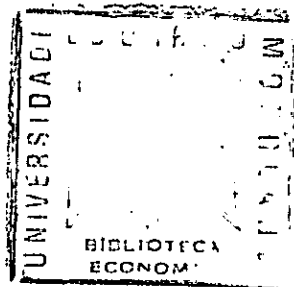


339.543.624

LAN
TES
2.3

gest-252



Zonas Francas Industriais

Que Perspectivas para Moçambique?

Miguel Micas Langa

Março de 2001

Trabalho de Licenciatura em Gestão
Faculdade de Economia
Universidade Eduardo Mondlane
Maputo, Moçambique

D. E. M. - ECONOMIA	
R. E.	27637
DATA	201.08.101
ASSIN.	o.ferreira
RECEB.	

Declaração

Declaro que este trabalho é da minha autoria e resulta da minha investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para obter um grau académico numa instituição educacional.

Miguel Micas Langa
(Miguel Micas Langa)

15 de Março de 2001

Aprovação do Júri

Este trabalho foi aprovado com 17 valores no dia 29 de Março de 2001 por nós, membros do júri examinador na Universidade Eduardo Mondlane.

[Assinatura]
António Manuel Zóbar
[Assinatura]

*À Gertrudes e Miguel,
meus pais*

Índice

Agradecimentos,	vi
Sumário	vii
Introdução	1
Objectivos do Trabalho, 2	
Metodologia, 2	
Contextualização Histórica	3
Definições	5
Teoria Económica sobre Zonas Francas Industriais	7
Características das Zonas Francas Industriais	10
Objectivos das Zonas Francas Industriais	10
Captação de Divisas, 10	
Criação Rápida de Postos de Emprego, 11	
Atracção do Investimento Directo Estrangeiro, 13	
Criação de Ligações entre Firms, 14	
Estimulo de Sectores Estratégicos, 16	
Análise Custo-Benefício	16
Condicionanismos	18
Política Fiscal, 18	
Localização das Zonas Francas Industriais, 18	
Lei Laboral, 19	
Meio Ambiente, 19	
Zonas Francas Industriais em Moçambique	21
Inserção Económica, 21	
Evolução da Legislação, 23	
Fábricas Isoladas como ZFIs, 24	
Zonas Francas Industriais Existentes no País, 25	

Entraves ao Investimento Directo	27
Procedimentos Administrativos Morosos, Complexos e Dispendiosos, 28	
Legislação Laboral Restritiva, 28	
Formação e Treinamento Profissional Ineficientes, 28	
Ausência de um Mercado Oficial de Terra, 29	
Custos Operacionais Elevados, 29	
Pouca Motivação por parte das Empresas Existentes, 30	
Indústrias Prioritárias não Definidas, 30	
Mozal e as Zonas Francas Industriais em Moçambique	31
Criação Rápida de Postos de Emprego, 31	
Atracção do Investimento Directo Estrangeiro, 32	
Captação de Divisas, 32	
Desenvolvimento da Indústria Nacional, 32	
Conclusões	33
Recomendações	34
Anexos	39
Referências	45

Agradecimentos

A elaboração deste trabalho contou com a colaboração, directa ou indirecta, de diversas pessoas e entidades às quais endereço o meu profundo reconhecimento. O Dr. Peter Coughlin, meu supervisor, acompanhou-me incansavelmente, deu-me todo o apoio moral e orientou-me em ideias e material (artigos, manuscritos e livros) durante a elaboração do trabalho. O Ministério do Plano e Finanças, em especial a equipa do Centro de Promoção de Investimentos (senhores Horácio Dombo, Nelza David e Odete Semião) facultou-me diversa informação relacionada com as zonas francas industriais, nomeadamente, estudos feitos para a criação destas zonas no país, relatórios de viagens realizadas em zonas de outros países, legislação aplicável às zonas doutros países, revistas diversas e a listagem das zonas já criadas no país. Os senhores Werner Englert, director geral da Peter Indústria Moçambicana, Abdullah Seedat, director geral da Soveste, e Niazi Houlasha, chefe de contabilidade da Belita Moçambique, disponibilizaram tempo para responder a questionários sobre as suas empresas. Os meus pais e familiares, a minha namorada, os meus amigos e colegas encorajaram-me para concretizar o trabalho e foram compreensíveis durante os meus momentos mais difíceis e de pouca paciência. Os professores que directa ou indirectamente participaram na minha formação tudo deram para que o país tivesse mais um quadro que possa participar no seu desenvolvimento.

A todas estas pessoas e entidades, o meu muito obrigado.

Sumário

As zonas francas industriais (ZFIs) são formadas com vista a criar divisas, emprego em curto espaço de tempo e ligações entre indústrias, atrair investimento directo estrangeiro e estimular sectores estratégicos da economia.

As primeiras zonas francas industriais surgiram nos anos 50 e os países aderiram a elas como uma forma de se industrializarem, por exemplo Maurícias e Togo, ou de promoverem as suas exportações, por exemplo, Coreia do Sul e Taiwan, tendo totalizado 847 em 1987. Na realidade, o número exacto destas zonas é controverso devido à variedade de definições de ZFIs. Embora várias, essas definições convergem no facto de transmitirem a ideia de um parque industrial com determinadas características, onde as firmas que ali operam têm incentivos especiais e produzem basicamente para a exportação. Actualmente, diversos países concedem estatuto de ZFIs à empresas isoladas sem que estejam a operar em parques industriais delimitados.

Estudos económicos apresentam algumas teorias para responder à duas questões, nomeadamente, se o bem-estar do país acolhedor duma ZFI é mais alto com o capital estrangeiro investido ali ou, alternativamente, em outra actividade doméstica, e se o bem-estar da nação sobe ou baixa depois do estabelecimento de uma ZFI. Contudo, não há teorias económicas acabadas que explicam estas questões. Algumas são resultado de simples observações estatísticas não abrangentes, enquanto outras baseiam-se no modelo básico de Hecksher-Olin que é bastante simplista. Embora com suas fraquezas, estes modelos contribuem na explicação da existência de um efeito ambíguo sobre um país ao implementar as ZFIs.

A forma mais prática de prever ou medir o desempenho de uma ZFI é a análise custo-benefício. Esta avalia os custos incorridos pelo país para o funcionamento das zonas e balanceia-os com os proveitos que essas zonas trazem para o país. A análise custo-benefício permite visualizar os ganhos globais trazido por uma ZFI, tendo em conta o custo oportunidade de cada recurso aplicado na zona, o que até agora não foi feito em Moçambique.

A concorrência internacional indica que só sobreviverão as ZFIs que, para além da vontade política, estejam: *i)* bem localizadas e com boas infra-estruturas; *ii)* preparadas para encurtar o tempo de entrega das encomendas aos clientes; *iii)* planeadas de modo a permitirem a transferência de tecnologia; *iv)* acompanhadas de integração económica; *v)* desenvolvidas dando grande importância à prestação de alguns serviços internacionais; *vi)* prontas a oferecer incentivos atraentes aos investidores; e, em fim, *vii)* aptas a implementar uma política de industrialização orientada a determinados sectores.

Moçambique está a criar ZFIs, estando algumas já em funcionamento, e.g., a Zona Franca Industrial da Mozal. As primeiras deveriam ter sido criadas em Nacala e Nampula, por uma questão estratégica de desenvolver a região norte do país. Contudo, isto não foi possível devido à falta de condições, por exemplo, a pobreza das infra-estruturas. Actualmente, grande parte das ZFIs criadas estão no sul.

Estrategicamente argumenta-se que, além de certos mega projectos, a industria têxtil e de confecção de roupa é que deveria encabeçar as indústrias das ZFIs, tal como acontece em vários países como a Nicarágua e o Bangladesh. Este argumento é fortalecido pela existência de factores que dão oportunidades de expansão do mercado daqueles produtos: *i)* existência isenções, de quotas e tarifas no mercado têxtil para Moçambique; *ii)* existência de investidores interessados; *iii)* lançamento da *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) e, para outros produtos, *vi)* nova lei da União Europeia.

A implementação de ZFIs no país, embora já uma realidade, ainda se depara com alguns entraves que obstruem o seu pleno sucesso e a sua adesão pelos investidores: *i)* procedimentos administrativos morosos, complexos e dispendioso; *ii)* legislação laboral restritiva; *iii)* formação e treinamento inadequados e ineficientes; *iv)* ausência de um mercado oficial de terra; *v)* custo de electricidade elevado; e *vi)* indústrias prioritárias não definidas. A rapidez na remoção destes obstáculos fará com que as ZFIs se desenvolvam com maior envolvimento do sector privado. Isto permitirá ao país aproveitar grandes oportunidades, talvez únicas na actualidade, que a conjuntura económica oferece às economias africanas, por exemplo, nos Estados Unidos de América, através da *African Growth and Opportunity Act*, o protocolo comercial da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a União Europeia, através da nova lei que dá à 48 países subdesenvolvidos — incluindo Moçambique — acesso sem quotas nem tarifas ao seu mercado de quase todos produtos.

Para maior sucesso das ZFIs em Moçambique são adiantadas recomendações de acções a serem tomadas em consideração quanto à: *i) procedimentos administrativos*: recomenda-se a transformação do Centro de Promoção de Investimentos numa *one stop shop*; *ii) legislação laboral*: recomenda-se a sua revisão de forma a ser mais atraente; *iii) formação e treinamento da força laboral*: recomenda-se a criação de incentivos para o envolvimento das empresas na formação e treinamento, e a intervenção mais directa do governo; *iv) acesso à terra*: recomenda-se a elaboração de mecanismos eficientes e automáticos de distribuição de terras; *v) custos operacionais*: recomenda-se a concessão de tarifas especiais de energia eléctrica e água à algumas empresas, e a promoção de utilização de novas tecnologias alternativas de comunicações; *vi) ligações inter-industriais*: recomenda-se o fortalecimento do programa de *linkages* entre as empresas; *vii) incentivos para as empresas existentes*: recomenda-se a revisão do regulamento das ZFIs no que se refere à transformação de empresas existentes em ZFIs; *viii) indústrias prioritárias*: recomenda-se a definição de uma indústria prioritária para o desenvolvimento do país e que se elabore um pacote de incentivos especiais que possa tornar essa indústria internacionalmente competitiva; e *ix) análise custo-benefício*: recomenda-se a elaboração desta análise antes de se implementar uma ZFI para poder apoiar o governo na tomada de decisões económica sobre a criação de tais zonas.

Introdução

A economia mundial tem se preocupado com a melhor alocação dos seus recursos que as permita crescer e desenvolver-se. Para tal, tem se procurado várias políticas económicas que dinamizem a produção de bens e serviços pelas empresas públicas e privadas. Essa produção exige um ambiente favorável ao investimento directo nacional e estrangeiro que complemente a política das empresas que pretendem internacionalizar os seus negócios (Stoner e Freeman 1999:92). Uma das políticas adoptadas pelos governos para estimular tal crescimento é a promoção das exportações. De entre várias formas de as promover encontra-se a constituição de zonas francas industriais (ZFIs)¹ concebidas como:

- partes integrantes de profundas reformas;
- fonte de captação de divisas para financiar este e outros sectores;
- um espaço onde se pode medir o impacto de uma eventual abertura total do país ao mercado; ou
- forma de atrair o investimento directo estrangeiro (IDE) para os países onde este se apresenta bastante reduzido.

Em qualquer dos casos, pressupõe-se uma abertura ao mercado mundial. Essa abertura torna possível a aquisição da tecnologia internacional, bens de capitais e novas ideias, o que poderá levar o país a um rápido crescimento (Banco Mundial 1999:29; Keet 1996:2 e Madani 1999:17-18).

Embora haja consciência da necessidade dessa abertura, os países em vias de desenvolvimento, tal como Moçambique, enfrentam problemas de estratégias de desenvolvimento que se reflectem no seu fraco crescimento e na redução das suas exportações líquidas. Como outros países, Moçambique possui exportações líquidas bastante reduzidas e, para superar esse problema, adoptou uma política de industrialização que enfatiza a promoção das exportações. Para tal, um dos métodos de industrialização adoptado foi a criação de ZFIs como forma também de atrair investidores estrangeiros e criar novos postos de trabalho. Contudo, problemas como inadequação da legislação, procedimentos administrativos complexos, custos operacionais elevados, formação e treinamento profissional ineficiente e a falta de prévia análise custo-benefício da zonas têm dificultado a implementação e o sucesso das ZFIs. São estes obstáculos o principal objecto de estudo do presente trabalho onde se questiona se serão os obstáculos identificados remediáveis, o que se pode fazer para tornar essas zonas bem sucedidas e..., em fim, se será este método de industrialização viável para o país.

O trabalho começa por identificar as principais bases teóricas sobre as ZFIs, nomeadamente, o historial, as diferentes definições, a teoria económica, os principais características e os objectivos de tais zonas, a utilidade da análise custo-benefício e os condicionalismos para o sucesso de uma ZFI. Em seguida, discute as ZFIs em Moçambique, fazendo a inserção económica do país e a contextualização do surgimento daquelas zonas e a sua base legal e discute os principais entraves ao desenvolvimento das zonas no país. Discute também a criação de fábricas isoladas designadas como ZFIs em vez de zonas geográficas designadas para grupos de

¹ A designação de ZFI é a adoptada pela legislação moçambicana para um regime de zonas francas, contudo, para o presente trabalho seja entendido como traduzindo o conceito de uma *Export Processing Zone*.

fábricas. Como caso ilustrativo de uma ZFI, o trabalho faz considerações sobre a Mozal e, por fim, apresenta as conclusões e as recomendações.

Objectivos do Trabalho

O trabalho foi elaborado para dar um contributo na resposta à questão: será que uma política em prol da industrialização e da atracção do investimento directo estrangeiro baseada na criação de ZFIs pode contribuir positivamente para o desenvolvimento do país? O debate no artigo em volta desta questão tem em conta que o investimento directo estrangeiro, embora fraco no país, é determinante para o seu desenvolvimento. Depois de rever a literatura, o trabalho:

- apresenta uma abordagem crítica da forma como se tem implementado o projecto das ZFIs no país, considerando, sobretudo, a experiência doutros países com tais zonas, e discute os aspectos ignorados no processo;
- analisa os pontos que mais dificultam a implementação das ZFIs no país (e.g., inadequação da legislação, procedimentos administrativos complexos, custos operacionais elevados, formação e treinamento profissional ineficiente e a falta de prévia análise custo-benefício); e
- propõe melhorias na criação destas zonas que podem ser determinantes para o desenvolvimento económico do país.

Metodologia

O trabalho foi elaborado numa perspectiva prática e teórica e resultou de uma pesquisa bibliográfica e de uma série de trabalhos e entrevistas administradas junto ao Centro de Promoção de Investimentos e à algumas firmas industriais.

Para apresentar a abordagem crítica da forma como se tem implementado as ZFIs no país, a pesquisa baseou-se primeiro na revisão da literatura sobre as práticas comuns em outros países para a implementação das zonas. Nesta abordagem pretendia-se evidenciar o que se pretende ao criar as ZFIs, quais os benefícios que elas trazem e que aspectos económicos, sociais e ambientais é que se tem em conta no processo da sua formação. Uma vez apurados estes aspectos, destacou-se aqueles julgados fundamentais e confrontou-se com a forma como estão sendo implementadas estas zonas em Moçambique. Nesta confrontação foi possível salientar as principais anomalias nessa implementação, o que serviu de base para adiantar recomendações para melhorar o processo.

Na análise dos pontos que mais dificultam a implementação do projecto das ZFIs no país, evidenciam-se os obstáculos que impediram o pleno sucesso das ZFIs. Para esta análise recolheu-se diversas sensibilidades, através de leituras e entrevistas, dos investidores e de alguns analistas sobre o ambiente de negócio em Moçambique. Com esta recolha identificaram-se os principais problemas que os investidores ou potenciais investidores em Moçambique enfrentam para desenvolver os seus negócios nas ZFIs. Uma vez identificados tais problemas, foi possível recomendar medidas para criar um ambiente mais atraente aos investidores que queiram operar nas ZFIs.

Contextualização Histórica

Embora o conceito de zonas francas seja, nos últimos tempos, um destaque nas estratégias de desenvolvimento de alguns países, ele existe desde a antiguidade, onde se destacou a ilha de Délos — capital comercial de uma confederação de Atenas (século V a.C.) — onde se realizava o comércio entre diferentes agentes económicos, sob condições especiais, por exemplo, feiras comerciais. Mais tarde, durante a idade média, começaram a surgir na Europa as vilas francas, que eram também conhecidas por feiras ou mercados francos. Estes lugares comerciais começaram a crescer muito rapidamente durante o século XX, período marcado pela sua institucionalização pelos Estados Unidos de América, através do Tratado das Zonas do Comércio Livre Estrangeiro de 1934. Por natureza, as zonas francas privilegiam, em primeiro plano, as nações e firmas interessadas em expandir o seu negócio e, em última instância, as nações menos favorecidas que as têm adoptado como estratégia de desenvolvimento. Com a evolução económica, as zonas francas deixaram de ser zonas meramente comerciais — por sinal as mais antigas e, geralmente, situadas em zonas portuárias e aeroportuárias — passando a incorporar também a actividade industrial (Barbier e Véron 1991:5).

Formalmente, as zonas francas industriais surgiram por volta dos anos '50, sendo considerada a zona franca de Shannon (Irlanda) uma das primeiras e mais famosa, formada em 1959. Esta zona começou por ser apenas comercial, mas já possui também um parque industrial. Nesses mesmos anos, surgiam as primeiras ZFIs asiáticas nos países conhecidos por "quatro pequenos tigres": Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan (Banco Mundial 1992:s.p.; Barbier e Verón 1991:6-7; e UNIDO *circa* 1994:13).

Nos últimos anos, os países com ZFIs aumentaram de 7, em 1970, para 73, em 1996, totalizando 580 zonas. Em 1997, atingiram 847 (Tabela 1), o que revela ser um instrumento comercial e industrial alternativo que está à disposição de países em vias de desenvolvimento para impulsionar o desenvolvimento económico. Dentre os países com ZFIs, encontra-se dois grupos distintos que implementaram as ZFIs como duas estratégias diferentes de desenvolvimento: "um dos grupos...aderiu a elas nos primeiros estágios de desenvolvimento industrial, com a expectativa de elas [as ZFIs] se tornarem "motor do crescimento" para impulsionar a industrialização das suas economias". Estes países orientaram as suas economias para a diversificação da produção e das exportações, é o caso das Maurícias, Namíbia e Togo; o outro grupo implementou as ZFIs num momento em que as suas indústrias já estavam num estágio avançado de desenvolvimento, caracterizado por sectores com níveis de produção e exportação elevados, por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan e EUA (Alladin 1993:188); Madani 1999:5,16 e 18; e ILO 1998b:2-3).

As ZFIs surgem como um instrumento alternativo à liberalização total do comércio, funcionando apenas como uma segunda melhor alternativa, não sendo contudo, aplicável a todos os países. Assim, as ZFIs são apenas parte de muitos instrumentos comerciais usados por firmas e países para a promoção das exportações e para o crescimento económico, tendo, contudo, aplicabilidade limitada, daí que muitas outras políticas económicas podem ser mais apropriadas que uma ZFI para um país específico.

Depois das bem sucedidas experiências das ZFIs nas Maurícias, República Dominicana e noutros países, vários países africanos em vias de desenvolvimento têm vindo a constituir estas zonas como uma estratégia de desenvolvimento económico,

por exemplo, Ghana, Togo, Namíbia, Quênia, Camarões, Zimbabwe, Moçambique, Madagáscar, São Tomé e Príncipe, Uganda, Tanzânia, Benin, Cabo Verde, Serra Leoa, Libéria e Botswana. Estes países oferecem vários incentivos à produção e às exportações das empresas que operam nestas zonas. Contudo, em alguns países estes projectos têm sido ameaçados, dentre outros aspectos, pelas actuais taxas elevadas de importação de insumos e pela difícil obtenção de licenças de importação (Banco Mundial 1999:29 e Madani 1999:7,85).

Tabela 1: Distribuição das ZFIs por região (1997)

Regiões	Nº de zonas francas	Países destacáveis	Nº de zonas francas
África	47	Quênia	14
		Egipto	6
América Central	41	Honduras	15
		Costa Rica	9
América do Norte	320	EUA	213
		México	107
América do Sul	41	Colômbia	11
		Brasil	8
Ásia	225	China	124
		Filipinas	35
		Indonésia	26
Caraíbas		R. Dominicana	35
Europa	81	Bulgária	8
		Eslovénia	8
Médio Oriente	39	Turquia	11
		Jordânia	7
Pacífico	2	Austrália	1
		Fiji	1

Fonte: ILO (1998b:2-3)

Tradicionalmente, as ZFIs são formadas e administradas pelos governos dos países onde se situam, mas nos últimos anos a tendência é de essas zonas serem desenvolvidas e controladas por entidades privadas (Madani 1999:16). Contudo, não há consenso quanto ao maior sucesso dumã ZFI quando privada ou pública, pois "todas as zonas na Ásia podem ser consideradas públicas, e estão, muitas das vezes, entre as melhores sucedidas ZFIs do mundo. A evidência sugere que em muitos países fora da Ásia, a experiência com as ZFIs públicas não tem sido boa, não obstante o sucesso das ZFIs da República Dominicana e da Jamaica". Este fracasso pode ser explicado pelos objectivos inadequados que se procuram alcançar com o modelo de desenvolvimento baseado nas ZFIs (Kumar 1987; ILO/UNCTC 1988 e Banco Mundial 1992, citados por Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:4).

O conjunto de benefícios dados pelos governos na concepção de ZFIs, por exemplo os subsídios e as isenções de impostos e de taxas para tornar essas zonas mais atraentes aos investidores entra, muitas das vezes, em contradição com algumas cláusulas duma das conferências da Organização Mundial do Comércio — a Ronda de Uruguai, realizada durante os anos de 1986 a 1994 —, sobretudo no que se refere às definições, restrições, *time-lines* e termos de acção e retaliações no uso de subsídios às exportações.² Se as zonas francas procuram promover as exportações, várias são as medidas que se propõem e que acabam tendo efeito de subsídio de exportação, contrariando, deste modo, as medidas tomadas naquela ronda (Madani 1999:59-60).

Definições

Diversas são as terminologias usadas para expressar o mesmo conceito, embora com algumas diferenças conforme o caso. Assim, termos como, por exemplo, zonas livres industriais, zonas de comércio livre, zonas especiais de comércio, zonas francas industriais, zonas industriais de exportação e maquiladoras têm sido usados indistintamente, pois, o conceito geral que estes termos traduzem é basicamente o mesmo, podendo ser agrupados em função dos objectivos e das modalidades de funcionamento (Tabela 2). Neste estudo tratar-se-á apenas das zonas classificadas como do grupo 3 na tabela, pois são as que mais traduzem a política de promoção das exportações via industrialização do país e não se discutirá qual a diferença entre os vários conceitos e as razões do agrupamento proposto pela literatura diversa (Johansson 1994 citado por Madani 1999:12 e UNIDO *circa* 1994:11).

Alguma literatura argumenta, contudo, que "as zonas de comércio livre incluem zonas industriais de exportação, mas que muitas zonas industriais de exportação não são zonas de comércio livre", pois estas são consideradas um caso especial das zonas industriais de exportação, com a particularidade de aquelas zonas beneficiarem-se da política de comércio livre e de uma série de outras políticas. Dentre essas políticas salienta-se "taxas de câmbio realísticas, acesso livre às matérias-primas, insumos e bens de capital ao preço internacional, facilidade de acesso ao financiamento de curto prazo para o comércio... e facilidades de obtenção de licenças de investimento e financiamento para a criação da capacidade de exportação" (Rhee 1990:4 citado por Madani 1999:12 traduzido). Assim, uma ZFI funciona como um dos vários instrumentos concebidos para promover o comércio internacional (exportações não tradicionais) e a indústria exportadora numa determinada economia, podendo ser definida com mais precisão de diferentes formas (Madani 1999:11 e UNIDO *circa* 1994:12).

Uma zona franca é uma "região de um país, submetida a um regime administrativo especial, à qual se concede franquias aduaneiras" (Ferreira 1986:1807). Define-se também uma zona franca como "um enclave territorial onde as mercadorias que nele se encontrem são consideradas como não estando no território aduaneiro para efeitos de aplicação de direitos aduaneiros, de restrições quantitativas e demais imposições ou medidas de efeito equivalente", podendo ser autorizadas "todas as actividades de natureza industrial e comercial ou financeira" (Portugal 1982, citado por Ferreira 1999:376-77).

² A Organização Mundial do Comércio, através da Ronda de Uruguai, define um subsídio à exportação como "a isenção, parcial ou total, remissão, ou deferimentos relacionados especialmente com as exportações, de taxas directas ou outros encargos visando a criação do bem-estar social pagos ou pagáveis pelas empresas comerciais ou industriais", sendo consideradas taxas directas as "taxas sobre os salários, lucros, juros, rendas, *royalties*, e todas outras formas de rendimento, e taxas pela posse de propriedades reais" (WTO 2000).

Tabela 2: Terminologia das zonas

Grupo 1 Comércio	Grupo 2 Exportações	Grupo 3 Processamento	Grupo 4 Actividade Económica	Grupo 5 Geral
Customs Zone	Duty-free export processing zone	Export processing free zone	Investment promotion zone	Free zone
Customs free zone	Export free zone	Export processing zone	Joint enterprise zone	Free port
Free trade zone	Export processing free zone	Free production zone	Technology zone	Maquiladora
Tax free trade zone	Export processing zone	Free production zone	Special economic zone	Tax Free zone
	Free export processing zone	Industrial processing zone	Zone of Joint entrepreneurship	
	Export processing regime	Industrial free zone	International service zone	

Fonte: UNIDO (circa 1994:Tabela 1.1)

Nestas definições generaliza-se os benefícios que são concedidos à qualquer organização que se encontre naquele espaço geográfico, independentemente do tipo de actividade à que essa região se dedica. Neste trabalho, direccionar-se-ão os debates às ZFIs, portanto, àquelas que têm como actividade principal a produção de bens industriais.

O Banco Mundial (1992:7), por exemplo, define ZFI como um espaço geográfico tipicamente industrial, normalmente compreendendo uma área de 10 a 300 hectares, e que se especializa na produção de bens para exportação, oferecendo-se às firmas comércio livre e outros incentivos fiscais.

A ILO/UNCTC (1988:4) define ZFI como sendo "uma zona industrial, claramente delimitada, que constitui um enclave nos costumes e regimes comerciais de um Estado e onde as firmas industriais estrangeiras produzem basicamente para beneficiar as exportações, através de um conjunto de incentivos fiscais e financeiros". Esta definição assemelha-se, nos aspectos essenciais, àquela concebida pela legislação moçambicana — Lei de Investimentos em Moçambique — na qual se define uma ZFI como sendo:

Área ou unidade ou série de unidades de actividade industrial, geograficamente delimitada e regulada por um regime específico na base do qual as mercadorias que aí se encontrem ou circulem, destinadas exclusivamente à produção de artigos de exportação, bem como os próprios artigos de exportação daí resultantes, estão isentos de todas as imposições aduaneiras, fiscais e parafiscais correlacionadas, beneficiando-se, complementarmente, de regimes cambial, fiscal e laboral especialmente instituídos e apropriados à natureza e eficiente funcionamento dos empreendimentos que aí operem, particularmente no seu relacionamento e cumprimento das suas obrigações comerciais e financeiras para

com o exterior, assegurando-se, em contrapartida, o fomento do desenvolvimento regional e a geração de benefícios económicos em geral e, em especial, de incremento da capacidade produtiva, comercial, tributária e de geração de postos de trabalho e de moeda externa para o país (CPI 1999a:15).

Nestas definições evidenciam-se como aspectos fundamentais e comuns numa ZFI a constituição de um parque industrial, a produção para exportação e a concessão de incentivos especiais às firmas que operem sobre aquele regime.

Apesar destas definições frisarem a produção quase exclusiva para exportação, o conceito das ZFIs que se tem introduzido em vários países admite a possibilidade de parte da produção proveniente daquelas zonas poder ser comercializada no mercado doméstico. Por exemplo, a República Dominicana e o Zimbábue permitem a comercialização no mercado doméstico de até 20% da sua produção, o México 20% a 40%, Moçambique 15%, o Brasil (Manaus) e a Nova Guiné não apresentam limitações enquanto que o Malawi não permite vendas no mercado doméstico. Isto permite classificar as ZFIs quanto à habilidade de comercialização do seu produto no mercado doméstico. Para além desta classificação, as ZFIs podem ser classificadas, quanto à forma de propriedade, em zonas públicas ou privadas e, quanto à complexidade dos serviços prestados (qualidade de gestão e facilidades) e ao tipo de firmas que ali se localizam, em *high-end* ou *low-end* (Kumar 1987; ILO/UNCTC 1988 e Banco Mundial 1992, citados por Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:4; CPI 1999b:4 e Coughlin *et al.* 2000:4-6).

Hoje em dia, o conceito de ZFIs não se tem restringido apenas à um espaço ou parque industrial, mas também à uma única firma que se beneficia de alguns incentivos considerados na concepção daquelas zonas sem que essas firmas estejam numa área identificável, como sugere a definição tradicional (Madani 1999:15). A disposição de ZFIs em áreas geográficas delimitadas está associada à capacidade de controlo da movimentação de bens naquelas firmas, daí que a criação de parques industriais vedados reflecte, até certo ponto, a incapacidade de as estruturas competentes montarem um esquema de controlo eficiente sobre as ZFIs, tendo contudo a vantagem de facilitar, a custo baixo, o fornecimento de boa qualidade de energia eléctrica, água e outros bens e serviços (e.g., alojamento, transporte e vias de acesso). Em economias com capacidade institucional bem evoluída ou com pequeno espaço geográfico é onde pode ser facilmente gerido um conjunto de firmas dispersas a operarem sobre regime de ZFI (ZFI abertas).

Teoria Económica sobre ZFIs

Os estudos económicos disponíveis não apresentam uma teoria acabada sobre as ZFIs, sobretudo quanto aos benefícios que essas zonas trazem ao país acolhedor, é assim que esses estudos levantam várias questões:

Primeiro, os pesquisadores tem tentado determinar se o bem-estar do país acolhedor é mais alto com o capital estrangeiro investido numa ZFI ou se é mais alto com o mesmo capital estrangeiro investido numa outra actividade económica doméstica. Segundo, os pesquisadores procuram comparar o bem-estar da nação acolhedora antes e depois do estabelecimento duma ZFI, i.e., assumindo que o investimento directo estrangeiro não poderá ocorrer sem ZFI (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:11).

As respostas dadas à estas questões são frutos de inferências resultantes de observações empíricas (meras estatísticas) feitas em algumas ZFIs já implantadas, e não de uma teoria económica acabada. Contudo, alguns avanços já foram feitos com vista à construção de alguns modelos para avaliar o empenho das ZFIs, havendo já consenso de que o aumento do bem-estar do país acolhedor da ZFI só poderá ser alcançado se se verificar a existência de elevados níveis de desemprego e se as firmas que estiverem abarcadas pelas ZFIs formarem ligações inter-industriais — *linkages* — bastante fortes entre as firmas das ZFIs e as locais (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:11,13,17).

Autores como Hamada (1974); Hamilton e Svensson (1982) e Wong (1986) procuram explicar o efeito das ZFIs no país acolhedor a partir do modelo neoclássico de Hecksher-Olin (H-O), alcançando, contudo, conclusões distintas.

Hamada (1974), utilizando o modelo básico 2 x 2 (dois "países" — ZFI e zona doméstica — e dois factores — trabalho e capital), concluiu que, tanto nas ZFIs como nas zona doméstica, o bem-estar deteriora-se, pois "o aumento do capital nas ZFIs faz com que a força de trabalho seja atraída da zona doméstica, havendo logo redução da produção de bens de trabalho intensivo na zona doméstica, aumentando, em contrapartida, a produção de bens de capital intensivo, o que deteriora as distorções criadas pelas tarifas e baixa o bem-estar nacional. A sua análise mostra também que o capital estrangeiro investido na ZFI é potencialmente menos prejudicial ao resto da nação que o mesmo montante do capital estrangeiro investido na zona doméstica" (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:11-12).

A baixa do bem-estar nacional proposta pelo modelo de Hamada nem sempre irá ocorrer. Pois o pressuposto básico é que não há desemprego e que a mobilidade da força de trabalho é perfeita, o que não vai de acordo com a realidade, pois havendo desemprego, a absorção dessa força de trabalho pelas ZFIs não desequilibrará as indústrias domésticas.

Hamilton e Svensson (1982) questionaram a veridicidade das conclusões de Hamada relativamente aos efeitos do IDE nas ZFIs e nas zonas domésticas, argumentando que aquela conclusão "depende da assunção de que bens de trabalho intensivo não são produzidos nas ZFIs", contrariamente à realidade em que muitas ZFIs utilizam intensivamente a força de trabalho. Assim, o IDE em economias pequenas e abertas é redutor do bem-estar, independentemente do lugar onde seja feito, reduzindo-se mais esse bem-estar quando o investimento é realizado numa ZFI do que quando realizado numa zona doméstica.

Por sua vez, Wong (1986) analisou as divergências nas conclusões dos estudos de Hamada e Hamilton e Svensson, tendo concluído que tais divergências resultam de diferenças nas assunções quanto ao tipo de:

- produto que deverá ser produzido dentro da ZFI;
- produto a ser utilizado para a remuneração dos factores de produção, tanto locais como estrangeiros; e
- tributação, se existir, a ser aplicada à essa remuneração (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:12).

Wong concluiu que o "IDE na ZFI e na zona doméstica proporciona o mesmo nível de bem-estar para a economia acolhedora, desde que seja produzido um único produto e que esse mesmo produto seja utilizado para a remuneração dos detentores dos factores de produção". Quanto ao bem-estar global, Wong conclui de que não há deterioração do bem-estar com a implementação das ZFIs, conclusão que persiste

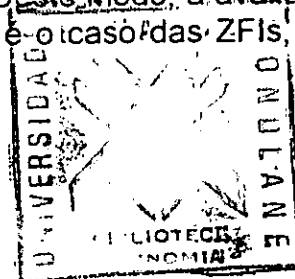
sempre que se utilizar o modelo básico Hecksher-Olin, dois factores e dois países (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:12).

Na tentativa de quebrar o ciclo de utilização do modelo básico Hecksher-Olin, Miyagiwa (1986) concebeu um modelo que inclui três factores (terra, trabalho e capital) e três produtos (alimentos e dois tipos de produtos industriais). Segundo este modelo, o país estaria, numa situação inicial, a produzir apenas alimentos e um produto industrial. Com a introdução de ZFIs — visando a diversificação do sector manufactureiro — o governo subsidia as firmas estrangeiras que queiram operar em tais zonas para concretizar tal objectivo. Assim, "sob certas condições, nomeadamente, que o subsídio às exportações seja menor que as taxas de importações e que o impacto do subsídio da produção industrial previamente alcançada no país seja maior que o impacto desse subsídio na situação em que a produção já se encontra diversificada", o modelo mostra que o país acolhedor da ZFI é atraente para o IDE que diversifique a produção e pode melhorar o seu bem-estar do país, estando aqui subjacente a teoria do *second best*, na medida em que, se as tarifas não podem ser completamente removidas, os subsídios podem contribuir para melhorar o bem-estar nacional (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:12).

Outros modelos têm surgido como extensão do modelo básico Hecksher-Olin, dois factores e dois países, salientando-se os modelos desenvolvidos por Young e Miyagiwa (1987:397-405) e por Chaudhuri e Adhikari (1993:157-162), e que são caracterizados pela introdução do desemprego e da mobilidade de capital, respectivamente. O primeiro considera a existência do desemprego do tipo Harris-Todaro e ilustra que a formação de ZFIs constitui uma política alternativa perfeita que aumenta o bem-estar nacional. O segundo, baseando-se na mobilidade intra-sectorial do capital e numa função de oferta de capital estrangeiro crescente, ilustra que o efeito da formação de ZFIs sobre o bem-estar nacional é ambíguo. Embora haja maior persistência na utilização daquele modelo básico, ele não é ideal para o estudo das ZFIs na medida em que "este modelo baseia-se em produtos acabados enquanto o debate das ZFIs relaciona-se com os produtos intermediários" (Madani 1999:83).

A mais recente contribuição na modelação de uma teoria sobre ZFIs é de Din (1994), incorporando a produção local de bens intermediários e enfatizando *backward linkages* entre as firmas das ZFIs e as domésticas. "Num equilíbrio geral tri-sectorial, ele mostra que se os bens intermédios produzidos localmente são internacionalmente comercializáveis, a formação de uma ZFI não alterará o rendimento nacional. Caso esses bens intermédios não sejam internacionalmente comercializáveis, a formação de uma ZFI pode aumentar o bem-estar nacional, dependendo da intensidade na utilização intensiva do trabalho ou do capital, relativamente a um outro bem final produzido na economia" (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:13).

Destas tentativas de modelação, embora com algumas fraquezas resultantes da utilização de estatísticas, a principal lição que é de que as ZFIs são um instrumento aplicável em economias modernas, sobretudo as dos países em vias de desenvolvimento, e que constituem a "segunda melhor alternativa" à abertura do país e à um desenvolvimento económico baseado na promoção das exportações. Estes modelos foram capazes de dar o seu contributo para despertar os fazedores de política quanto ao efeito incerto e ambíguo que uma ZFI pode trazer para um país, dependendo do grau de abertura da economia, do grau de intensidade da utilização dos factores de produção (trabalho e capital), da mobilidade inter-sectorial do capital e da comercialização dos insumos intermediários. Assim, a partir dum mesmo modelo de ZFIs aplicado em realidades distintas (duas economias) não se pode esperar os mesmos resultados (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:13). Deste modo, a avaliação de uma política elaborada num ambiente de incerteza, como é o caso das ZFIs, "não é



que o governo está sempre certo, disponibilizando mercados perfeitos, mas de que essa política proporciona uma taxa de retorno global alta do que aquela que se obteria numa situação de nada ter sido feito" (Lall e Teubal 1998:1380).

Características das ZFIs

Pelas definições, embora não haja consenso quanto à forma como podem ser definidas, pode-se deduzir o que se pretende com as ZFIs e como elas podem ser caracterizadas. Assim, há aspectos que podem ser considerados essenciais para que determinadas zonas industriais ou firmas sejam consideradas de exportação: nessas zonas pretendê-se que haja:

- "ilimitada quantidade de matérias primas, bens intermediários e bens de capital, isenta de direitos aduaneiros, necessária para a produção de bens de exportação;
- pouca intervenção governamental, incluindo maior flexibilidade na lei laboral nestas zonas que nas outras zonas do mercado nacional;
- serviços de comunicações e outros tipo de serviços acima da média nestas zonas, comparativamente à outras zonas económicas nacionais; e
- [proprietários] nacionais, estrangeiros ou [de] *joint venture*. Em muitos casos, não se verificam limitações quanto à quota-parte estrangeira e ao repatriamento dos lucros, pois o investimento estrangeiro directo desempenha um papel proeminente nas actividades das zonas industriais de exportação" (Madani 1999:15).

Objectivos das Zonas Francas Industriais³

Embora o grau de intensidade de cada objectivo varie de país para país conforme as suas características e necessidades, a formação das ZFIs, como um instrumento de política económica, visa captar divisas, criar postos de emprego num curto espaço de tempo, atrair o investimento directo estrangeiro, criar ligações inter-industriais e estimular sectores estratégicos da economia.

Captação de Divisas

As ZFIs são concebidas como um instrumento tipicamente promotor das exportações, em que o país acolhedor da zona oferece um conjunto de facilidades que possam incentivar as firmas aí localizadas a produzir para a exportação, proporcionando assim mais divisas para o país. A proporção das exportações das ZFIs em relação às exportações totais do país apresenta-se variável de país para país, dependendo não só do desempenho das zonas mas também da política desses países na abertura dessas zonas ou concessão do estatuto de ZFI às firmas, salientando-se, neste caso, as Maurícias que tem maior cobertura territorial das ZFIs e, por isso, a

³ formulados na base das obras de Barbier e Véron (1991:11), Madani (1999:35-36) e Jenkins, Esquivel e Larraín (1998:14).

proporção das exportações provenientes das zonas é crescente (Anexo 1). Esta cobertura é explicada pelo sucesso que aquele país vem registando com as zonas, pois tem condições criadas para tal: pacote de incentivos competitivo, mão-de-obra qualificada e produtiva, política industrial de diversificação e claramente virada para a exportação e infra-estruturas desenvolvidas (Alladin 1993:188-189)

Com a criação de ZFIs como fonte de captação de divisas, os países orientam-se mais para a promoção de exportações do que para a substituição de importações, embora, a longo prazo, se caminhe também para esse sentido.

Os incentivos dados em relação à movimentação de capitais das firmas localizadas nas ZFIs e a fraca existência de ligações entre as firmas daquelas zonas e as domésticas fazem com que as divisas retidas pelo país acolhedor das zonas sejam pouco significativas. Neste caso, ao se permitir a livre exportação de lucros das firmas das ZFIs, está-se a permitir que as divisas ali geradas sejam libertadas do país e, quando não há ligações entre as firmas domésticas e as das zonas, os fornecimentos de insumos e outros serviços às zonas só pode ser garantido pelas empresas estrangeiras que tiram do país as divisas em causa, não havendo assim grandes benefícios para o país.

Criação Rápida de Postos de Emprego

Outro objectivo crucial na formação das ZFIs é a criação de novos postos de trabalho, o que aumenta o rendimento das famílias e reduz o subemprego e o desemprego. Este é um dos fortes argumentos que incentivam a criação de ZFIs. Numa primeira fase, os países com problemas de desemprego optam pelas ZFIs para absorver aquela mão-de-obra, isto a curto prazo, mas, numa segunda fase, começa-se a questionar a qualidade do investimento realizado e dos postos de trabalho criados, sendo esta uma perspectiva de longo prazo.

As questões que se colocam são se, de facto, as ZFIs criam novos postos de trabalho, que tipo de emprego é que criam (para trabalhadores especializados ou não) e se esses postos trazem mais-valia para os trabalhadores (em termos de oportunidade de especialização), em particular, e para a economia como um todo (em termos de valor acrescentado dado pelo trabalho no produto final).

A criação de emprego na economia, como um objectivo das ZFIs, assenta nos pressupostos de que há altas taxas de desemprego e subemprego e de que a criação destas zonas contribui para o alívio da economia dessas taxas.

A existência de altas taxas de desemprego ou subemprego fará com que as ZFIs contribuam na redução do desemprego ou subemprego até que toda a força de trabalho excedentária seja completamente absorvida, momento a partir do qual os ganhos resultantes da criação de novos postos não mais se verificarão, pois a economia passará a enfrentar um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e com elevados custos da força de trabalho. Embora se registe um aumento do rendimento dos trabalhadores e, conseqüentemente, do seu nível de vida, as exportações das ZFIs, bem como doutras firmas domésticas tenderão a ser cada vez menos competitivas no mercado internacional, resultando, deste modo, na preterição daquelas zonas industriais em troca de outras que ainda se apresentem mundialmente competitivas (Madani 1999:35). A alternativa a esta situação seria a de as firmas situadas nessas zonas, devido ao aumento dos custos da força de trabalho, utilizarem cada vez menos intensivamente a força de trabalho, optando-se pela utilização de uma tecnologia de produção em que se privilegie a utilização de capital intensivo, o que estaria a por em causa o objectivo das ZFIs de proporcionar mais postos de trabalho,

como aconteceu na China onde "com o crescimento dos salários reais, um número significativo de funções na indústria de trabalho intensivo foram mecanizadas" (UNIDO *circa* 1994:16-17).

Outro argumento na defesa da criação de novos empregos, associado ao alívio do desemprego, mostra que, quando bem administradas, as ZFIs proporcionam diversos postos de trabalho que reduzem significativamente a taxa global de desemprego ou subemprego na economia, levando a que, para os trabalhadores, a alternativa às ZFIs seja, muitas das vezes, o desemprego ou o subemprego e o consequente regresso à vida rural de subsistência, o que levaria de novo a uma situação inicial idêntica àquela antes da criação das ZFIs, pois, "se os trabalhadores estão desempregados, o seu custo de oportunidade é zero e qualquer nova actividade — incluindo aquelas das firmas das ZFIs — que expanda o emprego terá uma alta taxa económica de retorno" (Madani 1999:35-36).⁴

Os países que implementaram as ZFIs registaram aumentos significativos na criação de postos de trabalho, sobretudo nos primeiros anos da criação daquelas zonas, onde se destaca a Malásia com crescimento na ordem de 1867% entre 1970 e 1980, contudo este crescimento tem vindo a reduzir nos últimos anos, tendo atingido uma taxa negativa de 3%. É assim que as ZFIs contribuem na redução do desemprego, salientando-se as Maurícias onde os trabalhadores das zonas representam 17% (1995) dos postos de trabalho existentes em todo o país, o que representa uma importância relativa significativa das ZFIs na economia deste país (Anexos 4 e 5).

A criação de novos postos de trabalho proporcionada pelas ZFIs, trás benefícios sociais e económicos no que respeita à valorização do capital humano nacional, pois a mão-de-obra previamente não qualificada beneficia-se da formação e treinamento, muitas das vezes pela aprendizagem nos seus postos de trabalho, aumentando, deste modo, a sua realização profissional e a sua produtividade. A mão-de-obra qualificada, sobretudo gestores e supervisores, pode beneficiar-se dos novos métodos de gestão trazidos pelas novas firmas, obtendo, assim, novas habilidades de *marketing* e novos conhecimentos gerais de negócio, de contratos com o exterior e do empresariado — o que representa uma verdadeira transferência de tecnologia proporcionada pelo IDE. Neste contexto, o IDE atraído pelas ZFIs estará contribuindo no investimento em capital humano (por exemplo, a MOZAL antes de iniciar a sua actividade desenvolveu um programa de formação para os técnicos nacionais), aposta que tanto pesa no contributo do desenvolvimento dos países asiáticos, por exemplo, "a maior contribuição das firmas estrangeiras na indústria manufactureira em Hong Kong não é tanto na introdução de novas técnicas e produtos, mas o treinamento de trabalhadores a vários níveis" (Blomstrom e Kokko 1998:292).

A demais, nas ZFIs, as condições de trabalho tendem a ser iguais ou melhores que às das zonas económicas normais. Por exemplo, as instalações são novas, as condições de luminosidade são das melhores, a assistência técnica tem sido garantida e os salários mínimos são maiores que os das restantes zonas. Abre-se, contudo, algumas excepções de países onde o salário mínimo nacional é maior que o das ZFIs, por exemplo, a Costa Rica (Anexo 4).

O nível de salários, tal como noutras zonas, é dependente da nacionalidade e das políticas da firma, do tipo de produção industrial, das condições do mercado, das instituições nacionais que intervêm na determinação desses salários e da carga horária

⁴ Warr (1987: 230-235), na sua análise de custo/benefício nas ZFIs, demonstra que os benefícios da implementação duma EPZ podem ser maiores desde que os salários tendam a ser maiores que o custo oportunidade dos trabalhadores.

em cada zona (Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:4; Madani 1999:6 e UNIDO *circa* 1994:65).

Normalmente a maioria dos trabalhadores em ZFIs não são especializados ou são semi-especializados e, neste sentido, há que se ter em conta as ambições humanas no que se refere à criação de oportunidades reais e emocionais que proporcionem ao trabalhador uma vida minimamente adequada, não só na remuneração mas também na formação que contribuirá para a realização pessoal de cada trabalhador.

Atracção do Investimento Directo Estrangeiro

Uma das fraquezas que enfermam diversas economias, sobretudo dos países em vias de desenvolvimento (PVDs), é o baixo nível de IDE⁵, como consequência de diversos factores, nomeadamente, instabilidade económica e política, baixo nível de escolaridade e elevadas taxas impostas aos rendimentos e às importações, contrariamente às economias dinâmicas da Ásia (os dragões asiáticos) que "têm vindo a beneficiar de fortes investimentos estrangeiros, atraídos por uma gestão económica, mão-de-obra qualificada, infra-estruturas desenvolvidas e mercados em rápida expansão" (Medeiros 1996:27). Para superar este problema, os governos têm lançado diversos incentivos, dentre os quais a criação de ZFIs, que possam atrair o IDE, que é fundamental para o desenvolvimento económico desses países, pois é dos IDEs que depende a taxa de progresso tecnológico dos PVDs (Thirwall 1989:249).

Coloca-se então a questão: será que a criação de ZFIs contribuirá para a atracção do investimento directo estrangeiro para o país? Se sim, de que forma é que esse investimento contribuirá para o desenvolvimento do país?

Normalmente, este tipo de investimento apresenta a particularidade de implicar sempre a criação ou controlo de empresas pelos investidores estrangeiros, daí que é normal que o IDE seja acompanhado pela transferência de tecnologia e de absorção de *know-how*, tornando-se quase sempre um elemento inovador de estruturas. Uma vez realizado, o IDE funcionará como catalisador das firmas nacionais na produção de bens não tradicionais, dando maior valor acrescentado à produção local, processo esse que será encaminhado via transferência de tecnologia, competição e ligação entre as empresas, contudo, a transferência de tecnologia tem sido baixa nos casos em que grande número de investidores apostam no trabalho intensivo e na baixa tecnologia (Medeiros 1996:416). Caso a aposta desses investidores seja na alta tecnologia, "seria necessário que houvesse forte fluxo de informação e formação considerável da força de trabalho que muitas firmas podiam não ser capazes de disponibilizar internamente". Isto exige que haja forte envolvimento de instituições externas na formação (e.g., universidades, insti-tutos, laboratórios) (Lall e Teubal 1998:1374). O desfasamento da formação técnico profissional e as necessidades das firmas de um país é um dos grandes problemas que frequentemente se apontam nos países subdesenvolvidos.

O objectivo das ZFIs de atrair o IDE coaduna com as políticas de internacionalização empresarial seguidas por muitas empresas, sobretudo as empresas multinacionais, para encarar a saturação do mercado doméstico em que elas se

5 O IDE é definido como "o investimento efectuado com o fim de adquirir um interesse duradouro numa empresa que exerce as suas actividades no território de uma economia diferente da do investidor, com o objectivo deste ter um poder de decisão efectivo na gestão da empresa. As entidades ou grupos de entidades que efectuam os investimentos são chamados investidores directos e as empresas nas quais os investimentos directos são efectuados são designados por empresas de investimento directo" (Medeiros 1996:418).

criaram, podendo ser uma internacionalização através da diversificação dos seus portfólios de investimento ou através do investimento directo. No primeiro caso, as empresas compram títulos de outras empresas estrangeiras, títulos que lhes conferem o direito de se beneficiarem dos lucros obtidos pelas empresas sem, contudo, participar na administração da empresa. No segundo caso, as empresas compram activos estrangeiros e fazem a sua gestão activa e directa, caso que se pretende atrair na formação das ZFIs, para onde estas firmas se deslocarão a procura de novos mercados e de competitividade na produção (Stoner e Freeman 1999:92).

Uma das razões que leva os investidores a internacionalizarem as suas empresas é a existência de condições favoráveis nos países para onde se pretendem fixar, nomeadamente a existência de incentivos fiscais, a existência de mão de obra qualificada e de baixo custo, a localização estratégica da zona, a qualidade de infra-estruturas, a existência de matérias-primas, a existência de acordos preferenciais de mercado entre países e a estabilidade política e social. É neste contexto que os países que reúnem estes factores são atractivos ao IDE, por exemplo, do total do investimento realizado nas ZFIs da Coreia mais de 27% foi IDE (nos anos 70) e na Costa Rica o IDE nas ZFIs foi 70% do investimento total realizado nas zonas (nos anos 80) (Healey 1990 e Brenes *et al.* 1993, citados por Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:4).

A situação descrita mostra o quão importantes podem ser as ZFIs para atrair o IDE, sobretudo quando estas forem bem planificadas e se apresentarem competitivas. A efectividade de uma política nacional de incentivos ao investimento (Anexo 5) pode ditar tal competitividade, o que passa pelo entendimento do comportamento que as firmas estrangeiras têm quanto aos motivos que as levam a investir ou a operar num dado país e pelo entendimento dos factores que determinam a competitividade de uma economia. Na elaboração de incentivos que possam ser efectivos é necessário que se analise "que tipo de intervenção funciona, como pode ela ser concebida e implementada e o que é necessário fazer em cada circunstância e em cada país", pois os incentivos não podem ser generalistas, sob o risco de não surtirem o efeito desejado (Lall e Teubal 1998:1382).

Criação de Ligações entre Firms

Ligações ou *linkages* existem quando o desenvolvimento das actividades de uma firma afecta as quantidades oferecidas ou procuradas por outras firmas. Assim, pode-se distinguir *backward linkages* (ligações a montante da empresa), que é o efeito que o funcionamento de uma empresa provoca sobre as empresas que são suas fornecedoras, e *forward linkages* (ligações a jusante da empresa), que é o efeito provocado sobre os clientes ou consumidores finais.

A criação de ZFIs numa determinada economia torna-se mais valiosa e mais significativa no rendimento do país caso apresente um efeito multiplicador no mercado local de bens e serviços. Esse efeito existirá se as firmas locais estiverem aptas a responder às solicitações em insumos e outros serviços adicionais às novas empresas instaladas (*backward linkages*) e quando as firmas locais se beneficiarem dos produtos oriundos das novas firmas (*forward linkages*). Quando estas ligações entre as diferentes indústrias existem, sobretudo no "fornecimento de bens intermediários e serviços", o sucesso económico das ZFIs é maior, pois as vendas entre firmas locais aumentam e o mercado das diferentes indústrias tende a alargar-se, e.g., as ZFIs asiáticas onde a ligação entre as diferentes indústrias é bastante forte.

Backward Linkages. Na avaliação do desempenho das ZFIs, a medição do efeito *backward linkages* não é pacífica, pois há diferentes formas de medi-lo, destacando-se a utilização do peso da matéria-prima adquirida localmente pelas firmas das ZFIs, como percentagem do total da matéria-prima usada e a utilização da percentagem da despesa nacional no produto final, onde se inclui os salários pagos, as rendas, a compra de matéria-prima nacional e o fornecimento de outros serviços. Muitas das vezes são utilizados os dois indicadores, havendo maior preferência pelo segundo, dado ser mais abrangente que o primeiro, pois este ignora as ligações através de rendas, banca, saúde e serviços de assistência técnica (Jenkins, Esquivel e Larrañan, 1998:41).

As *backward linkages* são as mais prováveis de ocorrer com a criação das ZFIs, em especial quando predominam firmas que se internacionalizam a procura de recursos mais abundantes, em que a sua actividade é encorajada pela existência de recursos intermediários locais mais baratos, bem como pela existência de um conjunto de infra-estruturas mais benéfico para a empresa da ZFI. Assim, as novas empresas podem afectar os seus fornecedores pela:

- variação das quantidades adquiridas nos seus fornecedores locais;
- influência sobre os fornecedores, sobretudo na decisão de produzir ou comprar insumos; ou
- capacidade de alterar a flexibilidade organizativa dos fornecedores, com vista a responder às suas exigências, por exemplo, quanto à regularidade de fornecimento e à melhoria das características de um bem interme-diário. Essas melhorias podem ser alcançadas através da troca de informação (sobre mercados, fontes de matérias-primas e aconselha-mentos) assistência técnica e *procurement* (pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos de produção, métodos de controlo de qualidade) e treinamento da mão-de-obra (Dunning 1993:445 e 447 e Kokko 1998:288).

A pressão que as novas empresas vão exercendo sobre as firmas locais obriga a que essas firmas locais vejam a competição com outros fornecedores estrangeiros como uma ameaça e, deste modo, elas se sentem obrigadas a investir em novas tecnologias muito mais de pressa do que o fariam caso não tivessem nenhum concorrente por perto, o que as possibilita de penetrarem no mercado internacional (Kokko 1994:279, Blomstrom e Kokko 1998:293 e Aitken, Hanson e Harrison 1994:4).

No caso de Moçambique, numa estratégia clara de promoção de exportações, encoraja-se *backward linkages* na medida em que todas as vendas feitas pelos fornecedores locais às empresas das ZFIs são consideradas exportações e, sendo assim, há benefícios para esses fornecedores, por exemplo, a isenção de alguns impostos e a obtenção de divisas que possam contribuir para suprir as necessidades de importação, e benefícios para a economia em geral (CPI 1999b:5).

Forward Linkages. Para as ZFIs, *forward linkages* só poderão ocorrer quando as firmas das ZFIs poderem colocar os seus produtos no mercado local, especialmente se se tratar de produção de bens de equipamento que exigem maior assistência técnica (manutenção) ou monitorização na utilização desses equipamentos (Dunning 1993:459).

Embora seja uma condição relevante, as referidas interacções (*backward e forward linkages*) não são de fácil desenvolvimento nos PVDs, principalmente devido, por um lado, ao *gap* tecnológico entre as empresas estrangeiras e as locais e ao baixo nível de instrução das populações que não permite a fácil absorção das tecnologias

exigidas pelas empresas modernizadas. Por outro lado, as dificuldades no desenvolvimento de interacções entre firmas torna-se difícil devido a falta de estratégias governamentais ou de agências especializadas para a promoção dessas ligações entre firmas locais e internacionais (ou das ZFIs e domésticas).

Estímulo de Sectores Estratégicos

A criação de ZFIs é também usada pelos governos para estimular alguns sectores da economia julgados estrategicamente importantes para o desenvolvimento económico, por exemplo, a indústria electrónica, a tecnologia de informação, a pesquisa e desenvolvimento, o turismo e o desenvolvimento de infra-estruturas.

Neste âmbito, os governos atribuem o estatuto de ZFI às empresas que estejam a operar numa indústria que se pretende estimular, sem que sejam necessariamente exportadoras. Por exemplo, nas Maurícias, independentemente da finalidade da produção, qualquer firma que opere na indústria têxtil e confecção tem, automaticamente, o estatuto de ZFI, o que permite maior transparência nos objectivos e critérios de elegibilidade à este regime. Para este caso, está implícita a promoção de exportação de produtos têxteis, uma vez que, sendo as Maurícias um país pequeno, não há mercado que possa absorver toda a produção têxtil nacional, restando apenas a possibilidade de colocar essa produção no mercado internacional. A nível dos PVDs as ZFIs das Maurícias apresentam esta particularidade (Harrold, Jayawickrama e Bhattasali 1996:68).⁶

Análise Custo-Benefício

A análise custo-benefício é a forma mais prática usada para medir o impacto da implementação de uma ZFI em determinada economia, através do balanceamento dos ganhos e proveitos obtidos com as perdas e custos incorridos. Esta análise permite avaliar o desempenho das zonas sem ir pela via de outras teoria económica sobre as ZFIs que se tem revelado pouco consensuais na sua utilização.

Assim, Warr (1987) apresenta um modelo de análise do custo-benefício numa ZFI, incorporando as seguintes variáveis:⁷

- **Custos:** custos com as infra-estruturas, provisão de serviços públicos, financiamento à taxas bonificadas e custos administrativos.
- **Benefícios:** divisas geradas, emprego criado, receitas aumentadas (resultantes da venda ou arrendamento da terra), insumos locais vendidos e impostos cobrados. Os lucros das firmas não são considerados como benefícios para o país na medida em que maior parte das firmas é estrangeira e, sendo assim, os seus lucros são repatriados.

Aplicado este modelo nas ZFIs da Indonésia, Coreia, Malásia e Filipinas verifica-se que o maior valor actual líquido é proporcionado pela Malásia (\$143 milhões), onde

⁶ entrevista com Dr. Peter Coughlin, consultor da SADC, que está a estudar a indústria têxtil e confecção na África Austral, 2/12/00

⁷ Jenkins, Esquivel e Larraín 1998:14.

Condicionalismos

A formação duma ZFI passa por um conjunto de condições administrativas e legais essenciais para o seu funcionamento e para a concretização dos seus objectivos. Há que considerar:

- as áreas de produção abertas ou fechadas;
- a localização e infra-estruturas;
- o envolvimento do governo e as necessidades institucionais; e
- a localização geográfica do país e o acesso aos mercados regional e internacional (Madani 1999:64-70).

Uma vez tomados em conta estes aspectos, para que uma ZFI tenha maior probabilidade de sucesso, é necessário que o governo crie condições adequadas e atraentes quanto ao ambiente económico geral do país, à política fiscal, à provisão de infra-estruturas e subsídios, à lei laboral e às garantias que protejam o meio ambiente (Madani 1999:8-9).

Política Fiscal. Ao se elaborar um desenho das ZFIs é necessário analisar os incentivos oferecidos nessas zonas no que se refere aos custos e benefícios trazidos ao país bem como o tipo de indústria (investimento) a ser incentivado, tendo-se em conta a compatibilidade desses incentivos com os regulamentos da Organização Mundial do Comércio, regulamentos que, muitas das vezes, constituem um forte obstáculo às políticas económicas internas. Caso se opte por constituir zonas francas públicas, deve-se assegurar que a burocracia nos procedimentos seja mínima e que essas zonas tenham autonomia em relação ao governo. Caso se opte por constituir zonas francas de propriedade ou gestão privadas, o que deve ser encorajado devido ao alívio da máquina administrativa do governo, deve-se assegurar a eficiência e a transparência nas instituições do governo, sobretudo no que se refere ao licenciamento das firmas, às suas obrigações e à supervisão das suas actividades. A atractividade de uma ZFI pode ser ainda maior se o país em que se situa possui acordos preferenciais de comércio com outros países ou blocos económicos, como, por exemplo, protocolos comerciais e zonas de comércio livre. Esses acordos expandem o mercado das firmas e garantem a continuidade destes porque reduzem as barreiras para a penetração nesses mercados.

Embora os incentivos expressos na política fiscal sejam fundamentais para a atracção de investidores, eles representam um custo oportunidade elevado para o país, não só no que se refere às receitas abdicadas, mas também no que se refere ao desvio de recursos que podiam ser aplicados em outras áreas produtivas. Esses incentivos tornam-se pouco eficazes ao não terem em conta o desempenho das firmas ao atribuir os mesmos incentivos a qualquer firma, o que pode fazer com que elas se retirem do país logo que os incentivos deixem de ser eficazes em termos legais ou quando descobrirem novos países que ofereçam melhores incentivos.

Localização das Zonas Francas Industriais. O lugar onde se erguem as ZFIs é relevante na sua atractividade na medida em que irá determinar a vantagem comparativa de uma actividade em relação à uma outra localização, vantagem essa que será determinada pela acessibilidade aos recursos bem como ao mercado de

insumos e de produtos acabados — facto que pode ser estimulado pela diversificação das firmas e das ZFIs numa região. Assim, deve-se garantir que as infra-estruturas — vias de acesso, transportes e comunicações, portos, electricidade, água, hospitais e escolas — sejam adequadas, podendo ser, se necessário, disponibilizados aos agentes económicos a um preço subsidiado. Contudo, o subsídio de qualquer que seja o bem ou serviço numa ZFI deve ser profundamente analisado, na medida em que pode encorajar o consumo mas, em contrapartida, desencorajar o uso racional dos recursos, repelindo deste modo os benefícios para o país de origem. O ponto é que, de facto, o subsídio "constitui uma falha de mercado que é necessário que haja durante o processo de aprendizagem através do qual as firmas locais as capacidades técnicas necessárias para ser produtoras e exportadoras bem sucedidas" (Lall 1992:165-182 e Lall 1994:645-654, citados por Rock 1999:692)

Lei Laboral. Sendo a lei laboral um documento que pretende regular o relacionamento entre os trabalhadores, as firmas e o Estado, ela representa-se determinante na atracção do investimento directo para as ZFIs, daí que é comum elaborar-se uma legislação laboral específica a ser aplicada naquelas zonas, embora existam países onde a legislação laboral aplicável à essas zonas é a mesma que àquela aplicável ao resto do país. A ineficiência ou quase inexistência da lei laboral nos países em vias de desenvolvimento cria embaraços tanto do lado do próprio trabalhador como do lado da firma. Assim, para as ZFIs deve-se conceber uma lei laboral atraente tanto para as firmas como para os trabalhadores e com uma monitorização eficiente, de tal forma que essa lei:

- simplifique o recrutamento e a contratação;
- não estabeleça tabela salarial, para garantir a competitividade entre as firmas;
- não estabeleça medidas bastante restritivas na contratação de mão-de-obra estrangeira, de tal forma que essa mão-de-obra contribua para a transferência de *know-how*; e
- proteja a força laboral, condicionando aos trabalhadores pensões de reforma e seguros contra acidentes que possam advir da actividade da firma, direito a férias, cuidados médicos e salários atraentes. Esta protecção contribuirá na proporção do bem-estar do trabalhador e, conseqüentemente, no aumento da produtividade.

Meio Ambiente. Nos PVDs onde já há ZFIs não há, e se há é frágil e pouco observado, um sistema de regulamentos que protejam o meio ambiente. Assim, os governos devem participar na educação cívica dos cidadãos, a elaborar leis e garantir a sua monitorização para preservar a natureza contra a poluição relacionada com a actividade industrial, seja ela das ZFIs ou das indústrias domésticas, sendo necessário para tal ter profundo conhecimento do impacto que cada firma ou indústria pode trazer ao ambiente, sendo recomendável:

- "levar-se a cabo uma análise específica da indústria e da sua localização quanto aos resíduos libertados durante a actividade, resíduos esses que contaminam a água, solo, ar e, deste modo, afectam a saúde humana e a fauna bravia. Para novas firmas que pretendam fazer parte das ZFIs é possível colher os níveis de poluição a partir dos impressos de pedido de licenciamento, onde poderá ser exigida a apresentação de detalhes técnicos do processo produtivo. Por outro lado as autoridades podem divulgar os níveis de poluição

aceitáveis de tal forma que possam criar mecanismos de minimização dos efeitos negativos advenientes da actividade industrial, não só nas ZFIs como nas zonas domésticas.

- identificar-se como e quanto as indústrias das zonas francas e domésticas afectam o meio ambiente do país, por exemplo em termos de danos absolutos *versus* adicionais, níveis de poluição tóxicos *versus* não tóxicos e impactos de longo prazo *versus* de curto prazo" (Madani 1999:51-52).

A não observância destes e de outros condicionalismos implica um fracasso eminente de um projecto de ZFIs; facto comum em países do Médio Oriente e da África onde, para além da instabilidade política, o ambiente económico-legal não é favorável ao IDE, como consequência de impedimentos como:

- "direitos de propriedade [ineficazes ou quase inaplicáveis], um elemento crítico na preservação de bom ambiente do mercado;
- restrições severas na propriedade de um negócio por estrangeiros (e excessiva regulamentação em geral);
- infra-estruturas deficientes;
- instabilidade macroeconómica, com elevado e crónico défice orçamental, elevada e insustentável inflação, e taxas de crescimento flutuantes" (Banco Mundial 1999:29, traduzido); e
- excessiva burocratização das máquinas administrativas.

Com a concorrência internacional, só sobreviverão e serão mais rentáveis as ZFIs que forem mais competitivas, isto é, aquelas que estiverem:

- bem localizadas, com boa rede de transportes e comunicações e boa planificação a nível de gestão (fontes de financiamento, *procurment*, *marketing*, *stocking*);
- preparadas a encurtar significativamente o tempo de entrega de encomendas em muitos sectores industriais;
- planeadas para efectivar a transferência de tecnologia e conhecimentos e as ligações entre as indústrias das ZFIs e as domésticas;
- acompanhadas do desenvolvimento de uma integração económica regional e de forte comércio intra-regional, pois estes mercados são preferidos pelas ZFIs;
- desenvolvidas dando grande importância à actividade de prestação de serviços internacionais (e.g., processamento de dados e produção de *softwares* que possam proporcionar baixos custos de comunicações);
- prontas a oferecer incentivos atraentes aos investidores (UNIDO *circa* 1994:14-15); e
- aptas a implementar uma política de industrialização bem orientada e dirigida a determinados sectores industriais.

Zonas Francas Industriais em Moçambique

Inserção Económica

Moçambique está numa fase caracterizada por um forte crescimento económico como resultado do programa desenvolvido pelo governo com vista a reconstrução do país, após longa guerra que destruiu a maior parte das infra-estruturas económicas e sociais. Uma das consequências dessa guerra foi a redução substancial da produção nacional e das exportações, sobretudo dos serviços de manuseamento de carga de e para os países não costeiros. Dada a sua localização, Moçambique apresentava uma estrutura de exportações onde os serviços de transporte de carga possuíam um peso significativo que chegou a tornar o país muito dependente daqueles serviços, em termos de divisas. Em contrapartida, o peso da indústria manufactureira era baixo e a prioridade das exportações era dada aos bens primários com reduzido valor acrescentado.

Para inverter esta situação, o país está apostado na industrialização através de uma política orientada para a promoção da indústria nacional exportadora, onde se procura dar maior valor acrescentado às exportações pela incorporação de cada vez maior quantidade de recursos nacionais. Um dos incentivos estratégicos adoptados para a promoção das exportações é a criação de ZFIs que proporcionam a atracção do investimento nacional e estrangeiro que se possa instalar nessas zonas como pontos de produção, de trânsito ou de distribuição para o mercado regional, aproveitando deste modo a localização do país, os recursos e as infra-estruturas existentes, facto que só se concretizará com elevados investimentos nas infra-estruturas, sobretudo de comunicações, como, por exemplo, corredores, pois estes poderão baixar significativamente os custos de transporte na região.

O ponto que se levanta é -será que há condições para o sucesso das ZFIs em Moçambique? Que benefícios é que estas podem trazer ao país? Quais os custos que elas representam ao país?

Tratando-se de um regime económico novo para o país e que está nas primeiras fases de implementação, a constituição de ZFIs em Moçambique exigiu estudos que argumentassem a sua localização e os benefícios que poderiam tornar este projecto atraente para os investidores nacionais e estrangeiros. Assim, o governo adiantara uma proposta de criação de uma ZFI em Nacala ou Nampula, com vista a desenvolver a região norte do país pela criação de uma indústria orientada para exportação, contudo o estudo realizado (Wells 1998) não recomendou a criação de ZFI naquela região norte devido:

- a falta de infra-estrutura que possa suportar a ZFI;
- ao fornecimento irregular de energia eléctrica;
- ao mau estado das estradas;
- a obsolescência física e tecnológica do porto e caminhos de ferro;
- ao fraco fluxo de serviços de transporte marítimo; e
- a falta de condições físicas para acolher gestores e técnicos expatriados (principais ocupantes das zonas) (Weels 1998:6-9 citado por Buehrer 1998:1)

Quanto à autorização de firmas existentes para operarem sob o regime de zonas francas, o estudo concluiu que das poucas firmas existentes em Nacala e Nampula que se podiam beneficiar daquele regime são as indústrias de fiação, de oleaginosas e de

processamento de castanha de caju. Contudo, não havia interesse por parte dos seus gestores de obterem estatuto de ZFI, pois elas não são grandes utilizadores de matéria-prima importada, com a excepção da indústria oleaginosa que, para além de utilizar as sementes de algodão local, utiliza também, no fabrico, o óleo de girassol que é importado, não havendo contudo ganhos substanciais com a integração numa ZFI dado que a sua produção final é vendida no mercado nacional, e não exportada (Wells 1998:4-5).

Dado este conjunto de inconveniências, o estudo conclui não ser oportuna a criação de uma ZFI em Nacala nem em Nampula, recomendando que seja criada, numa primeira fase, em Maputo onde há maior possibilidade de sucesso, sucesso esse que quando alcançado, irá dar maior reputação e confiança ao país como um local de negócios e, nesse momento, já se pode criar a zona de Nacala. Seguindo experiências de outras ZFIs, Wells propõe que se dê prioridade às indústrias têxtil e de confecção nas ZFIs moçambicanas.

A prioridade da implantação das indústrias têxtil e de confecção nas ZFIs, para além de certos mega projectos, em Moçambique é suportada pelos argumentos:

- *existência de quotas no mercado têxtil mundial.* No comércio internacional há repartição das quotas do mercado, havendo alguns acordos preferenciais para essa repartição, por exemplo, o Acordo Multifibra e a Convenção de Lomé/Cotonou,⁸ e que Moçambique não está a utilizar na totalidade as suas. Esta situação poderá fazer com que países como Hong Kong e Taiwan, com as suas quotas de exportação para a América e Europa já saturadas, se instalem no país para tomar proveito da quota. Associado a estes aspectos encontram-se outras acordos preferenciais, por exemplo, com a União Europeia, e o protocolo comercial da SADC que trazem novas oportunidades de expansão do mercado. A União Europeia proporciona mercado livre para quase todos produtos provenientes de Moçambique.

A União Europeia, para minimizar o risco dos países em vias de desenvolvimento serem marginalizados na economia mundial, aprovou em Fevereiro de 2001 uma lei que permite a entrada livre de quotas e tarifas de todos os produtos, excepto armas e munições, provenientes de um grupo de 48 países em vias de desenvolvimento, incluindo Moçambique. As importações de açúcar, arroz e banana terão remoção gradual das tarifas até 2009 (União Europeia 2001:43-45). Esta lei permite o país de alargar o seu mercado para a União Europeia para muito mais produtos industriais e agrícolas, anteriormente não abrangidos.

- *subida de custos de produção e a ocorrência de flying geese (fuga de investidores).* A indústria têxtil mundial está a ressentir-se da subida dos custos de produção, sobretudo da mão-de-obra (e.g. Maurícias), e a alternativa à utilização de capital intensivo, em detrimento do trabalho intensivo, é procurar locais de produção onde o custo da mão-de-obra ainda é baixo. Moçambique poderá aproveitar esta oportunidade de atrair investimentos de trabalho intensivo dado que possui mão-de-obra abundante com custo relativamente baixo, onde o salário mínimo é de \$37,0 (Anexo 4). Dada a sua localização, embora ainda com infra-estruturas deficientes, o país pode atrair os investidores que enfrentam elevados custos no acesso ao transporte marítimo.

⁸O Acordo Multifibra limita as exportações dos PVDs para os países industrializados e a Convenção de Lomé facilita o acesso de alguns países aos mercados europeus, atenuando as limitações do primeiro acordo. Actualmente, aquele acordo já não tem esta designação, contudo o seu teor passou a ser uma cláusula do GATT.

- *criação de emprego*. Esta indústria utiliza intensivamente a mão-de-obra, daí que proporcionaria uma redução dos níveis actuais de desemprego;
- *existência de investidores estrangeiros*, por exemplo Maurícias, que enfrentam problemas de espaço físico e de mão-de-obra e que estão interessados em transferir ou expandir a sua indústria para Moçambique ou um outro país que favoreça, por exemplo Madagáscar;
- *existência de matéria prima local*. A instalação de novas indústrias têxteis no país poderá fazer com que as potencialidades do país na produção de algodão sejam maximizadas, o que poderá "encorajar o desenvolvimento das firmas de fiação e tecelagem do algodão nacional". Esta situação contribuiria para a criação de mercado interno do algodão nacional e para a criação de maior valor acrescentado das exportações das ZFIs;
- *lançamento da African Growth and Opportunity Act (AGOA)*. Esta lei americana dá oportunidade aos países subsaharianos de exportar tecido e roupa para aquele país, desde que esses países se comprometam a observar determinadas condições políticas e burocráticas onde se proíbe claramente o *transshipment*⁹. Esta é uma oportunidade para o relançamento da indústria têxtil nacional que pode ser conjugada com a criação das ZFIs, daí que seria oportuno desenvolver-se um interesse especial nesta indústria (Coughlin 2000b:4; Manuel 1998: 1-2; Sarkar 2000:2 e Wells 1998:3-5).

Estes argumentos são fortalecidos pelo facto de a maior parte das ZFIs no mundo serem predominadas pela indústria têxtil e confecção (Tabela 9), com a excepção das de México, Coreia, Malásia e Taiwan que são predominadas pela indústria de electricidade e electrónica. Esta distribuição é justificada pela fraca exigência de mão-de-obra qualificada para aquelas indústrias, situação que se poderá adequar à realidade moçambicana. Contudo, a indústria têxtil e confecção nas ZFIs não trará grandes benefícios à restante indústria nacional dada a baixa capacidade desta indústria de proporcionar ligações com outras indústrias (*linkages*), ligações que poderiam ser facilmente criadas caso houvesse condições para o desenvolvimento de uma indústria de electricidade e electrónica. São estas fortes ligações criadas por esta indústria (electricidade e electrónica) que ditam o sucesso das ZFIs asiáticas, por exemplo, Malásia Coreia e Taiwan.

Evolução da Legislação

O regulamento das ZFIs em vigor é resultado de melhorias efectuadas ao anterior instrumento legislativo que regulava aquele regime económico, tendo contado com várias instituições na sua elaboração e no seu melhoramento.

O regime de ZFIs é aplicável às firmas de desenvolvimento e gestão de ZFIs e às firmas de actividade industrial orientada para a exportação,¹⁰ sendo necessário para a atribuição deste direito que a firma crie empregos para moçambicanos (pelo menos 20 postos de emprego permanentes) e que pelo menos 85% da produção seja para a exportação. Quanto às vendas locais, portanto importações para o mercado local, tem

Transshipment é a falsificação de origem do produto acabado, em que se dá uma nacionalidade à um produto cujo valor acrescentado dado à matéria prima nesse país é irrisório.

¹⁰Interdita-se apenas a exploração de "actividades de pesquisa e extracção dos recursos naturais, processamento da castanha de caju em bruto e pescado nacional, incluindo o camarão, bem como aquelas... reservadas ao Estado" (CPI 199a:4).

que haver uma autorização escrita pelo Conselho de Zonas Francas Industriais e que essas vendas serão, para efeitos de taxaço, conside-radas importaçoes normais sem nenhuma isenço. O limite das vendas para o mercado local é de 15% da produço do ano anterior. Excepçoes à estes condicio-nalismos podem ser abertas, desde que haja aprovaço do Conselho de Ministros (CPI 1999b:2-6).

Nas ZFIs moçoambicanas aplica-se um regime fiscal, aduaneiro e cambial especial, para incentivar a adesão à estas zonas dos investidores nacionais e estrangeiros.

Quanto aos impostos directos, os operadores destas zonas estão isentos de direitos aduaneiros ao importar "materiais de construço, máquinas, equipamentos, acessórios, peças sobressalentes acompanhantes e outros bens destinados à prosseguço da actividade licenciada nas ZFIs" enquanto as empresas situadas nestas zonas estão isentas de direitos aduaneiros ao importarem qualquer bem e mercadoria, desde que sejam para a utilizaço na implementaço das actividades para as quais tiverem sido autorizadas. As ZFIs estão também isentas dos impostos sobre o valor acrescentado (IVA) e sobre o consumo específico, tanto sobre as importaçoes como sobre as compras domésticas. Quanto aos impostos directos, as ZFI estão isentas dos impostos de contribuço industrial, de contribuço predial e da sisa, estando apenas sujeitas ao pagamento da taxa liberatória (1% das vendas brutas trimestrais) depois de sete ou cinco anos da concessão de estatuto de ZFI (CPI 1999b:10-11).

Quanto ao regime cambial, o aspecto especial para as ZFIs é a permissão de abertura, manutenço e movimentaço de contas em divisas dentro e fora do país, permitindo assim livre movimentaço de capitais, havendo apenas a obrigaço de apresentar os justificativos da proveniência ou destino desses capitais (financiamento¹¹, lucros dividendos, etc.) ao Banco de Moçoambique para efeitos de registo e estatística (CPI 1999b:12-13).

Em Outubro de 2000, o regulamento das ZFIs, até então vigente, foi alterado. Com estas alteraçoes é dada uma nova definiço que repisa o facto de uma ZFI ser um "conglomerado de empresas situadas numa área fisicamente delimitada", quanto ao regime de ZFIs sob forma de fábricas isoladas, o regulamento condiciona a existência de pelo menos 250 trabalhadores e o impacto que essa fábrica trará (CPI 2000:1-3).

Fábricas Isoladas como ZFIs

Muitos são os países que na sua legislaço admitem a constituço de fábricas isoladas como sendo ZFIs, afastando-se assim do conceito tradicional que preconizava a formaço destas zonas sob forma de um espaço geográfico delimitado contendo várias empresas de diferentes indústrias. Embora a nossa legislaço também admita tal possibilidade (CPI 1999a:13), não há transparência no que respeita aos requisitos exigidos às firmas para que sejam licenciadas a operar como uma ZFI, estando apenas claro que as empresas existentes poderão requerer tal licenciamento. Nada se diz a respeito de novos investidores que queiram abrir uma firma isolada sem que esteja integrada num espaço reservado a ser uma ZFI.

A ambiguidade na lei é agravada pelo facto de o governo ter sido pressionado pelo Fundo Monetário Internacional a "adoptar um decreto limitando o regime especial das zonas francas industriais para grupo de empresas ou grandes projectos em áreas geográficas delimitadas para reforçar o controlo alfandegário da entrada e saída de bens e serviços" (Moçoambique e FMI 2000:3-4). Isto submete o país às restriçoes na

¹¹ As ZFIs podem utilizar qualquer fonte de financiamento interna ou externa, desde que não envolva garantias do Banco de Moçoambique nem do governo moçoambicano.

criação de ZFIs, sempre desejadas pelo FMI desde o momento em que se discutia o regulamento das ZFIs. Posteriormente, o regulamento foi modificado. O maior argumento apresentado pelo FMI é de que o governo estava a dar muitas isenções às empresas das ZFIs, o que levaria o país a perder grandes valores de impostos e tarifas e a tornar as zonas não viáveis para o desenvolvimento sustentável do país.¹²

Em Moçambique há investidores dispostos a abrir médias e grandes fábricas — embora não sejam mega projectos — viradas para à exportação. À semelhança de outros países, esses investidores podem contribuir para aumentar as exportações e diminuir o desemprego. Contudo, a lei não as permite integrar no regime de ZFIs, impossibilitando-as de aproveitar a conjuntura internacional proporcionada, por exemplo, pela União Europeia, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e pelos Estados Unidos de América, através da *African Growth and Opportunity Act*. A integração dessas fábricas no regime de ZFIs torna-las-ia internacionalmente competitivas.

O conceito de fábricas isoladas como ZFIs poderia ser maximizado em favor do empresariado e da economia nacional em geral, caso os critérios para a sua utilização estivessem claramente definidos e divulgados. Isto não só permitiria o surgimento de novos investimentos como também encorajaria os investimentos de expansão. Permitindo às firmas tomar vantagem da complementaridade entre o equipamento existente e o resultante de novos investimentos. Caso uma firma queira operar sob regime de ZFI, muitas vezes seria mais racional aproveitar o espaço físico onde está instalada, expandindo as suas instalações sem ter que se mover de um lugar para o outro, do que mover-se para um outro lugar. Esta movimentação pode envolver grandes investimentos em erguer novas instalações e montar o equipamento na zona reservada a ser um espaço de ZFI.

Uma alternativa à concessão de licenças de ZFIs às fábricas isoladas, caso se levante o problema da ineficiência no controle da movimentação da mercadorias, seria o desenvolvimento e concessão de um regime de *duty drawback* eficiente para a promoção de exportações. Este regime está previsto na legislação moçambicana e consiste, de um modo geral, na importação de insumos pelas firmas sem que se pague os direitos alfandegários, sob a condição da firma exportar os produtos acabados produzidos por aqueles insumos. No momento da exportação é quando se paga os direitos da produção não exportada. O controle da produção é feito a partir de coeficientes aplicáveis ao sector em que a firma opera, rácios esses que relacionam a quantidade de insumos com a quantidade correspondente do produto acabado.

As firmas nacionais que operam sob o regime de *drawback* reclamam a sua ineficiência, devido à demora no desalfandegamento dos insumos e no reembolso do valor devido por parte das instituições de direito, bem como a existência de trâmites ambíguos no desalfandegamento e na distribuição das quotas às empresas nacionais, o que dificulta a colocação dos seus produtos no mercado internacional e o cumprimento dos contratos com os clientes.¹³

Zonas Francas Industriais Existentes no País

Alguns investidores estão interessados em investir na indústria moçambicana e mesmo nas condições actuais há firmas que estão dispostas a expandir o seu

¹² entrevista com senhora Nelza David, analista de projectos do CPI, 26/02/01 e com o senhor Horácio Dombo, chefe da divisão de zonas francas e projectos especiais do CPI, 14/03/01.

¹³ entrevistas com Werner Englert, director geral, Peter Industria Moçambicana, Lda, 2/10/2000 e Abdullah Seedat, director geral, Soveste, Lda, 6/10/2000.

investimento, de entre várias razões, a disponibilidade e o custo da mão-de-obra, por exemplo, Niazi Houlasha¹⁴ mostrou-se encorajado com a sua firma ao afirmar que "se as coisas andarem bem, nós teremos mais fábricas em Moçambique".

Até aos meados do ano 2000, oito projectos já tinham sido aprovados a operar sob o regime de ZFIs, nomeadamente:

- Wheels of Africa;
- Belita;
- Mozal;
- Sapatos Galáxia;
- Tubos Plásticos;
- Fábrica de Marroquinarias;
- Invel – Indústria de Vestuário;
- Projecto de Injecção de Plásticos;
- Zona Franca da Beira;
- Zona Franca Industria de Areias Pesadas de Moma (ZFIMO);
- Zona Franca de Areias Pesadas de Chibuto; e
- Misp.

Destes projectos, até finais do ano 2000, apenas Wheels of Africa, Belita e Mozal chegaram à fase de implementação.

O projecto Wheels of Africa já não se encontra em funcionamento, e era uma empresa vocacionada à desmontagem de automóveis da marca *Hyundai*, importados da Ásia. Os automóveis desmontados, portanto em forma de peças acessórias, eram posteriormente exportados para Botswana. A paralisação deste projecto deveu-se a existência de um clima favorável de importação daqueles automóveis para a Botswana, o que não existia no momento em que iniciou o projecto.

A fábrica Belita foi aprovada para operar sob regime de ZFI em 1985, após a sua privatização. Actualmente emprega 225 trabalhadores nacionais e dois estrangeiros e dedica-se à confecção de roupa diversa, tendo registado exportações no valor de \$360 mil (1999) e \$500 mil (até Outubro de 2000), maioritariamente para França e Reino Unido. Embora sob aquele regime, inicialmente ela funcionava com muitas dificuldades, sobretudo no que respeita à obtenção, junto às alfândegas, de licenças de importação de matérias-primas e à contratação de técnicos estrangeiros. Este é um exemplo vivo de falta de coerência entre a política de orientação industrial e o funcionamento das instituições, pois alguns investidores estão dispostos a investir no país mas algumas dificuldades lhes são impostas para o desenvolvimento das suas actividades.¹⁵

A Mozal é uma empresa de fundição de alumínio, recentemente instalada em Maputo e criada como uma zona franca industrial em Dezembro de 1997, passando a ser designada Zona Franca Industrial da Mozal (ZFIM). Trata-se de um investimento de 1.3 biliões de dólares, tendo a seguinte estrutura accionista: Billiton (47%), Mitsubishi Corporation of Japan (25%), South African Industrial Development Corporation (24%) e Estado Moçambicano (4%). A Mozal começou a operar no último mês de Julho, sendo dado como um caso de sucesso, daí que considerações mais profundas serão dadas como forma de medir o impacto que as ZFIs podem trazer para o país (Moçambique 1997:1 e Zivisai 2000:11).

¹⁴ chefe de contabilidade na Belita, em entrevista orientada por Peter Coughlin, em 6/10/2000.

¹⁵ entrevista com Niazi Houlasha, chefe de contabilidade da Belita, por Peter Coughlin, 6/10/2000, e entrevista com Nelza David, analista de projectos do CPI, 16/8/ 2000.

Para além dos projectos dispersos indicados, foi aprovado o Parque Industrial de Beluluane (PIB) com 600 hectares e que se localizará no espaço em volta da Mozal (Maputo). Prevê-se para este parque um investimento inicial de \$ 500 milhões e que incorpore uma ZFI (80% do parque). O parque poderá atrair investidores nacionais e estrangeiros, não só pelo ambiente político, económico e social criado no país, mas também pelas infra-estruturas básicas que serão desenvolvidas, das quais se inclui a construção de um centro de formação técnica e comercial para 600 estudantes, de escritórios, esquadras, serviços de bombeiros, um instituto nacional de trabalho e um centro de formação profissional do Ministério para a Coordenação de Acção Ambiental. Actualmente o local onde o PIB será construído, está numa fase de parcelamento do terreno para a posterior atribuição aos interessados. Este parque surge também como forma de descongestionar a pressão que é exercida sobre as cidades da Matola e Maputo no que respeita à disputa de espaço físico para a instalação de novos projectos e será gerido por uma firma privada que terá como accionistas a Chiefton Management Pty Ltd. e o Estado moçambicano, representado pelo CPI (CPI 1999d:2).

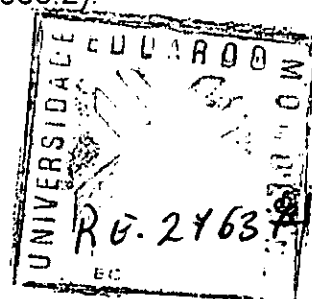
Uma das grandes vantagens da construção de parques industriais, neste caso o PIB, é, por um lado, atenuar as dificuldades que os investidores enfrentam na aquisição de terrenos para a fixação das suas firmas, pois esses parques já apresentam espaços delimitados e prontos a serem ocupados e, por outro lado, providenciar as firmas em infra-estruturas básicas e serviços de apoio eficientes, na medida em que o governo poderá concentrar grandes investimentos nessas zonas, podendo este formar parcerias com as firmas envolvidas para tornar esses investimentos possíveis e de acordo com as suas necessidades (e.g., a Mozal e os Caminhos de Ferro de Moçambique reuniram esforços para que a Mozal financiasse a construção de uma terminal portuária na Matola que fosse de acordo com as necessidades da empresa).

A questão que se coloca é até que ponto é que o PIB estará acessível para os investidores? A falta de transparência na concessão de espaço e de certificados de ZFI e a ausência de políticas claras do tipo de indústrias que se pretende instalar no parque irá dificultar a entrada de investimentos no parque. Esta falta de transparência, talvez aparente, resulta de até aqui o CPI não ter disponível nenhum modelo de construção e de gestão do parque, sabendo apenas quais as infra-estruturas que se pretende erguer, colocando de longe o interesse dos investidores por aquele parque, pois maior informação devia ser difundida a respeito do parque.

Entraves ao Investimento Directo

A criação de ZFIs em Moçambique pressupõe a atracção de investidores para aquelas zonas, contudo vários são os aspectos políticos e administrativos que dificultam esses investimentos, não só para as ZFIs mas também para a indústria em Moçambique, em geral:

- procedimentos administrativos morosos, complexos e dispendiosos;
- legislação laboral restritiva;
- formação e treinamento profissional ineficientes;
- ausência de um mercado oficial de terra;
- custos operacionais elevados;
- pouca motivação por parte das empresas existentes; e
- indústrias prioritárias não definidas (Macamo 2000:1 e Sarkar 2000:2).



Procedimentos administrativos morosos, complexos e dispendiosos. Segundo os procedimentos em vigor, a formalização de uma empresa exige uma série de documentos (e.g., autorização do ministério de tutela, licenças de uso e aproveitamento de terra, de construção, cópia dos estatutos da empresa e certificado do registo criminal). Para além de ser um processo administrativo complicado, quanto ao tipo de documento a tratar e ao local onde deve ser tratado, muitas das vezes envolve custos elevados que acabam criando obstáculos ao próprio investimento. Em outros países isto não acontece porque o registo de novos investidores e a formalização das suas empresas é feita num *one stop-shop*. O conceito de *one stop-shop* elimina a existência de tantas instituições para formar uma empresa. Portanto, o CPI poderia tirar algumas lições a partir daquelas experiências. Actualmente o que se nota é que o CPI é apenas acolhedor de investidores e o orientador dos passos que esses investidores deverão seguir para formalizar e iniciar a sua actividade. A existência de *one stop-shop* torna o ritmo dos investimentos mais célere e os investidores mais motivados.

Legislação laboral restritiva. A falta de mão-de-obra qualificada no país tem constituído um obstáculo para determinado tipo de investimentos, sendo agravado pela lei laboral em vigor, sobretudo no que se refere ao recrutamento de estrangeiros que, segundo a lei, só se efectivará depois de provada a inexistência de número suficiente de técnicos nacionais. Este processo burocrático é moroso, devendo passar pela autorização do ministério do trabalho e da concessão do visto de entrada para o país. A morosidade burocrática no recrutamento de tais técnicos, mesmo depois de se provar a inexistência de técnicos nacionais, desincentiva os investidores. Conforme desabafou um gestor de uma indústria têxtil nacional: "A minha empresa necessita de cinco técnicos (maquinistas) e em Moçambique não há. Tive que contratar quatro estrangeiros. Para a contratação do técnico que me falta necessito de pelo menos quatro meses.... O governo tem que decidir de uma vez por toda o que quer com as nossas indústrias!" Esta morosidade é dinheiro e oportunidades que os investidores perdem, o que tornar as nossas ZFIs menos atraentes.

Formação e treinamento profissional ineficientes. As dificuldades que o país enfrenta pela falta de técnicos especializados perpetuar-se-á enquanto o país não desenvolver uma política clara e objectiva de formação dos recursos humanos. Consequentemente, sempre se estará no dilema de "inexistência de quadros nacionais e restrições no recrutamento de mão-de-obra estrangeira". A contratação de técnicos estrangeiros revela-se, na prática, oneroso não só para as empresas, mas também para o próprio país devido a saída de divisas para o estrangeiro.

O crescimento económico, muitas das vezes, deve ser acompanhado por um crescimento na formação e treinamento profissional, tal como aconteceu no Japão, Taiwan, China e Singapura. Nestes países, no início (entre 1960 e 1970), beneficiaram-se as empresas pequenas e menos produtivas, só mais tarde (entre 1967 e 1984) é que se beneficiaram também as grandes empresas (Harrold, Jayáwickrama e Bhattasali 1996:71).

Em Moçambique e, em geral, na África Sub-sahariana, o fraco treinamento da mão-de-obra pelas empresas deve-se ao imperfeito conhecimento do valor do treinamento e à fraca capacidade das firmas de formar e treinar por causa do elevado custo que isso envolve; associado ao fraco nível de escolaridade básica, e ao subdesenvolvimento das instituições de treinamento e das associações industriais. Isto exige que o governo intervenha na formação e treinamento ou com políticas que incentivem as empresas a participar na formação e treinamento da sua mão-de-obra. Por exemplo, alguns países asiáticos usam sistemas de reembolso directo das

despesas aprovadas de treinamento, dedução do dobro dos custos aceites da formação no cálculo dos impostos, concessão de subsídios para o treinamento, isenção de impostos na formação. Alguns criam centros de treinamento para responder as necessidades das empresas e criam unidades de assistência à baixo custo para as empresas (Harrold, Jayawickrama e Bhattasali 1996:71-75).

Face à indiferença do governo, para resolver o problema da falta de quadros qualificados, alguns gestores, sob risco próprio, vêm-se obrigados a formar o seu pessoal, sem que tenham completo benefício por isso, dada a mobilidade da mão-de-obra; "o processo de ensino e aprendizagem pode envolver risco, custo e tempo consideráveis" que obrigam a que haja forte intervenção directa ou indirecta do governo neste processo.¹⁶ A formação e treinamento da mão-de-obra é determinante para os investidores, pois estes não são apenas atraídos pelos recursos baratos, mas também pelos recursos produtivos. Assim, a formação da mão-de-obra nacional tornar-la-ia mais produtiva — o que tornaria as ZFIs do país competitivas (Lall e Teubal 1998:1374): A legislação moçambicana é pobre na concessão de incentivos para as empresas participarem na formação e treinamento, pois permite a dedução dos custos de formação na matéria colectável apenas para novos projectos.

Ausência de um mercado oficial de terra. Os investimentos de raiz ou de expansão necessitam de terra para a sua implantação, contudo a sua ocupação é dispendiosa, sobretudo em zonas onde há infra-estruturas mínimas para o funcionamento do empreendimento (e.g., vias de acesso, telecomunicações, água e electricidade), embora o mercado de terra seja oficialmente inexistente. A inexistência deste mercado faz com que haja falta de transparência na forma como a terra deverá ser ocupada. Caso se pretenda ocupar terra em locais sem infra-estruturas básicas para o funcionamento do empreendimento, o custo já não se reflecte directamente no desembolso de valores, mas sim na complexidade e morosidade na obtenção de título de uso e aproveitamento da terra (Macamo 2000:6).

Custos operacionais elevados. Há problemas que directa ou indirectamente se reflectem nos custos operacionais das empresas em Moçambique, por exemplo, a demora no reembolso do IVA e na recuperação de outros valores (e.g., no caso do regime de *drawback*) e as elevadas taxas de juro. De facto, a demora no reembolso daqueles valores acaba sendo um financiamento gratuito que as empresas concedem ao Estado, pois no acto do reembolso, não há pagamento de juros de mora às empresas. As taxas de juro elevadas impedem que os investidores concretizem os seus projectos, sejam eles de expansão ou de raiz, caso que é agravado pela inexistência de linhas de crédito especiais para o financiamento de projectos que queiram operar sob o regime de ZFIs. Outros custos destacáveis traduzem-se na demora das importações e exportações e na grave deficiência de infra-estruturas, por exemplo, telecomunicações, vias de acesso, electricidade e água (Sarkar 2000:22).¹⁷

A deficiência das telecomunicações reflecte-se no seu custo, sobretudo das chamadas internacionais, onde na sua cobrança, em 1998, a Telecomunicações de Moçambique (TDM) repartia as receitas numa proporção de quase metade com outras

¹⁶ A intervenção, directa ou indirecta, do governo na formação da mão-de-obra é explicada por o processo de formação e treinamento representar uma externalidade, portanto uma falha do mercado, pois quando um privado forma os seus próprios quadros acaba beneficiando outros empregadores. É neste sentido que os empregadores privados estão muito pouco incentivados a investirem na formação dos seus trabalhadores.

¹⁷ A Africa Competitiveness Report 2000/2001, classificou as infra-estruturas em Moçambique como sendo precárias.

redes de telecomunicações estrangeira para o pagamento do serviço internacional. Esta repartição representa elevada saída desnecessária de divisas, encarecendo os serviços de telecomunicações no país. Por exemplo, uma empresa anónima entrevistada gasta 1% a 2% dos seus custos mensais com os telefonemas e está a planear utilizar tecnologia alternativa da *Internet telephony* para fax e conversação telefónica, o que lhe ajudaria a minimizar aqueles custos.¹⁸ Contudo, a TDM detém o monopólio das chamadas internacionais no país e está protegida por lei, sendo assim, qualquer alternativa de obter serviços de fax e conversação telefónica internacionais, sem que seja por via da TDM, é ilegal, embora difícil de detectar.

Elevado também se apresenta o custo de energia eléctrica, para além das despesas causadas pelos frequentes cortes e flutuações no seu fornecimento.¹⁹ Em relação à região, Moçambique é um dos países com elevadas taxas de energia eléctrica, o que diminui a sua competitividade internacional (Tabela 4) (Coughlin 2000b:17 e Sarkar 2000:22).

Tabela 4: Custos de electricidade em alguns países da região em 2000

	Cêntimos por kWh		Cêntimos por kWh
África do Sul	3.2	Moçambique	15.8
Malawi	5.0	Tanzânia	20.6
Maurícias	4.8	Zimbabwe	5.1

Fonte: Coughlin *et al.* (2000:20)

Pouca motivação por parte das empresas existentes. As empresas já implantadas no país, não estão suficientemente incentivadas a operar sob o regime de ZFIs (veja pp. 24-25)

Indústrias prioritárias não definidas. A industrialização do país via ZFIs pressupõe a escolha de uma indústria específica para a qual se deverá dar mais atenção, por exemplo, se "a principal função das ZFIs em Moçambique é a criação de emprego"²⁰, quer dizer que se deve incentivar a criação de indústrias de trabalho intensivo para absorver a mão-de-obra nacional. Esta indústria seria dada como a prioritária. À essa indústria prioritária conceder-se-ia um pacote de incentivos especiais, que se possam destacar dos outros, por exemplo, dar-se redução da taxa de electricidade e água ou isentar-se todos os impostos pagáveis à todas empresas que operem na tal indústria. Não se pode desenvolver uma política comum para todas as indústria.

Os objectivos das ZFIs no país devem coadunar com as acções que são desenvolvidas para a sua concretização. A existência de pacotes de incentivos

¹⁸ Hoje em dia, com a *Internet telephony* para fax e conversação telefónica há redução do custo de chamadas internacionais para quase zero, i.e., chamadas internacionais a serem pagas apenas como se de chamada local se tratasse. O *telephony* é disponibilizado gratuitamente através de sites, tais como, www.go2call.com - chamadas gratuitas para U.K. e www.net2phone.com - chamadas gratuitas para EUA e a preços irrisórios para o resto do mundo (entrevista com Peter Coughlin em 22/02/01).

¹⁹ Por exemplo, em Abril e Maio de 2000, os frequentes cortes e flutuações no fornecimento de energia eléctrica pela Electricidade de Moçambique causaram danos materiais nos equipamentos fabris, tendo chegando a paralisar as fábricas de confecção de roupa na ordem de 5% a 10% do tempo de actividade (Coughlin 2000b:17).

²⁰ Pascoal Mocumbi, Primeiro Ministro, em entrevista apresentada no telejornal da TVM, 9/02/2001

especiais dentro daqueles que são genéricos, irá contribuir para que os investidores sejam persuadidos a investirem naquela indústria que lhe é concedida melhores incentivos. Há estudos que argumentam que, em Moçambique e em conformidade com a conjuntura internacional, determinadas indústrias podem constituir a prioridade para as ZFIs.²¹

O melhoramento destes aspectos que constituem barreiras ao investimento em Moçambique tornariam o país mais atraente e mais competitivo, pois várias são as vantagens que o país apresenta aos investidores, e.g., a sua localização costeira (que possui ligações ferroviárias com outros países da região), a produção de energia proporcionada pela barragem de Cahora Bassa e a vastidão de terras ainda subaproveitadas.

Estas barreiras ao investimento mostram que não basta que se crie um pacote de incentivos atraentes para os investidores. É necessário que, para além desses incentivos, se removam os desincentivos que o país ainda apresenta.

Mozal e as Zonas Francas Industriais em Moçambique

A Mozal é a maior ZFI até agora constituída em Moçambique e exemplifica o que se pretende que sejam estas zonas, em termos de:

- criação rápida de postos de emprego;
- formação da mão-de-obra;
- atracção do investimento directo estrangeiro;
- captação de divisas;
- desenvolvimento da indústria nacional; e
- melhoria do bem-estar social.

A formação da Mozal como uma ZFI não deve ser vista de igual maneira com a formação de outras ZFIs isoladas dado a Mozal ser um mega projecto que traria grande impacto no desenvolvimento do país e da região. É neste sentido que esta fábrica mereceu especial atenção pelo governo, embora ela ter tido que atravessar diversos obstáculos e influenciar inclusive a legislação sobre as ZFIs. Estes avanços não seriam atingidos por um projecto de menor dimensão, sendo assim os aspectos abordado neste ponto serão apenas indicativos e não generalizáveis a todas ZFIs (fechadas ou abertas) que possam existir no país.

A construção da Mozal significa melhorias nacionais na criação rápida de postos de emprego, atracção de investimento directo estrangeiro, captação de divisas e no desenvolvimento da indústria nacional.

- **Criação Rápida de Postos de Emprego.** A implementação do projecto Mozal, para além de ter criado empregos directos para o empreendimento, proporcionou centenas de outros empregos indirectos durante a empreitada (pedreiros, electricistas, engenheiros, formadores, etc.) e no actual estágio de funcionamento (transportadores, segurança privados, etc.). Após a construção da fábrica, vários trabalhadores treinados em diversas áreas constituirão uma reserva de mão-de-obra especializada para outros empreendimentos, pois na fase mais alta da

²¹ por exemplo, Sarkar (2000) e Coughlin (2000a e 2000b)

construção, a Mozal envolveu 9.000 trabalhadores. Prevê-se que no presente ano a empresa empregue 750 trabalhadores, dos quais 660 serão moçambicanos — uma grande contribuição na redução do desemprego no país (Mozal 2000:1 e Xitimela 2000:58).

O interesse nacional na criação de postos de trabalho para moçambicanos foi sempre tido em conta pelo Estado, onde restrições na contratação de trabalhadores estrangeiros só não se verificaram durante a fase de construção da fábrica, o que se explica pela elevada exigência de mão-de-obra qualificada e pela rápida conclusão das obras. Durante o funcionamento, a Mozal só deverá contratar de "pessoal estrangeiro especializado até 15% do total dos trabalhadores durante os primeiros cinco anos da fase de operação". Nos anos seguintes, a fábrica será abrangida pelo regime normal de contratação de técnicos estrangeiros. Esta medida fará com que a empresa seja cada vez menos dependente de técnicos estrangeiros, daí que programas contínuos de formação para técnicos nacionais são desenvolvidos para garantir a sua especialização e capacitação naquela indústrias. Esta formação é fundamental para a mão-de-obra nacional na medida em que ela tem diante de si um grande desafio porque parte de uma situação de pouco especializada para uma em que tem de "operar uma das fundições de alumínio tecnicamente mais avançadas do mundo" (Xitimela 2000:58).

- **Atracção de Investimento Directo Estrangeiro.** Para além do investimento directo efectuado na Mozal, vários são os investidores que começam a manifestar interesse em investir no país, como consequência do sucesso deste grande empreendimento. A concretização do projecto Mozal, faz com que outros investidores estrangeiros tenham confiança no país e começam a ver Moçambique como um lugar com clima de negócio favorável. É Para tomar proveito deste interesse que será constituído o Parque Industrial de Beluluane que acolherá vários desses investimentos não só em regime de ZFI mas também em regime geral, onde alguns custos de infra-estruturas já se encontra reduzido, e.g., vias de acesso, comunicações, água e electricidade.
- **Captação de Divisas.** A produção anual da Mozal deve alcançar 250 mil toneladas de alumínio, com a uma receita de \$400 milhões — o que representa um incremento de cerca de 7% do produto interno bruto. Esta produção poder-se-á duplicar quando as condições de mercado estiverem favoráveis e se concretizar a expansão da fábrica. Caso estas previsões se concretizem, as exportações da Mozal melhorarão muito a balança de pagamentos do país (Xitimela 2000:50).
- **Desenvolvimento da Indústria Nacional.** A construção e o funcionamento da Mozal trouxe consigo determinadas necessidades que poderiam ser satisfeitas pelas empresas nacionais, sobretudo no fornecimento de determinados produtos e serviços., proporcionando assim, um efeito multiplicador à economia nacional e regional. Neste âmbito, o Centro de Promoção de Investimentos criou um projecto de *linkages*, que se dedica à pesquisa de oportunidades para a indústria nacional participar na construção de infra-estruturas e no fornecimento de alguns serviços de apoio, por exemplo, segurança, refeições, etc. O projecto orienta-se também para a criação de ligações entre diferentes *stakeholders* da Mozal (Mozal 2000:3 e Buehrer e Wells 1999:1-5)

Para o fornecimento de serviços de qualidade à Mozal, destaca-se a parceria que aquele empreendimento originou com companhias nacionais, por exemplo,

com a Telecomunicações de Moçambique, com quem a Mozal financiou a montagem de uma central telefónica compatível com as necessidades da fábrica, e com os Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, onde as duas empresas concordaram minimizar a distância do porto de Maputo e a Mozal e o des congestionamento daquele porto, reabilitando o porto da Matola que está sendo utilizado pela Mozal.

Nova parceria surgiu também entre a Electricidade de Moçambique e outros investidores (Eskom da RSA e SEB da Swazilândia) para a constituição de um consórcio — Motraco — para fornecer energia eléctrica à Mozal e à outros pontos do país e não só (Xitimela 2000:51-52).

Para além destes efeitos directos, a Mozal beneficiará a sociedade através das infra-estruturas por ela criada, nomeadamente, vias de acesso, telecomunicações, escolas, hospitais, e iluminação da via pública. Estas infra-estruturas reduzem determinados custos para projectos futuros.

Depois da implantação da ZFI da Mozal, espera-se que o governo tenha tirado algumas lições referentes aos obstáculos ao investimento que precisam de ser removidos e que se dê maior atenção aos pequenos investidores (nacionais e estrangeiros) que pretendam operar neste regime, sobretudo aqueles que queiram implantar indústrias de trabalho intensivo, pois estes poderão aproveitar as oportunidades de negócio que se abrem para o país, diminuir o desemprego e contribuir para o desenvolvimento económico do país.

Conclusões

A implementação de zonas francas industriais em Moçambique apoia o surgimento de novas indústrias e o melhoramento das já existentes. Isto será acompanhado pela criação de novos postos de trabalho, captação de divisas, atracção do investimento directo estrangeiro, criação de ligações entre firmas e pelo estímulo de sectores estratégicos. Embora o governo já tenha criado algumas destas zonas, precisa-se de melhorar outros aspectos que possam tornar mais célere e efectiva a criação destas zonas. Por exemplo, precisa-se rever a legislação laboral, elaborar um pacote de incentivos mais dirigido e rever os procedimentos para a ocupação de terras. Maior rapidez é exigida dadas as oportunidades, talvez únicas até agora, que a conjuntura económica internacional oferece às economias africanas, sobretudo com relação à *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), aos acordos preferências da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e Lomé/Cotonou, e à nova lei da União Europeia que remove quase todas as quotas e tarifas de produtos oriundos de um grupo de países em vias de desenvolvimento, incluindo Moçambique. Estas oportunidades possibilitam a expansão do mercado da indústria nacional, aumentando o emprego e as exportações do país.

O país tem agora uma oportunidade rara para se desenvolver, industrializando-se e conquistando novos mercados que anteriormente não seriam de fácil penetração. Cabe agora ao governo criar condições — incluindo as zonas francas industriais — para que o sector privado contribua para este desenvolvimento. Será que os governantes estão a ter uma visão de como o país poderá aproveitar estas oportunidades? Ou, é como se elas não existissem?

Recomendações

Com a criação das zonas francas industriais, Moçambique tem agora mais uma oportunidade de se industrializar, aproveitando não só as suas infra-estruturas e potencialidades mas também algumas leis, acordos e tratados internacionais, e.g., o protocolo comercial da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, a *African Growth and Opportunity Act*, a convenção de Lomé/Cotonou e a União Europeia. O desenvolvimento de tais zonas constitui uma forma de atrair o investimento directo estrangeiro e divisas, desenvolver o capital humano, e contribuir para um desenvolvimento económico sustentável. Contudo, as ZFIs, como um instrumento de industrialização e comercial, só poderão "ser bem sucedidas na presença de outros factores essenciais como a estabilidade política e económica, vontade política, infra-estruturas adequadas e capacidade empresarial nacional" (Harrold, Jayawickrama e Bhattasali 1996:70).

O desenvolvimento das ZFIs no país exige que se melhore os aspectos que afectam a competitividade dos investimentos orientados para a exportação: os procedimentos administrativos, a legislação laboral, a formação e treinamento da mão-de-obra, o acesso à terra, os custos operacionais, os incentivos para os investidores, a definição das indústrias prioritárias para as ZFIs nacionais, as ligações inter-industriais, e a análise custo-benefício das ZFIs. Neste sentido, são lançadas recomendações específicas para as zonas francas industriais e outras aplicáveis à generalidade da indústria moçambicana, pois as ZFIs não podem ser vista isoladamente, mas sim num contexto mais global da indústria em Moçambique.

- **Simplificação dos Procedimentos Administrativos.** A complexidade, os custos e a morosidade dos procedimentos burocráticos exigidos para a formalização de uma empresa constitui um entrave aos investidores, contribuindo assim para desincentivar o aparecimento de novos investidores nas ZFIs. Para simplificar o processo, recomenda-se a criação de uma instituição única, como acontece em outras ZFIs do mundo, que se encarrega de receber o investidor, movimentar todo o expediente relacionado com o investimento e acompanhar a sua implementação, cobrando apenas uma taxa pela prestação dos serviços. Esta instituição pode ser o CPI que já ganhou certa credibilidade por parte dos investidores. Portanto está-se a propor a transformação do CPI num *one stop-shop*, tornando assim o CPI numa entidade que vai para além de mero orientador dos investidores em Moçambique.
- **Revisão da Legislação Laboral.** É urgente a revisão da lei laboral, sobretudo no que respeita à contratação de técnicos estrangeiros. Enquanto o país carecer de mão-de-obra qualificada será inevitável a contratação de estrangeiros, pois os investidores querem ver os seus investimentos a gerarem os retornos desejados. Sendo assim, eles preocupam-se em contratar recursos humanos adequados que possam dar bom encaminhamento aos seus negócios. Em Moçambique, a contratação de estrangeiros e a concessão de vistos e a permissão de trabalho são complicadas, morosas e, às vezes, corruptas. Assim, isto deve ser mais rápido e simplificado. Por exemplo, um novo investimento deveria ter, de uma forma automática, direito de iniciar a sua actividade com um número, determinado por uma fórmula clara, de técnicos estrangeiros cujos vistos e permissões de trabalho estejam automaticamente concedidos com a aprovação do projecto.

Associado a este aspecto, deve-se montar mecanismos de controlo que

exija que, durante o tempo da vigência do contrato, a empresa forme ou mande formar um ou mais técnicos nacionais seus que possam substituir o estrangeiro, embora se reconheça que a alta mobilidade de técnicos no mercado de emprego no país possa dificultar a permanência do técnico formado no seu posto de trabalho. A efectivação do tal mecanismo permitiria maior celeridade na transferência de *know-how* para os técnicos moçambicanos.

- **Formação e Treinamento da Mão-de-obra.** O governo deve apostar na formação e especialização contínua dos recursos humanos, pois a existência de força de trabalho qualificada atrai o investimento estrangeiro. Pois, hoje em dia, as firmas investem em novas tecnologias para aumentar a produtividade. Estas exigem recursos humanos devidamente habilitados. Portanto, o governo deve apostar na formação e treinamento nas fábricas, centros de formação técnico-profissional e no exterior, criando maior colaboração entre as empresas e esses centros, sobretudo na elaboração dos programas dos cursos a serem ministrados e na concessão de cursos especiais (com taxas baixas) para trabalhadores.

A existência de um número considerável de mão-de-obra qualificada tornará o país mais competitivo no factor trabalho. Pois, a preocupação dos investidores com os recursos humanos vai, paulatinamente, deixando de ser de "encontrar recursos baratos" para "encontrar recursos produtivos", daí que deve haver uma dinâmica muito forte na sua formação dentro e fora do país. Para fora do país podem ser enviados trabalhadores que, quando formados, poderão transmitir os seus conhecimentos à dezenas de trabalhadores nos seus postos de trabalhos. Essa formação pode ser feita pelo governo, através de uma intervenção directa, ou pelos investidores, através da concessão de incentivos. Por exemplo, o governo pode criar centros de formação e treinamento que cobrassem preços baixos, financiar, subsidiar ou reembolsar os custos incorridos na formação e treinamento, tal como é feito em alguns países asiáticos. Pode-se introduzir um imposto específico de formação e treinamento — *training levy* — que pudesse alimentar o fundo para os reembolsos. O governo deve encomendar um estudo que possa aconselhar sobre os melhores métodos de intervenção na formação da mão-de-obra nacional.

- **Simplificação do Acesso à Terra.** Qualquer investimento novo ou em expansão necessita de um espaço físico para a sua instalação. O licenciamento de terras no país deve ser criterioso e menos complicado para permitir que os investidores não percam tempo com os procedimentos burocráticos ao invés de virar as suas atenções no negócio que pretendem instalar. É de louvar a iniciativa do governo de criar o Parque Industrial de Beluluane para minimizar o problema de acessibilidade às terras que os investidores enfrentam. Contudo, apela-se à maior transparência na sua distribuição e que mais parques do género sejam criados no país e que sejam amplamente divulgados. Portanto, o governo deve encomendar um estudo da forma mais simples e automática de distribuir terra nos centros urbanos ou nas zonas industriais aos investidores, por exemplo, que uma dada região seja de atribuição automática para qualquer investidor que queira operar no ramo têxtil ou numa outra indústria.
- **Redução dos Custos Operacionais.** Os investimentos em infra-estruturas devem ser suficientes para manter a atractividade do país, pois as mudanças nas tecnologias podem exigir infra-estruturas novas e melhoradas que possam

responder bem às exigências do mercado. A falta de resposta à estas exigências pode repelir os investidores ou, tendo vindo para o país, podem, quando frustrados, transferir as suas empresas para países mais competitivos.

Há que considerar neste ponto, por um lado, a eliminação das distâncias entre países, que é proporcionada pelas tecnologias de informação daí que as telecomunicações devem ser eficientes e competitivas, o que resulta em maior rapidez na circulação de informação entre diversos fornecedores e clientes. A maior eficiência das comunicações trará vantagens na eliminação de custos de *stocks* desnecessários, o que acontecerá apenas se houver também maior eficiência na rede de transporte e nos serviços das alfândegas. Assim, o governo deve promover a utilização nas empresas de novas tecnologias de comunicação como, por exemplo, da *Internet telephony* e da Internet, em geral, removendo todas as barreiras existentes. Isto permitiria reduzir os custos com as telecomunicações.

O governo deve encomendar um estudo dos preços de electricidade que esteja baseado nos custos marginais para algumas classes de exportadores, e.g., da indústria têxtil e de confecção de roupa, pois estes poderia beneficiar—se de algumas taxas especiais, como forma de as apoiar para aproveitar as oportunidades dadas, por exemplo, pela *African Growth and Opportunity Act* (AGO), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e União Europeia.

- **Desenvolvimento de Ligações Inter-industriais.** O CPI deve fortalecer a sua orientação, através do seu gabinete de *linkages*, das empresas das ZFIs no sentido de utilizarem mais insumos produzidos localmente. Esta medida fará com que o desenvolvimento das ZFIs arraste consigo o desenvolvimento de outras indústrias nacionais, aumente a possibilidade de transferência de tecnologia e contribua no aumento do valor acrescentado nacional nas exportações realizadas a partir das ZFIs.
- **Existência de Incentivos Claros para as Empresas Existentes.** Por parte das empresas já existentes e que queiram operar em regime de ZFIs, deve-se ter critérios claros para a sua elegibilidade, ou seja, que esteja evidente quais os requisitos que uma empresa deve reunir para se poder transformar numa ZFI, por exemplo, exportações anuais acima de 80% e empregar mais de 250 trabalhadores. Estes critérios permitiriam que se saiba a priori se uma empresa poderá ou não operar neste regime, sem que se fique a espere do parecer do Conselho de Ministros, como tem vindo a ser. Para não impedir a competitividade internacional das empresas e permiti-las aproveitar as oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional, o governo deve rever as recomendações do FMI quanto à restrições por ele impostas na criação de zonas francas industriais, devendo-se esclarecer sobre o que são considerados grandes projectos: serão aqueles com mais de 250 trabalhadores? Ou, aqueles que utilizam capital intensivo? Ao rever estas recomendações, o governo deve ter em conta a complementaridade dos investimentos já realizados com os adicionais que seriam necessários caso se pretenda abrir nova empresa numa zona delimitada para zona franca industrial.

Paralelamente ao licenciamento de empresas já existentes para operarem em ZFIs isoladas, o governo deve criar, como alternativa para aquelas empresas que se dedicam a exportação mas que não podem operar naquelas zonas, um regime eficiente de *duty drawbacks* ou, melhor, um sistema de isenções

condicionais para promover as exportações dessas empresas. Essas isenções condicionais podem ser um conjunto de pagamento especiais dos direitos alfandegários para as empresas exportadoras, e.g., deixar-se entrar as mercadorias sem se pagar os respectivos direitos. Estes só seriam pagos passado determinado tempo, sujeito à penalizações caso se exceda tal tempo, isto para evitar que se empate dinheiro.

Para as empresas elegíveis às ZFIs é necessário que o governo estude outras formas de as apoiar, e.g., financiando o seu arranque, participando na formação dos seus trabalhadores e procurando novos mercados para a colocação dos seus produtos, através do Instituto para a Promoção de Exportações.

- **Definição das Indústrias Prioritárias.** O sucesso das ZFIs no país passa por uma clara definição das indústrias prioritárias a serem incentivadas para operarem neste regime. As indústrias prioritárias teriam que ter um pacote de incentivos especial de forma a ter um tratamento diferente das restantes indústrias nas ZFIs. A definição das indústrias prioritárias deve ter em conta as ligações que essas indústrias terão com outras indústrias domésticas, o que pressupõe a existência de um programa claro de linkages.

Essas indústrias seriam escolhidas de acordo com os objectivos primários do governo ao criar as ZFIs e de acordo com o ambiente económico internacional. Sendo o desemprego no país elevado e as exportações industriais pouco significativas, recomenda-se que o governo priorize e aposte na indústria têxtil, dado, sobretudo, à grande abertura ao mercado dos Estados Unidos de América proporcionada pela *African Growth and Opportunity Act* (AGOA).

Como acção imediata para recuperar aquela indústria no país, o governo podia conceder estatuto de ZFI à qualquer empresa desta indústria. Esta decisão iria contribuir significativamente na atracção do investimento estrangeiro nesta indústria, na recuperação de várias empresas paralisadas e na absorção da mão-de-obra nacional, pois a indústria têxtil é a maioritariamente de trabalho intensivo e o seu efeito multiplicador na economia nacional é alto.

Recomenda-se ainda que o governo contrate consultores que possam estudar, entre outros custos, os marginais da utilização da energia eléctrica, água e telecomunicações para poder criar tarifas especiais para aquelas indústrias que forem dadas como prioritárias. Esta recomendação resulta do facto de não se ter prestado nenhuma atenção especial àqueles custos na elaboração do actual pacote de incentivos para as ZFIs do país, embora sejam significativos na estrutura de custos das empresas.

Para se tomar maior proveito dos benefícios das ZFIs no país, sem que estas entrem em contradição com alguns acordos preferenciais (e.g., o protocolo comercial da SADC), o governo deve procurar formar ZFIs de facto e não de júri, o que se poderá concretizar com a elaboração de incentivos especiais mais abrangentes para a indústria exportadora moçambicana.

- **Análise Custo-Benefício.** Nem sempre a constituição de novas ZFI traz benefícios para a economia de um país. É neste sentido que uma análise pormenorizada dos custos e benefícios que a zona traz à economia deve ser feita antes de aprovar a implementação de qualquer zona, o que, até agora, não foi feito. Esta análise deve ter em conta, entre outros aspectos, o custo com as infra-estruturas, uso de electricidade, uso do capital nacional, e benefícios rela-

cionados com a criação de emprego e divisas, utilização de insumos nacionais e arrecadação de impostos e outras receitas. Esta análise exige que se adopte critérios adequados (baseados no conceito de custo oportunidade) de avaliação desses custos e benefícios. Feita esta análise o governo estará capaz de fundamentar economicamente e não apenas politicamente a decisão de se constituir novas ZFIs.

Anexos

Anexo 1: Exportações de algumas ZFIs em percentagem das exportações totais do país

	Shannon (Irlanda)	Masan (Coreia)	Maurícias
1956-63	16	n.d.	n.d.
1964	20	n.d.	n.d.
1965	28	n.d.	n.d.
1966	32	n.d.	n.d.
1967	29	n.d.	n.d.
1968	25	n.d.	n.d.
1969	23	n.d.	n.d.
1970	21	n.d.	n.d.
1971	16	0.1	n.d.
1972	13	0.6	n.d.
1973	12	2.2	n.d.
1974	10	4.1	n.d.
1975	9	3.4	n.d.
1980	6	3.6	n.d.
1984	n.d.	n.d.	42
1985	n.d.	n.d.	50
1986	4	3.3	55
1987	n.d.	n.d.	57
1988	n.d.	n.d.	61
1989	n.d.	n.d.	62
1991	4	2.2	n.d.

Fonte: Fonte UNIDO (circa 1994:24), adaptado.

Anexo 2: Criação de emprego em algumas ZFIs (em milhares)

	Costa Rica	El Salvador	Filipinas	Malásia	México
1970	n.d.	n.d.	n.d.	3	20
1975	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	62
1980	n.d.	n.d.	n.d.	56	131
1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	212
1986	n.d.	3	n.d.	n.d.	n.d.
1987	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1990	n.d.	n.d.	n.d.	101	n.d.
1992	33	16	n.d.	n.d.	n.d.
1993	38	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1994	45	n.d.	230	n.d.	n.d.
1995	45	n.d.	305	n.d.	648
1996	48	61	381	197	n.d.
1997	n.d.	n.d.	459	191	899

Fonte: Warr 1997 e ILO 1998a, adaptado.

Nota: os espaços em branco significam que não há dados disponíveis.

Anexo 3: Relação entre o número total de trabalhadores do país e das ZFIs (em milhares)

	Ano de referência	Ano da 1ª ZFI	Trabalhadores nas ZFIs	Total de trabalhadores	Peso relativo (%) (trab.ZFIs/tot.traba)	Incremento no emprego ^(a)
Bangladesh	1996	1983	38	60.840	0.1	95
Coreia do Sul	1991	1970	22	11.020	0.2	19
Costa Rica	1972	1972	15	1.214	1.2	3
El Salvador	1991	1976	7	1.493	0.4	6
	1996		50	2.377	2.1	5
Filipinas	1991	1972	44	25.340	0.2	60
	1992		60	25.960	0.2	62
	1994		184	30.881	0.6	1.40
Honduras	1991	1976	19	1.822	1.0	6
	1996		61	2.094	2.9	5
Jamaica	1994	1976	14	1.273	1.1	2
Malásia	1990	1971	99	7.008	1.4	19
	1996		197	8.452	2.3	20
Maurícias	1995	1971	80	471	17.0	
México	1992	1965	500	32.805	1.5	1.44
	1997		899	37.740	2.4	64
Rep. Dominicana	1992	1968	142	3.014	4.7	76
	1976		162	3.345	4.9	5
Sri Lanka	1990	n.d.	60	6.814	0.9	15
Taiwan	1990	1966	80	8.423	1.0	3
Togo	1996	1995	4	1.725	0.2	5

Fonte: Madani (1999:106)

(a) Este incremento é a variação do total dos trabalhadores do país entre o ano referido na 3ª coluna e o ano que o antecede.

Anexo 4: Comparação de salários mínimos (USD)

	1995		
	Salário mínimo na ZFI	Salário mínimo nacional	
Guatemala	88	84	
Bangladesh ^(a)	42	n.d	
Honduras	78	67	
El Salvador	132	125	
Nicarágua	85	n.d	
Costa Rica	195	208	
Panamá	135	180	
Moçambique	1995	n.a	20
	2000	37	37

Fonte: ILO (1998a: Tabela 2.8), citado por Madani (1999: Tabela 7); PNUD (1999); Bangladesh (2000:1).

^(a)o salário mínimo na ZFI foi calculado como média aritmética dos salários mínimos de trabalhadores aprendizes, não especializados, semi-especializados e especializados que são, respectivamente, \$22.0; \$38.00; \$45.0 e \$63.0.

Anexo 5: Principais incentivos em algumas ZFIs

	Impostos		Tarifas		Outros incentivos	
Costa Rica	Isenção do imposto sobre o rendimento durante os primeiros seis anos e redução em 50% nos quatro seguintes.		Não há quotas de importação e exportação; isenção de taxas, paga-se apenas 0.6% pela prestação de serviços.		Libre repatriamento de lucros.	
El Salvador	Isenção de impostos sobre os rendimentos pessoais e corporativos durante os primeiros 10 anos do projecto.		Libre importação de equipamento e matérias-primas durante os primeiros 10 anos e por tempo indeterminado se a firma exportar 100% da sua produção.		Libre repatriamento de lucros.	
Guatemala	Isenção de todos os impostos durante os primeiros 12 anos do projecto.		Libre importação e exportação de bens de capital e insumos.		Libre repatriamento de lucros.	
Haiti	Isenção de todos os impostos durante os primeiros oito anos do projecto		Libre importação de bens de capital, maquinaria e matérias-primas.		Libre repatriamento de lucros.	
Honduras	Isenção perpétua de impostos federal, estatal e sobre vendas locais, e de impostos corporativos		Libre exportação e importação de todos os bens.		Libre repatriamento de lucros.	
Jamaica	Isenção de impostos sobre vendas locais e sobre a propriedade; isenção perpétua dos impostos sobre rendimento e sobre lucros.		Libre exportação e importação de todos os bens; não há quotas nem taxas sobre importações e exportações.		Libre repatriamento de lucros.	
Malawi	Isenção de impostos corporativos e sobre dividendos por tempo indefinido.		Libre importação de equipamento e matéria-prima para novas firmas de ZFI e de equipamento a ser usado na produção das exportações e embalagens usadas pelas firmas produtoras de hortícolas para a exportação.		Redução de 25% nos custos de transporte internacional.	

Anexo 5: Principais incentivos em algumas ZFIs (continuação)

	Impostos	Tarifas	Outros incentivos
Maurícias	Isenção sobre lucros de 15% (contra 35% no regime normal) durante toda a vida do empreendimento.	Isenção de direitos sobre a importação de equipamentos, matérias-primas e sobressalentes, excepto viaturas e produtos petrolíferos.	Isenção do imposto sobre os dividendos durante 10 anos; livre movimentação de capitais para o estrangeiro. Tarifas de electricidade preferenciais e acesso de linhas de crédito à taxas preferenciais. Livre repatriamento de dividendos.
Moçambique	Isenção dos impostos de contribuição industrial e predial, a taxa liberatória cobrada apenas a partir do 7º ano de certificação, para os operadores e empresas de ZFIs, e do 5º ano para as unidades ou empresas isoladas (1% sobre as receitas brutas de facturação trimestral).	Livre importação de material de construção, equipamentos, máquinas, acessórios, sobressalentes e outros bens e mercadorias destinados à implementação e funcionamento da firma.	Livre repatriamento de lucros, desde que seja reportado ao Banco de Moçambique para efeito de registo e estatística.
Panamá	Isenção de impostos sobre o rendimento nos primeiros 15 anos do projecto; isenção de impostos sobre vendas locais e sobre a propriedade.	Livre importação de bens de capital, equipamento e matérias-primas autorizadas.	Livre repatriamento de lucros.
Porto Rico	Isenção da taxa federal (EUA) sobre rendimentos pessoais e corporativos.	Livre importação de materiais e de produtos acabados.	Livre repatriamento de lucros.
República Dominicana	Isenção de impostos durante os primeiros 15 anos do projecto.	Livre importação de capital, matérias-primas e equipamentos, desde que sejam autorizadas.	Livre repatriamento de lucros.
Zimbabue	Isenção da contribuição industrial durante os primeiros cinco anos e 15% nos seguintes; dos impostos sobre dividendos, <i>royalties</i> , honorários e sobre repatriamento de lucros.	Livre importação de matéria-prima, maquinaria e sobressalentes.	Amortizações aceleradas: 50% no primeiro ano e 25% no segundo e terceiro anos. Estatuto de ZFI apenas para as novas firmas.

Fonte: Weersma-Haworth (1996: Tabela 6.1), citado por Madani (1999: Tabela 1); CPI (1999b:10-13); Coughlin *et al.* (2000:4-6), Barbier e Véron (1991:159-162); MIPA (2001:1) e Alladin (1993:188).

Anexo 6: Distribuição industrial nas ZFIs

		Têxtil e confeção	Electricidade e electrónica	Calçado	Material desportivo e brinquedos	Metalúrgica e maquinaria	Outras
Bangladesh	1986	81.0	1.0	0.0	0.0	15.0	3.0
Colômbia	1985	46.0	10.0	3.0	0.0	23.0	18.0
Coreia	1980	1.9	47.6	5.0	n.d.	27.0	18.5
Costa Rica	1997	37.0	14.9	3.8	n.d.	10.2	34.1
El Salvador	1997	80.0	2.0	2.0	n.d.	n.d.	16.0
Filipinas	1980	43.0	13.9	8.2	n.d.	10.2	24.7
Guatemala	1986	56.2	0.4	2.4	n.d.	5.3	35.7
Honduras	1997	93.6	0.7	0.0	0.0	0.7	5.0
Jamaica	1985	89.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.0
Malásia	1984	13.0	58.0	0.0	6.0	6.0	17.0
Maurícias	1986	91.0	0.0	1.0	2.0	3.0	3.0
México	1984	10.0	54.3	2.0	3.1	14.7	15.9
Nicarágua	1997	94.4	n.d.	5.6	n.d.	n.d.	n.d.
Rep. Dominicana	1985	61.3	4.5	12.1	n.d.	n.d.	22.1
Sri Lanka	1981	89.9	2.0	n.d.	n.d.	n.d.	8.1
Taiwan	1983	17.0	54.0	4.0	n.d.	6.0	19.0

Fonte: ILO e UNCTC (1988), Kreye *et al.* (1987); Rabbani (1980), citados por Jenkins, Esquivel e Larraían (1998:3) e Jenkins, Esquivel e Larraían (1998:33, 34,37).

Referências

- Alladin, I. 1993. *Economic Miracle in the Indian Ocean: Can Mauritius Show the way?* Stanley: Mauritius Printing Specialists
- Baissac, C. 1996. A critique of cost-benefit analysis in the evaluation of export processing zones. *Journal of the Flagstaff Institute* 20(1).
- Banco Mundial. 1992. Export Processing Zones. Banco Mundial: Industry and Development Division. Working paper. Washington.
- Banco Mundial. 1999. *World Development Report: Knowledge for Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Bangladesh. 2000. Production Oriented Labour Laws. www.bangladesh-epz.com/p_law.htm. Data de acesso: 23/11/2000.
- Barbier, J. e Véron, J. 1991. *Les Zones Franches Industrielles d'Exportation (Haiti, Maurice, Sénégal, Tunisie)*. Paris: Karthala.
- Blomström, M. e A. Kokko. 1998. Foreign investment as a vehicle for international technology transfer. In *Creation and Transfer of Knowledge: Institutions and Incentives*, por G. Barba-Navaretti, P.; Dasgupta, K.; G. Maler; e D. Siniscalco (eds.). Berlim: Springer.
- Buehrer, T. Algumas ideias sobre o estabelecimento de zonas francas industriais. Memorando 98/62 do Ministério do Plano e Finanças dirigido ao ministro do plano e finanças, 17 de Dezembro.
- Buehrer, T. e Wells, L. 1999. Cutting red tape: Mozambique's case-based approach to improving the foreign investment climate. Estudo encomendado pelo Ministério do Plano e Finanças, Maputo.
- Chaudhuri, T. e Adhikari S. 1993. Free trade zones with Harris-Todaro unemployment: A note on Young-Miyagiwa. *Journal of Development Economics* 41(1).
- Coughlin, P. 2000a. The garment industry in Mozambique: How much quota? How much capacity. Estudo encomendado pela Direcção Nacional de Indústria. Ministério da Indústria e Comércio, Maputo.
- . 2000b. Indústria de confecção de roupa em Moçambique: Capacidade, constrangimentos, oportunidades e riscos. Estudo encomendado pela Direcção Nacional de Indústria. Ministério da Indústria e Comércio, Maputo.
- Coughlin, P. et al. 2000. SADC study of the textile and garment industries (versão preliminary). Estudo encomendado pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. Maputo.
- CPI (Centro de Promoção de Investimentos). 1999a. *Legislação sobre Investimentos em Moçambique: Lei de Investimentos, Regulamento da Lei de Investimentos, Código de Benefícios Fiscais para Investimentos em Moçambique*. Maputo: CPI.
- . 1999b. Regulamento de Zonas Francas Industriais: Decreto nº 62/99 de 21 de Setembro. Maputo: CPI.
- . 1999c. Regulamento das Zonas Francas. Exposição apresentada no Conselho Económico do CPI, Maputo 17 de Junho.
- . 1999d. Beluluane Industrial Park: Investments to top USD 500,000,000. *Investir* 13 (Set./Out.).
- . 2000. Regulamento de Zonas Francas Industriais: Decreto nº 62/99 de 21 de Setembro com as alterações aprovadas pelo Decreto nº 35/2000 de 17 de Outubro. Maputo: CPI.
- Dunning, J. 1993. *Multinational Enterprise and the Global Economy*. New York: Addison-Wesley.

- Ferreira, A. 1986. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Ferreira, R. 1999. Off-shore bancário e fiscalidade (os benefícios das sucursais financeiras nas zonas francas portuguesas). In *Estudos de Direito Bancário*. Cordeiro, A. et al. eds. Lisboa: Coimbra.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) 2001. Mozambique letter of Intent: Memorandum of economic and financial policies of the government of Mozambique for 2000-01. www.imf.org/external/np/loi/2000/moz/02/index. Data de acesso: 09/03/01.
- Hamada, K. 1974. An economic analysis of the duty-free zones. *Journal of International Economics* (4).
- Hamilton, C. e Svensson, L. 1982. On the welfare effects of a duty-free zone. *Journal of International Economics* (13).
- Harrold, P.; Jayawickrama, M.; e Bhattasali, D. 1996. Practical lessons for Africa from East Asia in industrial and trade policies. Banco Mundial: Africa Technical Department Series. Discussion paper 310.
- ILO (International Labour Organization). 1998a. Labour and social issues relating to export processing zones.
- . 1998b. Export processing zones growing steadily providing a major source of job creation: Labour/productivity problems continue to mount ILO to hold tripartite meeting of experts. Public information. www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/1998/34.htm. Data de acesso 12/12/2000.
- ILO e UNCTC (United Nations Conference on Trade and Development). 1988. *Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones*. Geneva: Organização Mundial do Trabalho.
- Jenkins, M.; Esquivel, G.; e Larraín, F. 1998. Export processing zones in Central America. Harvard Institute for International Development. Development Discussion Paper 646.
- Johansson, H. 1994. The economics of export processing zones revisited. *Development Policy Review* (12).
- Keet, D. 1996. EPZ Strategies in the Context of Regional Cooperation and Development, and a Globalised Economy, relatório apresentado no 11º seminário da SATUCC (Southern African Trade Union Coordination Council), 28-30 de Março, Harare.
- Kreye, O. et al. 1987. Export processing zones in developing countries: results from a new survey. International Labor Organization working paper 43.
- Kumar, N. 1987. Performance of Foreign and Domestic Firms in Export Processing Zones. *World Development* 15(10/11).
- Lall, S. 1992. Technological capabilities and industrialization. *World Development* 20(2).
- . 1994. The East Asian miracle: Does the bell toll for industrial strategy. *World Development* 22(4).
- Lall, S. e Teubal, M. 1998. "Market-stimulating" technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia. *World Development* 26(8).
- Madani, D. 1999. A Review of the role and impact of export processing zones. Banco Mundial, Policy Research Working Paper 2238. <http://worldbank.org/research/trade/archive>. Data de acesso: 15/01/00.
- Manuel, F. 1998. Relatório de viagem. Memorando para o Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, 17 de Dezembro.
- MIPA (Malawi Investment Promotion Agency). 2001. Export processing zones (EPZ). http://mipa.malawi.net/incentives/export_processing_zones. Data de acesso: 25/02/01

- Moçambique 1997. Decreto nº 45. *Boletim da República*, I Série, nº 51.
- Mozal. 2000. The name of the game is development. *Mozal News* 8(Jul.).
- . 2000. First aluminum produced at Mozal. *Mozal News* 8(Jul.).
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) 1999. *Relatório Nacional do Desenvolvimento humano de Moçambique*. Maputo: SARDC, UEM e PNUD.
- Portugal. 1982. Decreto Regulamentar nº 53. 23 de Agosto. nº 1 do art. 1 e nº 1 do art.4.
- Rabbani, A. 1980. *Economic and Social Impacts of Export Processing Zones in Asia*. Hong Kong.
- Rhee, W.; Katterbach, K.; e White, J. 1990. Free trade zones in export strategies. Banco Mundial. Industry Development Division. Industry Series Paper 36.
- Rock, M. 1999. Reassessing the effectiveness of industrial policy in Indonesia: Can the neoliberals be wrong? *World Development* 27(4).
- Sarkar, S. 2000. Moçambique too can compete! In labor-intensive manufactured exports. Ministério do Plano e Finanças. Gabinete de Estudos. Discussion paper 14.
- Stoner, J. e Freeman, R. 1999. *Administração*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.
- Thirlwall, A. 1989. *Growth and Development: With Special Reference to Developing Countries*, 4ª ed. Londres: Macmillan.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 1998. *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*. Nova Iorque: United Nations.
- União Europeia. 2001. Council Regulation (EC) nº 416/2001, de 28 de Fevereiro. *Official Journal of the European Communities*, 1 de Março.
- UNIDO (United Nations for International Development Organization). Circa 1994. *Export Processing Zones: Principles and Practice*. Washington: UNIDO.
- Warr, P. 1983. The Jakarta EPZ benefits and costs. *Bulletin of Indonesian Economics Studies* 3(Dez.).
- . 1987. Export promotion via industrial enclaves: The Philippines' Bataan export processing zone. *Journal of Development Studies* 4(1).
- Weersman-Haworth, T. 1996. Export processing free zones as an export strategy for Central America and the Caribbean. In *Latin America's New Insertion in the World – Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*. Buitelaar, R. and Dijck, P. eds. Londres: MacMillan.
- Wells, L. 1998. Export processing zone for Nacala. Relatório de consultoria para o Ministério do Plano e Finanças, Moçambique.
- Wong, K. 1986. *International Trade in Goods and Factor Mobility*. Cambridge: MIT Press.
- WTO (World Trade Organization) 2000. Agreement on Subsidies and Countervailing Measure. www.wto.org. Data de acesso: 16/07/2000.
- Xitimela. 2000. Dossier Mozal: Parcerias inteligentes para o milénio. *Xitimela* (Publicação Semestral dos Caminhos de Ferro de Moçambique, Empresa Pública, Maputo) nº 9.
- Young L.; e Miyagiwa K. 1987. Unemployment and the formation of duty-free zones. *Journal of Development Economics* 26(2).
- Zivisai, W. 2000. Mozal produces first aluminium ingot. *Mozambique Inview* (Mediacoop, Maputo), 130(16 de Jun.).

