalizada em Moçambique. A pesquisa actual identifica claramente a corrupção generalizada, não como uma casualidade, mas como uma consequência sistémica de decisões políticas tomadas pelo poder central. Assim, mais do que em quaisquer outras áreas da reforma, a questão da vontade política ao mais alto nível é fundamental em qualquer iniciativa para resolver o problema da corrupção, visto que tais iniciativas vão contra a própria essência do sistema que foi estabelecido com as suas redes interligadas de interesses e vínculos políticos”. O relatório estima que, naquela época, a corrupção em Moçambique tenha reduzido o investimento estrangeiro directo em 50%.

5.5. FACTORES LEGAIS

A genuína consolidação do Estado de Direito e a sua institucionalização (mais do que simplesmente as estruturas institucionais) são as chaves para um diálogo bem-sucedido e para a criação de um clima de confiança entre o Estado e o sector privado (OCDE 2007).

A avaliação da EMAN fornece a seguinte avaliação dos progressos nas questões legais: “Actividades coordenadas pelo MJ (Ministério da Justiça), nenhuma actividade podem ser consideradas realmente fortes, mas a criação de secções comerciais dos tribunais e a criação do Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação (CACM) de Maputo - mesmo encontrando-se actualmente a enfrentar problemas de sustentabilidade – têm obtido alguns resultados e um impacto preliminar. As actividades mais fracas são a Lei de Insolvência (ainda em fase de processamento), o registo de propriedade (ainda sem melhorias reais ou uma nova lei), não registo de Microempresas (não há consenso sobre o modo de proceder e qual o modelo a seguir, ou sobre como financiar o registo em massa de microempresas informais)”.

Outra actividade recente foi a aprovação do Código de Ética pelo Parlamento, o qual foi agora rebaptizado de Lei da Probidade Pública. Esta lei, que foi aprovada em Maio de 2012, contém disposições importantes sobre conflitos de interesse e declaração de bens, que são importantes para o combate à corrupção. Alguns membros do Parlamento que eram simultaneamente presidentes de conselhos de administração e directores de empresas públicas ou de empresas controladas pelo Estado, foram obrigados a deixar um dos lugares, como resultado da aplicação da lei. Funcionários do Ministério da Função Pública foram pioneiros na eleição de uma Comissão de Ética Pública, também ao abrigo do cumprimento da Lei da Probidade Pública.

6. DESAFIOS FUNDAMENTAIS

O diálogo não é um fim em si mesmo: pode ajudar a melhorar a qualidade da elaboração de políticas pelo Governo, mas a sua continuidade depende das verdadeiras mudanças provocadas pelas políticas adoptadas. - OCDE, 2007.

Um livro publicado pela OCDE sobre o diálogo público-privado nos países em desenvolvimento¹⁴, avisa que um tal diálogo “corre o risco de ser meramente uma fachada, quer por ser reduzido para se tornar uma tela de conluio, corrupção e captura do Governo por interesses instituídos, ou então por servir para disfarçar o roubo da riqueza do sector privado por funcionários do Estado que estão a usar o poder oficial em seu próprio benefício”.

Em Moçambique, não pode haver dúvidas quanto ao facto de não se ter concretizado a profundidade e a amplitude da reforma prevista nas primeiras sessões da CASP. Mas antes de considerar o que pode ser feito para alterar esta situação, devemos primeiro explorar as possíveis razões para a falta de progressos, e colocá-las no contexto actual. A OCDE e o Banco Mundial¹⁵ indicam uma série de potenciais factores de contributos que normalmente impedem a reforma e que parecem adaptar-se à realidade moçambicana; estes debatem-se abaixo.

6.1. VONTADE POLÍTICA

O relatório do Banco Mundial salienta que “o factor mais crítico (para a reforma do ambiente de negócios) parece ser a vontade do Governo para se envolver no diálogo e se comprometer no processo da reforma. A comunidade empresarial raramente irá recusar uma oferta genuína de consulta... Mas quando o compromisso do Governo no diálogo é menos do que incondicional, pouco parece ser possível”. Em Moçambique, as principais partes interessadas citaram muitas vezes uma falta de vontade política como uma barreira fundamental ao progresso. O relatório da CASP VII, por exemplo, reconheceu que “muitas mudanças que foram sugeridas pelo sector privado foram apenas superficialmente implementadas, quer porque não foram entendidas correctamente pelo Governo, quer porque o risco político de sua adopção era muito elevado”.

Se o objectivo principal da reforma de negócios é o crescimento económico (criação de riqueza e de emprego), então pode ser lamentável para os negócios em Moçambique que o país tenha experimentado um crescimento económico contínuo durante este período. É possível que o Governo já não considere a necessidade de uma reforma profunda, uma vez que o desenvolvimento está a acontecer de qualquer forma e que a reforma profunda iria provavelmente obrigar a uma substancial redução estrutural do sector público, o que seria politicamente impopular, uma vez que o sector público continua a ser o maior empregador no país. Com a continuação do crescimento económico e, agora, com a promessa de carvão e gás, pode haver ainda menos vontade para a reforma.

“Acreditamos que daqui em diante as coisas vão mudar com a aprovação da EMAN-II (Estratégia de Melhoria do Ambiente de Negócios) pelo que acredito que as reformas vão ser mais céleres, conforme o Governo garantiu”. Rogério Manuel, Presidente da CTA, 2013.

¹⁴ Pinaud, N. (2007) “Public-Private Dialogue in Developing Countries – Opportunities and Risks”, OECD Development Centre Studies.

¹⁵ Hertzberg, B. & Wright, A. (2004) “Competitiveness Partnerships - Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve The Investment Climate”, The World Bank, Policy Research Working Paper Series, nr. 368.

São problemas que têm a ver com questões políticas. Saem um pouco da esfera empresarial e entra para a parte política. Se por exemplo se abrir o espaço aéreo, isso põe em risco a continuação da LAM como companhia e não convém ao Governo, ao estado moçambicano ver a LAM desaparecer. É uma companhia de bandeira. Não se pode depender de privados. Há todo um jogo de interesses pessoais e de tratamentos privilegiados, troca de favores, etc. Portanto, esse tipo de reformas nunca vão avançar. Entrevistado 3, BEE.

A falta de vontade política irá reflectir frequentemente uma resistência à mudança no seio dos mais altos cargos políticos: “quando, tal como aconteceu em muitos [países em desenvolvimento], um movimento nacionalista se transformou, após a independência, no único partido no poder (absorvendo o Estado e a burocracia), a abertura da economia será entendida como anunciando um grande desafio para o sistema político existente e como um abrir das portas à mudança política. É por isso que muitos regimes se opõem a ela” (OCDE, 2007).

A vontade política está intimamente relacionada com conflitos de interesse aos níveis mais elevados do Governo e do sector privado. Quando a elite política também actua, em grande parte, como a elite económica, as pessoas poderosas podem considerar que as reformas não do seu interesse pessoal, mesmo que sejam do interesse da maioria: “A falta de autonomia da sociedade civil também afecta o sector de negócios, dadas as suas múltiplas ligações com o aparelho do Estado. Os empreendedores políticos (líderes do Governo e altos funcionários) podem, por vezes, ser simultaneamente importantes empreendedores económicos e usar o aparelho do Estado para servir os seus interesses industriais e comerciais - e, evidentemente, esta situação de conluio até certo ponto destrói o significado de [diálogo público-privado]” (OCDE, 2007).

6.2. ESTRUTURA E CAPACIDADE NO SEIO DAS ORGANIZAÇÕES DO SECTOR PRIVADO

A OCDE alerta ainda para o perigo de “captura” das organizações do sector privado por interesses minoritários: “[o diálogo público-privado] corre o grande risco de ser monopolizado por um grupo extremamente pequeno de lobbies poderosos, que muitas vezes controlam os principais recursos nacionais e têm uma influência crucial sobre a política do Governo. O diálogo equivaleria a pouco mais do que um meio para extrair rendimentos, bloquear a reforma e manter o status quo. O diálogo público-privado, longe de reforçar a tomada de decisão democrática, vai provavelmente aumentar o poder das elites existentes e de grupos e indivíduos que já exercem uma forte influência sobre a elaboração de política pelo Governo” (OCDE, 2007).

Tens a questão da elite económica que se confunde com a elite política, quer defender os seus interesses empresariais e começa a capturar tudo que é organização social e da sociedade civil e tudo o resto..É muito difícil tu veres, porque há esta coisa toda de querer capturar as oportunidades económicas. Entrevistado 4, BEE.

A principal barreira ao melhoramento do ambiente de negócios é o conflito de interesses. Verifica-se uma situação em que existe o interesse colectivo que está em colisão com o interesse individual de alguém. Eu quero acreditar que a lei da probidade pública vai contribuir positivamente para melhorar esta situação. Entrevistado 4, BEE.

No contexto moçambicano, são evidentes as deficiências significativas no mecanismo de consulta pública-privada. As matrizes da CASP não reflectem uma série de grandes obstáculos ao negócio, tais como a incerteza decorrente da consulta breve ou inexistente sobre as alterações legislativas (p. ex. o sistema MCTA de rastreabilidade das cargas, as regras do IVA que exigem relatórios provinciais, a legislação do trânsito aduaneiro, a legislação ambiental, as regras que regem a contratação de estrangeiros), o comércio ilegal, as infra-estruturas deficientes e dispendiosas e a corrupção. Em vez disso, as análises das matrizes da CASP e as entrevistas com os principais actores têm mostrado que as questões levantadas nas CASP se tornaram cada vez mais específicas, em vez de apontarem para uma reforma completa do ambiente de negócios. Observou-se uma tendência para reformas menores ou para ajustes que poderiam proporcionar “ganhos rápidos”. Embora estas pequenas mudanças (acabar com o uso do papel de 25 linhas e selos, reduções fiscais no gásóleo para o sector agrícola, a criação de um instituto de padrões de qualidade e um Instituto de Desenvolvimento das PME), se forem

Hoje tenho consciência de que se nós continuarmos com esta abordagem de cada um dos sectores listar um problema específico, que há-de reparar que os problemas inscritos nas nossas matrizes concentraram-se muito em pequenas questões que preocupam também determinado segmento do Serviço Público (SP) e esta pauta de problemas é tão longa, que se continuamos a manter esta abordagem ainda precisaremos de 20, 30 ou mesmo 50 anos.
Entrevistado 2, BEE.

Então agora temos uma lista mais pequenina. Mas não é reforma. É retoque. Entrevistado 5, BEE.

implementadas correctamente, possam fazer uma diferença nas actividades comerciais quotidianas, não vão estimular a criação de emprego em grande escala e o desenvolvimento económico. Mesmo que o conteúdo das matrizes da CASP pudesse ser mais aperfeiçoado para reflectir melhor as prioridades do sector privado, o processo da CASP também poderia ser consideravelmente reforçado. Até à data, tem havido uma falta de transparência no modo como é conduzido o próprio processo de diálogo, e uma falta de clareza sobre o modo como são decididas as matrizes da CASP. Finalmente, tem-se reflectido muito pouco sobre as lições aprendidas com a falta de progressos ou com as abordagens utilizadas para tentar promover e desenvolver o diálogo, apesar de haver uma grande experiência acumulada e documentada nesta matéria em todo o mundo.

A monitorização dos progressos contra as matrizes é outro ponto crítico, que o Presidente Chissano reconheceu em 2001: “As medidas tomadas até agora mostram-nos que, embora o mérito destes eventos [as CASP] seja inquestionável, existem, no entanto, ilações a extrair, nomeadamente no que diz respeito à sua amplitude e formato e, acima de tudo, em relação à monitorização e implementação das recomendações”. No entanto, este é ainda um sério desafio. As matrizes geralmente não incluem indicadores concretos, responsabilidades claras ou cronogramas de implementação, e o progresso numa matriz não é acompanhado na matriz subsequente. Por isso, é funcionalmente impossível avaliar os progressos. Em meados de 2013, a CTA solicitou a um consultor internacional o desenvolvimento de um sistema de Monitorização e Avaliação (M&E) para a CTA em geral¹⁶, que também deveria ter incluído um quadro de M&E para o mecanismo da CASP. Em Setembro, quando se redigiu este documento, esse trabalho não se tinha tornado público.

6.3. CAPACIDADE DO SECTOR PÚBLICO

Outro obstáculo muito significativo ao progresso das reformas no ambiente de negócios é a capacidade do sector público em duas áreas:

- Capacidade dos órgãos do Estado encarregados de fiscalizar as estratégias e executar a implementação;
- Capacidade do sistema burocrático em absorver e implementar as mudanças regulatórias, especialmente no seio dos funcionários de nível baixo e médio e especialmente nas províncias.

O Banco Mundial recomenda que a responsabilidade de supervisionar a implementação das reformas acordadas através do diálogo público-privado recaia sobre um órgão do Governo ligado aos mais altos níveis de governação, muitas vezes ao Gabinete do Primeiro-Ministro ou ao Gabinete do Presidente. No caso de Moçambique, os entrevistados observaram que o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) pode não ter o poder político necessário para supervisionar a reforma noutros ministérios e órgãos governamentais.

Então o que sinto nesta terceira fase é que a CTA conseguiu granjear respeito e receber do lado do Governo um certo compromisso político de que é o interlocutor válido do SP. Mas é apenas um compromisso político. Na prática, as reformas andam ao ritmo do estado. Entrevistado 2, BEE.

Independentemente do ministério em que recaia a responsabilidade pelas reformas, a implementação é sempre um desafio. Certas reformas requeridas pela CTA em nome do sector privado, tais como a introdução da Janela Única, as alterações aos Códigos do do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS) e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), a revisão da Lei do Trabalho e da legislação sobre as parcerias público-privadas, têm sido mal implementadas e, em alguns casos, traduziram-se num aumento de tempo e custos para o processo de fazer negócios. Por exemplo, têm sido regularmente solicitadas reformas da legislação no domínio das aquisições do Estado. Como resultado das alterações realizadas, as aquisições do Estado tornaram-se uma área de extrema complexidade em que poucas pequenas empresas se podem envolver, com grandes conjuntos de documentos certificados a serem exigidos para cada concurso, apesar de muitos desses mesmos documentos já terem sido submetidos ao cadastro das aquisições do Estado. Os problemas relacionados com o acesso aos concursos públicos é outro factor que decorre da forma fragmentada como o Governo opera no seu todo, e assinalam a diferença entre a legislação e a sua implementação. Uma maneira do Governo apoiar as empresas, uma vez que o Estado continua a ser um grande comprador na economia, seria simplificar e agilizar estes procedimentos e garantir que o facto de haver uma inscrição no cadastro nacional significa que o conjunto de documentos apresentados a nível nacional não precisa de ser submetida repetidamente, para cada concurso.

A Direcção de Apoio ao Sector Privado (DASP) não deveria estar no MIC, deveria estar no gabinete do Primeiro-Ministro, por exemplo. E não é uma questão de recursos neste caso. É uma questão de falta de poder. A DASP não tem poder para fazer isto. Entrevistado 4, BEE.

O desenvolvimento do sector privado só irá ocorrer se tivermos um mediador eficiente, um Governo facilitador, um Governo disponível a dialogar, um Governo com uma administração pública capaz e um Governo envolvido no desenvolvimento do país. Oldemiro Baloi, Ministro da Indústria e Comércio, 1997.

¹⁶ A previous USAID-funded Project, in 2008, had similar aims: USAID contract No. GS-10F-0619N, Task Order No. 656-M-00-05-00037-00, for the Mozambique Trade and Investment Project, Nathan Project No. H403-300.

Além disso, tal como referido anteriormente, muitas vezes a reforma encontra resistência à mudança no seio dos próprios funcionários encarregados de a implementar, sendo que muitos deles beneficiam com um sistema complexo que lhes oferece as oportunidades e a cobertura para a pequena corrupção.

6.4. PROTECCIONISMO

Em vez do optimismo que rodeava as primeiras conferências face a uma reforma profunda, as questões agora levantadas nas CASP concentram-se em restringir o ambiente de negócios, ao legislar o conteúdo e as participações locais e ao proteger os negócios com base no passaporte utilizado pela maioria dos accionistas. As abordagens para a protecção variam, de explícitas – a solicitação de requisitos de conteúdo local legislados, com base na nacionalidade dos accionistas da empresa e a exigência de que os investidores cedam “acções de ouro” a parceiros locais indicados, até às mais subtis - propor que aquelas empresas que podem suportar o custo da obtenção da certificação “Made in Moçambique” beneficiem da aquisição preferencial do Estado. Existe um risco real, portanto, de que a segunda janela de oportunidades que Moçambique enfrenta agora, não vá resultar numa abertura e numa reforma mais profunda, mas em passos retrógrados em direcção ao protecçionismo. Estes podem dever-se à confiança de que não tardarão os fluxos de receitas independentes provenientes dos hidrocarbonetos, significando que o Governo não precisa de depender dos doadores ou do desenvolvimento das PME, para a obtenção de receitas.

6.5. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SECTOR PRIVADO

O Governo expressa muitas vezes frustração com os níveis de envolvimento e desenvolvimento do sector privado. Em resposta a isso, o próprio Estado opta por intervir em áreas que tradicionalmente seriam ocupadas por empresas, tais como a construção e a operação de silos de cereais e moinhos de arroz. Isto cria uma forma de concorrência desleal, que distorce o mercado e impede o desenvolvimento de novos negócios e investimentos.

Alternativamente, o Governo opta por contratar empresas para assumir funções tais como a inspecção não-intrusiva (scanning) e a JaU, a fim de aumentar as receitas do Estado. No entanto, transfere simultaneamente os custos destas mudanças para as empresas enquanto, noutras jurisdições, os custos seriam absorvidos pelo Governo a partir do aumento das receitas geradas.

Como resultado da falta de progresso ao longo dos últimos 18 anos, as empresas locais ainda estão agora a surgir e estão a lutar para competir. A reacção conservadora e protecçionista das empresas locais face à actual janela de oportunidades é, portanto, um resultado directo da falta da reforma empreendida até à data. Se as reformas propostas no primeiro e segundo relatório da FIAS tivessem sido implementadas em 1996 e 2001, as empresas locais teriam tido 12-18 anos para se desenvolverem até um nível em que pudessem competir localmente e regionalmente e aproveitar a actual profusão de recursos naturais. O Governo também teria beneficiado, ao longo do mesmo período, com o aumento das receitas e, provavelmente, não teria necessidade de intervir através dos seus próprios investimentos causando uma concorrência desleal, ou através do financiamento de parcerias público-privadas com pagamentos suplementares impostos ao sector privado emergente.

Do ponto de vista de contrato entre o Estado e o SP não há nada que diga que o Estado tem a obrigação de num prazo responder aquilo que o SP coloca na sua agenda ou nas suas matrizes (o dialogo público-privado ainda é fraco). O SP senta-se várias vezes com os directores nacionais, secretários permanentes, ministros, Primeiro-Ministro (PM), Presidente da República (PR) mas não passam de meros encontros para marcar ponto, porque quando a agenda é definida, deveria haver um acordo específico, um contrato, uma acta, um memorando, algo que vinculasse o compromisso de que o Governo deve com base nas preocupações que o SP coloca num prazo X resolver esses assuntos e eliminar dessa matriz. Entrevistado 2, BEE.

Se olharmos às mudanças que ocorreram, nas áreas onde as empresas conseguiram resolver os assuntos sozinhas, tais como o posicionamento e imagem do turismo e a comercialização de Moçambique como destino, a prestação de informações por meio de manuais, guias, bibliotecas online e plataformas de aquisição, estas foram geralmente bem-sucedidas e proporcionam um argumento para não se solicitar a intervenção do Estado em tais actividades. Um ambiente de negócios eficaz e aberto, que dá espaço às empresas para funcionarem, resultará numa inovação por parte das empresas para resolverem os seus próprios problemas.

7. CONCLUSÕES

Esta secção apresenta as principais conclusões do relatório, com base na análise precedente. Também coloca questões fundamentais levantadas por esta análise, e considera o papel dos doadores no reforço do diálogo público-privado para a reforma do ambiente de negócios. Por fim, estabelece uma série de recomendações.

7.1. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA ANÁLISE

A REFORMA PREVISTA EM MEADOS DA DÉCADA DE 90 NÃO SE MATERIALIZOU

Em 1996, quando Moçambique entrou num período de paz e estabilidade, havia uma janela de oportunidade para uma grande reforma. Os relatórios das CASP dos anos 1996-2001 mostram o entusiasmo e o optimismo perante uma verdadeira reforma que iria criar um ambiente favorável aos negócios. No entanto, as medidas tomadas não foram suficientemente significativas para remover barreiras. Os relatórios mostram a repetição das mesmas mensagens em cada conferência, acompanhada por uma falta notável de acções concretas.

FALTA UMA VISÃO COMUM SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE MOÇAMBIQUE E UMA POLÍTICA DE ACOMPANHAMENTO ABRANGENTE PARA O AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Para além da EMAN II, cuja incidência se tem estreitado consideravelmente em comparação com a EMAN, Moçambique não tem uma estratégia ampla para a Melhoria do Clima de Investimento ou para a Competitividade das Empresas. Consequentemente, a política é desenvolvida de forma sectorial, e é muitas vezes acompanhada por regulamentações fragmentadas, complexas, que se sobrepõem e que até são mesmo contraditórias, de difícil compreensão para o sector privado e de difícil implementação para o sector público.

A REFORMA POLÍTICA NÃO FOI ACOMPANHADA PELA IMPLEMENTAÇÃO

A análise precedente mostra a existência de uma enorme lacuna em Moçambique, entre a legislação e a implementação. A aparente conclusão de grande parte da agenda legislativa na EMAN, mas a falta de impacto no ambiente de negócios, na prática, ilustra isto. A reforma foi avaliada através de uma mudança legislativa quando, de facto, o que se devia ter monitorizado era a qualidade e o efeito da aplicação.

A falta de implementação foi atribuída a:

- Falta de vontade política;
- Poder político insuficiente no seio dos órgãos do Governo responsáveis por supervisionar as reformas;
- Resistência no seio dos funcionários que beneficiam com o sistema existente;
- Pouca capacidade do sector público, especialmente nas províncias, para absorver as mudanças regulamentares.

AS REFORMAS REALIZADAS TÊM SIDO PEQUENOS "AJUSTES", EM VEZ DE MUDANÇAS PARADIGMÁTICAS, ESTRUTURAIS

As matrizes das CASP não reflectem uma série de grandes obstáculos ao negócio. Pelo contrário, as questões levantadas nas CASP tornaram-se cada vez mais específicas, em vez de visarem a reforma completa do ambiente de negócios. Notou-se uma tendência para reformas ou ajustes mais pequenos que poderiam produzir “ganhos rápidos”.

Esta tendência atribuiu-se a:

- Forças poderosas no seio da estrutura política, cujos interesses não seriam servidos por reformas mais profundas;
- Fraquezas no mecanismo da CASP (ver abaixo);
- Necessidade de demonstrar alguns sucessos resultantes do diálogo público-privado.

Está-se a abrir agora uma segunda janela de oportunidade para o desenvolvimento de negócios, com a profusão dos recursos naturais a ocorrer em Moçambique. A principal questão que se coloca agora, tanto às empresas como ao Governo, é se irão ou não ser tomadas as medidas corajosas necessárias para uma reforma total, ou se o diálogo público-privado irá prosseguir com ajustes e mudanças pontuais, frequentemente sem grande impacto e mal implementadas e que podem traduzir-se em custos e encargos desnecessários.

A FALTA DE DESENVOLVIMENTO DEU ORIGEM A TENDÊNCIAS PROTECCIONISTAS QUE PODEM IMPEDIR O CRESCIMENTO DO SECTOR PRIVADO

Houve uma preocupação recente, no diálogo público-privado e nas discussões no seio do sector privado, em restringir o ambiente de negócios ao legislar o conteúdo e a participação locais, e ao proteger os negócios com base no passaporte utilizado pela maioria dos accionistas. Estas medidas arriscam fechar as portas aos investidores internacionais, muitas vezes portadores da tão necessária transferência de tecnologia e de saber-fazer que fortalece o sector privado em geral.

OS MECANISMOS DE DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO NÃO CUMPRIRAM A SUA PROMESSA INICIAL E DEVEM SER SIGNIFICATIVAMENTE REFORÇADOS

A CASP tem méritos, enquanto oportunidade anual para as empresas e o Governo se encontrarem, interagirem e discutirem as questões relevantes do dia. No entanto, o formato tende a incluir uma gama enorme de questões, e provou ser uma ferramenta de lobby inadequada. Tem-se revelado difícil, até agora, introduzir mudanças concretas com base num evento que ocorre mais ou menos anualmente e que apresenta questões que vão desde o nível macro da política até aos regulamentos específicos do sector ou à conduta e profissionalismo dos funcionários públicos. Mesmo havendo a vontade política para os tipos de reforma propostos, o formato das matrizes da CASP e da conferência não é propício para promover e, em seguida, monitorizar a reforma. Para que haja uma verdadeira acção de negociação e reforma em sectores específicos, é necessário haver um diálogo muito mais intenso através de mecanismos transparentes, inclusivos e geridos de forma eficaz.

Existem de facto dois principais impedimentos ao funcionamento de um sistema de diálogo, em primeiro lugar a falta de um diálogo aberto, inclusivo, transparente e sistemático entre o Governo e as empresas e, em segundo lugar, a falta deste mesmo diálogo no seio do próprio sector privado. Há 18 anos atrás, o sector privado era um grupo menor, mais homogéneo. Apesar da maioria das empresas formais hoje, independentemente do seu tamanho, continuar a enfrentar geralmente os mesmos problemas no ambiente de negócios, o simples factor de serem em número cada vez maior, significa menos homogeneidade e uma maior diversidade de pontos de vista que devem ser solicitados e ouvidos. Os representantes desses diferentes grupos devem começar a determinar o mecanismo mais eficaz para as empresas conversarem entre si, e com o Governo.

7.2. CONCLUSÃO

De algum modo, Moçambique completou o ciclo. Depois de não conseguir aproveitar a primeira janela de oportunidade em 1995-1996, o país tem mais uma oportunidade, como resultado das descobertas de hidrocarbonetos. Assumindo que o objectivo do país é a criação de riqueza e de emprego, então a questão crucial prende-se com a melhor forma de aproveitar esta nova janela de oportunidade para garantir o desenvolvimento inclusivo, baseado num sector privado forte e saudável.

Esta questão aplica-se a todos os sectores do Governo, e não apenas àqueles que estão tradicionalmente associados com os negócios, uma vez que o desenvolvimento económico está intrinsecamente ligado a todas as outras formas de desenvolvimento, e não deve ser considerado de forma isolada.

O anteriormente exposto mostra que existem problemas estruturais no que diz respeito à política, à legislação e ao ambiente de negócios. Demonstra ainda que, o tipo de reforma descoordenada, ad hoc, que ocorreu até agora, não tem os resultados necessários para permitir que o sector empresarial local se desenvolva em linha com as oportunidades nacionais e regionais que lhe estão disponíveis.

Existe uma necessidade de focalizar, ao nível macro, numa mudança radical da política, baseada numa forte vontade política e de liderança e, posteriormente, evoluir daí para o tipo de reforma regulamentar e do sector público, necessário para eliminar a burocracia e a corrupção, avançar do controlo estatal para a fiscalização e a facilitação por parte do Estado. Esta é a proposta que se fez em 1996, e ela continua a ser igualmente válida e necessária em 2013.

A falta de uma estratégia abrangente para o clima de investimento e a competitividade empresarial tem repercussões graves para o ambiente de negócios, e limita a capacidade do sector privado para impulsionar o crescimento e criar empregos. Um quadro político destinado a criar um ambiente favorável aos negócios, levaria em conta ambas necessidades sectoriais (p. ex. na agricultura e no turismo) e as necessidades gerais dos negócios, tais como a política cambial ditada por objectivos como a substituição de importações, combinada com políticas fiscais e de trabalho estruturadas para a criação de emprego através do desenvolvimento industrial e agrícola.

Como resultado da ausência de desenvolvimento, existe agora uma pressão crescente para voltar às políticas proteccionistas. A questão é, quem irá ser protegido e quem irá beneficiar com este tipo de abordagem? As experiências noutras jurisdições sugerem a improbabilidade de serem aqueles que mais carecem de desenvolvimento económico.

Os autores do relatório acreditam, portanto, que se deve seguir a abordagem oposta. Deve haver uma mudança de paradigma, em que cada acção realizada por cada funcionário do Governo e que afecta o sector privado, deve ser analisada em termos dos seus benefícios para as empresas e, em particular, para as PME. Somente quando ocorrer esta mudança filosófica é que as barreiras existentes irão começar a ser eliminadas de forma a permitir às empresas formais desenvolverem-se e crescerem e, assim, cumprirem o seu papel na criação de empregos e receitas fiscais. É necessária uma forte vontade e empenho, aos níveis mais elevados do Governo para garantir que cada instrumento, legislativo e política, existente e novo, cada acção de implementação e cada comportamento, seja avaliado e revisto para apoiar as PME e o sector privado em geral.

A resolução dos principais aspectos tal como as infra-estruturas e o custo de factores, devem ser os determinantes da política do desenvolvimento de negócios. As questões que explicam a existência e o modo como interagem os assuntos acima referidos devem ser colocadas e respondidas da forma mais honesta possível. Por exemplo, até que ponto os problemas com o funcionamento do sistema jurídico têm, de facto, um impacto no acesso ao financiamento? Como é que a falta de informação, a cultura de não partilhar informações e a execução arbitrária da legislação, contribuem para a falta de investimento? Até que ponto os níveis de burocracia e os atrasos na tomada de decisão no sector público são atribuíveis à centralização em curso e qual é o verdadeiro custo daqueles atrasos para as empresas?

7.3. QUESTÕES FUNDAMENTAIS QUE SE COLOCAM

A análise anterior levanta uma série de questões que devem obter resposta ou ser pesquisadas, de modo a desenvolver uma compreensão mais pormenorizada das razões sociais, políticas e económicas para a falta da reforma do ambiente de negócios e do seu impacto ao longo dos últimos 18 anos. Apenas ao compreender o motivo que impediu a realização da grande reforma é que o Governo e a sociedade como um todo podem determinar o que deve ser feito, e se existe, de facto, a vontade para o tipo de reforma estrutural profunda que aqui se propõe.

Questões relacionadas com as percepções da reforma de negócios e das realizações, e com a vontade política:

- A CTA e o Governo concordam com a opinião de que o progresso tem sido limitado e, sendo este o caso, a que atribuem isto?
- O Governo acredita realmente que reformou o ambiente de negócios e, sendo este o caso, a que atribui a consequente falta de progresso em termos de desenvolvimento económico?
- Qual é a política do Governo para o futuro? Está preparado para se comprometer genuinamente com uma reforma profunda? Caso não esteja, qual é a posição, o papel e a relevância das empresas e das suas entidades representativas?
- Qual é o custo de oportunidade para Moçambique no seu todo, de não reformar o ambiente de negócios?
- O que é necessário para alcançar uma reforma genuína, de longo alcance? Qual deve ser o objectivo desta reforma?

Questões relacionadas com os processos do diálogo público-privado

- De que modo se seleccionam os temas a serem incluídos nas matrizes da CASP? De que modo são enquadrados, uma vez que parecem variar desde muito gerais até muito específicos? Qual a análise que se está a realizar para compreender as causas subjacentes de cada questão e o modo como essa se inter-relaciona com outras questões, antes de propor o que deve ser feito para as reformar?
- As matrizes reflectem as preocupações reais das empresas?
- As questões que já não estão incluídas nas matrizes foram, de facto, resolvidas? São recorrentes? Se não foram resolvidas, por que motivo foram retiradas das matrizes?
- De que modo se medem os progressos? De que modo se pode garantir melhor a rastreabilidade das questões e a comparabilidade dos dados? Se as reformas ocorrerem, qual foi o seu impacto - nalguns casos parece haver problemas semelhantes a reaparecerem no ano seguinte, com uma indicação de que a reforma não foi adequada?
- É possível que a concentração em tarefas de reformas específicas e “ajustes” do ambiente de negócios permita atingir o nível de reformas necessário, ou são precisas mais?

7.4. O PAPEL DOS DOADORES

Estima-se que cada CASP tenha custado aproximadamente 200.000 dólares - USD (2,6 milhões de dólares – USD para as 13 conferências), tendo a maioria delas sido financiadas por doadores internacionais. Isto poderá ser considerado uma boa aplicação do dinheiro, dada a falta de progressos e o estado actual do ambiente de negócios? E, para além do financiamento directo ao próprio diálogo, qual deveria ser o papel dos doadores na melhoria do impacto de um diálogo público-privado sobre o ambiente de negócios?

O relatório da OCDE identifica algumas áreas fundamentais onde o apoio dos doadores pode ser de grande valor:

Apoio material, analítico e processual. Os doadores “podem aconselhar os participantes sobre aspectos processuais e organizacionais do processo de consulta (p. ex. a frequência, o número de participantes, a definição da agenda, a conduta das discussões e a publicação das actas). Também podem fornecer apoio material e analítico ao secretariado que coordena o processo de diálogo”.

Redução dos “custos de transacção”. Os doadores podem ser os responsáveis pelo processo de diálogo, assegurando a sua transparência e, principalmente, o seu seguimento. Apoiar o secretariado de coordenação é um papel fundamental. “Um secretariado pode fornecer uma capacidade analítica e objectiva para a recolha de informações... E a capacidade para recolher informações pode ajudar a monitorizar o nível de conformidade com as decisões do mecanismo consultivo por parte dos participantes” (Banco Mundial, 2001, p. 5). O seguimento e a monitorização de compromissos assumidos durante o diálogo é fundamental para a sua credibilidade e, por isso, é essencial ter um secretariado que seja independente em termos financeiros e analíticos - e isso pode ser garantido pelos doadores.

7.5. RECOMENDAÇÕES

As seguintes premissas orientam as recomendações decorrentes deste relatório:

- Que existe uma vontade política para a mudança e para o desenvolvimento económico, e que esta vontade política é manifestada a partir dos níveis mais elevados do Governo;
- Que nenhuma reforma que, mesmo sendo uma medida temporária, reduza a receita fiscal global nacional, pode ser contemplada neste momento no desenvolvimento do país.

Muitas recomendações poderiam ser feitas em relação aos mecanismos de diálogo existentes e às propostas para a reforma do ambiente de negócios. No entanto, tal como demonstra o exposto anteriormente, os problemas são bem conhecidos. O que é necessário é uma abordagem completamente nova para os resolver.

Acreditamos que deve haver um único princípio orientador ou objectivo comum: O desenvolvimento económico para a criação inclusiva de emprego e riqueza.

Assim, em vez de apresentarmos uma longa lista de recomendações destinadas a “ajustar “ o status quo, optámos antes por quatro recomendações que teriam um efeito radical sobre o ambiente de negócios e, por isso, sobre o desenvolvimento económico e humano:

- Política - deve haver uma única política de desenvolvimento económico coordenada, liderada a partir dos níveis mais elevados do Governo, que fará com que cada pensamento, acção, regulamento, imposição, taxa, etc. deva ser analisada com base nos seus benefícios para as empresas, e estruturada em conformidade;
- Legislação - A legislação deve, em todos os casos, reflectir fielmente a respectiva política. Deve ser clara, simples e sobretudo exequível. Para melhorar a qualidade e a relevância da legislação, o projecto de Lei de Participação Pública deve ser aprovado e implementado imediatamente, para garantir o acesso mais amplo ao debate sobre a legislação e a política não só ao sector privado mas à sociedade civil como um todo;
- Implementação - Os ministros devem ser directamente responsáveis perante o Primeiro-Ministro ou o Presidente, pela implementação efectiva e atempada das decisões políticas e da regulamentação associada pelas quais são responsáveis. Deve-se dar prioridade à comunicação e divulgação de novos regulamentos - ao sector privado, aos cidadãos comuns e especialmente aos funcionários encarregados da fiscalização e da implementação;
- Impacto - os progressos e resultados devem ser monitorizados e avaliados com base no impacto, medido em termos da experiência da maior parte das empresas, em vez da conclusão das actividades.

REFERÊNCIAS

- ACIS “Annual Reports and Conference documents”.
- CTA (2004) “Business Environment Assessment”.
- CTA, CASP “Matrices and reports 1996 – 2013”.
- Foreign Investment Advisory Services (2001) “Mozambique: Continuing to Remove Administrative Barriers to Investment”.
- Governo de Moçambique (2012) “EMAN Evaluation”
- Governo de Moçambique “EMAN I and II”.
- Krause, M, “Formalisation and Business Development in Mozambique - How important are regulations?”, German Development Institute, 2010
- KPMG “Business Confidence Indicators 1998 – 2012”.
- OECD (2013) “Investment Policy Review: Mozambique”.
- World Bank “ Doing Business Indicators 2004-2012”.