

Pacto público-privado como mecanismo de transformação económica

Caso dos sectores da avicultura e de algodão em Moçambique.



- Em suma**
- Na próxima década, a economia moçambicana será receptora de enormes fluxos de investimento directo estrangeiro, associados à exploração das grandes reservas de gás na bacia do Rovuma, o que terá impacto significativo no crescimento económico.
 - Apesar deste potencial, a exploração destes recursos naturais não garante o desenvolvimento socioeconómico sustentável do país. Neste contexto, como forma de criar uma economia robusta e equilibrada, o governo deve apostar seriamente em políticas eficazes que dinamizem o sector (agro-) industrial.
 - Este artigo analisa os sectores de avicultura e algodão em Moçambique, com o intuito de identificar oportunidades para uma interação público-privado efectiva que estimula inovação e crescimento.
 - A principal conclusão é que o governo deve procurar negociar “pactos” sectoriais com os operadores privados que atuam num determinado sector. No pacto, o governo compromete-se a resolver restrições específicas, por meio de iniciativas de políticas, reformas regulatórias ou normativas, ou ainda investimentos públicos direccionados. Por seu turno, o sector privado compromete-se com investimentos, como por exemplo na expansão de capacidade, melhorias de produtividade ou actualização tecnológica.
 - Os autores fazem três recomendações de políticas sobre como o governo pode identificar oportunidades e negociar de forma efectiva estes pactos público-privados, com a finalidade de criar um desenvolvimento económico inclusivo.

*Este projecto
foi financiado pelo IGC
Moçambique*

O desafio do crescimento (agro-) industrial

Na próxima década, a economia moçambicana será receptora de enormes fluxos de investimento directo estrangeiro, associados à exploração das grandes reservas de gás na bacia do Rovuma. Para além de um grande impacto no crescimento económico, este evento irá pavimentar caminho para que o Estado tenha significativas receitas fiscais que poderão ser usadas para desencadear investimentos públicos em áreas relevantes. Apesar deste potencial, a exploração destes recursos naturais não garante o desenvolvimento socioeconómico sustentável do país. Por um lado, a exploração dos recursos naturais é capital intensivo, e não será capaz de criar os empregos de que a economia precisa. Por outro lado, poderá vir a ameaçar os outros sectores produtivos com os efeitos negativos da doença holandesa caso o influxo de recursos não seja neutralizado e leve a uma forte apreciação do metical, para além do aumento do custo de vida. Neste contexto, como forma de criar uma economia robusta e equilibrada, o governo deve apostar seriamente em políticas eficazes que dinamizem o sector (agro-) industrial.

Embora haja muitas estratégias de transformação económica, estas têm enfrentado desafios na sua implementação. As estratégias generalistas, focando-se em vários sectores, não conseguem abordar os desafios concretos de sectores específicos. Igualmente, naufragam na integração efectiva do sector privado no processo de planeamento e de implementação de políticas, o que geralmente provoca resultados pouco motivadores. A maioria dos exemplos de políticas industriais bem-sucedidas ilustra a importância de um diálogo efectivo entre o Estado e o sector privado, de construção de confiança, e da capacidade de assumir compromissos mútuos credíveis (Te Velde 2013, ACET 2014, Balchin et al. 2017).

Durante muito tempo, as recomendações predominantes para os governos dos países em desenvolvimento eram concentrar-se no diálogo público-privado de alto nível como base para as reformas do ambiente de negócios. Pese embora, se reconheça a sua importância, é difícil transformá-lo numa agenda de trabalho concreta, com compromissos mútuos realísticos. Os constrangimentos de alto nível geralmente envolvem questões complexas de economia política, o que pode desviar a atenção de desafios específicos ao nível sectorial, por vezes mais simples de serem resolvidos. Um dos principais objectivos do diálogo público-privado é reduzir as incertezas políticas e criar condições para que o sector privado se sinta suficientemente confiante para aumentar os investimentos. Conforme apontado por Whitfield e Buur (2014), a previsibilidade ao nível sectorial e o comprometimento credível podem ocorrer mesmo onde o ambiente de negócios geral/global é fraco.

Do diálogo ao pacto

O IGC, em parceria com o Governo de Moçambique, examinou, de forma separada, os sectores de avicultura e algodão, e identificou oportunidades para interacções público-privadas que poderiam trazer inovação e crescimento.

Dos dois trabalhos acima citados, a principal recomendação foi que o governo devia procurar negociar “pactos” sectoriais, em forma de um contrato, com as partes relevantes do sector privado. Através desses pactos, o governo se comprometeria a resolver restrições específicas, por meio de iniciativas de políticas, reformas regulatórias e eventualmente investimentos públicos direccionados para a remoção de gargalos pontuais. Por seu turno, o sector privado se comprometeria com investimentos na expansão de capacidade, melhorias de produtividade ou actualização tecnológica.¹ Tais pactos resultariam no envolvimento activo do sector privado no desenho e implementação das políticas industriais e poderiam impulsionar o investimento através da criação de clareza e certeza em torno de reformas viáveis.

Adicionalmente, os pactos poderiam funcionar como mecanismo de sinalização do governo, mostrando que este está comprometido com um determinado sector. Esse sinal, por sua vez, poderia não apenas ajudar as empresas a obter acesso a financiamento, conhecimento e outros factores importantes para o crescimento da empresa, mas, mais importante, poderia estimular os empreendedores a investir cada vez mais nesses mercados.

Porém, uma advertência importante, e possivelmente crítica: tais pactos não serão consistentes com o interesse público se eles minarem a competitividade no sector. Os pactos público-privados baseados exclusivamente em medidas proteccionistas ou que favorecem apenas os incumbentes em detrimento dos novos investidores, por exemplo, prejudicam o ambiente de negócios do sector em causa. As duas cadeias de valor - avicultura e algodão – têm um evidente potencial para expansão com efeitos positivos para a economia moçambicana numa base competitiva sem barreiras artificiais.

Os sectores analisados diferem em muitos aspectos. Por exemplo, a avicultura é um sector de substituição de importações, enquanto o algodão é orientado para a exportação. Os sectores têm taxas de utilização da capacidade muito diferentes. Os matadouros dos produtores formais de frango congelado estão a operar no limite da sua capacidade instalada. Os descaroadores de algodão, por outro lado, têm operado em menos de 40% da capacidade instalada, nos últimos anos, por falta de matéria-prima, o que aumenta seu custo unitário de operação. Os agricultores obtêm rendimentos muito baixos e, na maioria dos anos, simplesmente não produzem algodão suficiente aos preços que podem ser pagos pelas empresas de descaroadamento, considerando as condições do mercado internacional.

Os pactos, portanto, poderiam assumir diferentes formas e reflectir a natureza das restrições específicas identificadas em cada sector. Na avicultura, por exemplo, o sector privado poderia comprometer-se a aumentar a capacidade de processamento e de conservação, enquanto no algodão, as descaroadoras expandiriam os investimentos em insumos e

1. Os dois estudos do IGC apresentam propostas detalhadas para estes pactos.

pacotes de assistência técnica para os produtores de algodão aumentarem a produtividade. Em cada caso, o governo se comprometeria com reformas específicas que maximizassem os retornos desses investimentos do sector privado. Embora os detalhes sejam diferentes, descobrimos temas mais amplos que são altamente relevantes em ambas as cadeias de valor.

Clareza regulamentar

Clareza regulatória sobre questões específicas do sector é fundamental para o investimento e o crescimento ao nível de empresa. No caso da produção avícola, os regulamentos atuais não são claros, por exemplo, se o uso da salmoura (injecção de uma mistura de sal e água) é permitido ou não no país. Injectar a salmoura influencia o sabor e a textura da carne, aumentando a qualidade de conservação e cozedura da carcaça de frango, mas também aumenta o peso consoante a quantidade injectada. O uso desta técnica é permitido dentro dos limites estabelecidos pela lei na África do Sul, colosso económico da Área de Livre Comércio da SADC, e país de origem de uma parte considerável das importações de frango de Moçambique. Não permitir que os produtores de frango em Moçambique adotem a mesma tecnologia colocaria a produção local em desvantagem vis-à-vis às importações. E porque isso tem um impacto no desenho dos matadouros, a incerteza também pode desencorajar novos investimentos em matadouros que ficam na dúvida sobre que técnicas aplicar uma vez que não há clareza legislativa.

No algodão, a clareza regulamentar é necessária para a organização de todo o sector. Em Moçambique, a produção de algodão foi organizada em modelo de concessão, onde as descaroçadoras de algodão são concedidas concessões geográficas específicas. Dentro de uma concessão, o descaroçador é o único comprador, mas também é responsável por fornecer insumos e assistência técnica aos agricultores. Um preço mínimo é estabelecido anualmente nas discussões envolvendo o governo, os descaroçadores e os produtores de algodão. Em 2008, o governo aprovou um documento de importância estratégica para o sector indicando que o sector deve avançar para a liberalização dentro de sete anos, isto é, até 2015. Até então, não houve comunicação oficial para esclarecer se a liberalização ainda é uma meta do Governo, ou se entrará em vigor no curto ou médio prazo. A incerteza sobre o futuro do modelo organizacional deste sector não incentiva investimentos adicionais de operadores ou de novos investidores. De fato, a experiência parece indicar que na África Subsaariana, o modelo de concessão é uma alternativa que produz melhores resultados.

Olhando para toda a cadeia de valor

As análises dos estudos sectoriais revelam a importância de se considerar toda a cadeia de valor na formulação de uma abordagem eficaz de reformas e transformação estrutural. Tome-se o caso da cadeia avícola. Os custos de ração representam aproximadamente 60% dos custos de

produção de frango, e cerca de 40% do custo total da produção da ração é contabilizado pelo bagaço de soja. A competitividade do Brasil na produção de frango pode ser amplamente atribuída ao boom da soja a partir dos anos 1960, virado para a indústria de produção de óleo de soja. Contudo, a extração do óleo resultou em grandes quantidades de bagaço de soja, que foi então vendido para a indústria de ração animal. O bagaço de soja, essencialmente classificado com subproduto, era mais barato do que a soja. Em Moçambique, no entanto, a produção de soja surgiu da demanda de ração para aves, e o mercado de óleo de soja continua fraco ou mesmo inexistente. Como resultado, a principal finalidade de soja é a produção de bagaço, e este subproduto é realmente mais caro que a própria soja. Com uma cadeia de valor mais vibrante para outros produtos derivados da soja, o preço de bagaço pode cair, tornando a produção avícola mais competitiva no país.

Uma dinâmica semelhante está presente no sector do algodão. Nesse caso, o principal objectivo da produção do algodão é a fibra, que é transformada em fibra de algodão nas descaroçadoras. No entanto, o caroço de algodão que sobra poderia ser reutilizado para a produção de vários subprodutos, sendo o óleo de semente de algodão o mais importante. Em muitos países produtores de algodão, a semente representa 20% do valor da cultura do algodão. Em Moçambique, no entanto, representa apenas 10%, novamente como resultado de um mercado subdesenvolvido de produtos derivados. Ao promover o consumo de óleo de algodão e outros subprodutos por meio de iniciativas públicas e privadas coordenadas, o valor do algodão aumentaria. Isso permitiria que as descaroçadoras pagassem um preço mais alto aos agricultores, o que teria um efeito positivo na produção, aumentando a disponibilidade de matéria-prima e a taxa de utilização da capacidade dos descaroçadores. Este cenário iria impactar positivamente na diminuição dos custos unitários e permitir melhores preços para os agricultores. Esse ciclo virtuoso criaria ainda novas oportunidades para investimentos voltados para ganhos de produtividade.

Administração aduaneira

Uma barreira comum enfrentada por esses e outros sectores é a falta de uma administração aduaneira conducente a um controle efectivo das importações e exportações. A importação de frango é administrada por meio de um sistema de quotas de importação, mas os estudos realizados concluem que este sistema não está sendo adequadamente aplicado, com uma grande discrepância entre os dados oficiais de importação de frango declarados por Moçambique e os dados de exportação apresentados pelos países exportadores. As importações reais parecem ser ao menos duas vezes maiores do que aquelas declaradas oficialmente. Em outras palavras, o contrabando de frango congelado parece desenfreado.

O óleo de palma importado é uma alternativa barata (e menos saudável) ao óleo de soja e de algodão. A tarifa de importação de óleo de palma refinado é muito alta relativamente à tarifa de importação de óleo bruto, como forma de estimular o refinamento interno. Contudo, verifica-se

que 96% do óleo de palma exportado para Moçambique pelos países do Sudeste Asiático é declarado como sendo óleo refinado por estes países exportadores, enquanto em Moçambique, 99% do óleo de palma importado, desses mesmos países, é registado como sendo óleo bruto, o que faz com que os exportadores paguem assim uma tarifa de importação mais baixa. Os importadores estão sistematicamente omitindo para as Autoridades Aduaneiras a real natureza de suas importações, o que provoca consequências adversas tanto para a arrecadação tributária fronteiriça quanto, mais importante, para o desenvolvimento do sector algodoeiro, do qual dependem quase 200.000 agricultores.

‘É de importância central que se garanta que a produção interna não seja afectada seja por protecção excessiva e por actividades ilegais, ou ainda por políticas e regulamentos que não conseguem nivelar o campo de actuação dos produtores domésticos’

O uso da política comercial como parte de políticas industriais tem méritos e desvantagens e é uma questão muito debatida, mas menos controversa é a importância de se estabelecer regras claras e medidas de políticas exequíveis. É de importância central que se garanta que a produção interna não seja afectada seja por protecção excessiva e por actividades ilegais, ou ainda por políticas e regulamentos que não conseguem nivelar o campo de actuação dos produtores domésticos. Ao não conseguir aplicar de forma eficaz as medidas de política comercial, Moçambique está a privar-se de uma ferramenta de política industrial de grande importância para o desenvolvimento do país em bases competitivas e sustentáveis.

Recomendações de politica

- **As políticas industriais devem focar-se na colaboração público-privada ao nível sectorial.**

O sucesso das políticas industriais depende de um diálogo efectivo entre o Estado e o sector privado, de uma construção de confiança, e da capacidade de se fazer compromissos mútuos credíveis. Embora os esforços para abordar os constrangimentos intersectoriais de alto nível sejam vitais, a criação deste tipo de colaboração é mais viável ao nível de (sub-) sectores específicos. A identificação de barreiras e soluções realísticas torna o diálogo mais orientado a acções concretas, com objectivos bem definidos e capazes de ser alcançados num horizonte definido de tempo. Esta especificidade, por sua vez, facilita a responsabilização das partes para os compromissos assumidos, o que cria uma base mais fácil para o crescimento da confiança mútua.

Para formalizar este diálogo, as medidas negociadas podem ser integradas num pacto público-privado sectorial, no qual o governo compromete-se a reformas sectoriais e iniciativas de políticas direccionadas, enquanto o sector privado se responsabiliza por empreender investimentos específicos que aumentem a capacidade e/ou a produtividade. Este pode ser um caminho para a implementação de estratégias importantes aprovados pelo Governo, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-35) e a Política e Estratégia Industrial (2016-25).

- **Identificar sectores-chave para o crescimento económico**

A economia moçambicana é vibrante e diversificada. Todos os sectores têm desafios próprios e requerem a intervenção do governo para darem um salto qualitativo. Contudo, num contexto de recursos escassos, estes devem ser alocados para sectores competitivos no âmbito do agrobusiness, e outras cadeias com potencial de rápido crescimento, e que atendam a demandas efectivas e latentes da economia moçambicana.

- **Usar o pacto para ajudar a promover um desenvolvimento económico inclusivo**

Os pactos servem como base para uma colaboração mais eficaz e de longo prazo entre o Estado e o sector privado, promovendo assim a transformação económica de Moçambique e um crescimento económico robusto e inclusivo. Da perspectiva do Governo, o modelo de negociação de pactos sectoriais com o sector privado também serve como mecanismo para assegurar que os padrões de crescimento tenham um alinhamento com o interesse público, através da negociação dos compromissos do sector privado. O Governo poderá sugerir, por exemplo, que estes incluam metas de criação de emprego, conteúdo local ou colaboração com as PME's.

Bibliografia

ACET (2014). African Economic Transformation Report. African Center for Economic Transformation.

Balchin, N., Coughlin, P., Papadavid, P., Te Velde, D.W. and K. Vrolijk (2017). Economic Transformation and Job Creation in Mozambique. ODI-SET Report. London: ODI.

Te Velde, D.W. (2013). State-Business Relations and Industrial Policy: Current Policy and Research Debates. DFID-ESRC Growth Research Program.

Whitfield, L. and L. Buur (2014). The Politics of Industrial Policy: Ruling Elites and their Alliances. Third World Quarterly, Vol. 35, No. 1, pp. 126-144.