

ACTUALIDADE ECONÓMICA DE MOÇAMBIQUE

Melhorando o Apoio Agrícola

Junho 2022



A série "Actualidade Económica de Moçambique (Mozambique Economic Update – MEU)" do Banco Mundial tem o intuito de apresentar avaliações oportunas e concisas das tendências económicas recentes, considerando os desafios mais amplos de desenvolvimento do país. Todas as edições incluem uma secção sobre desenvolvimentos económicos recentes e uma discussão sobre as perspectivas económicas de Moçambique, seguida por uma secção focalizada que analisa questões importantes. A secção temática da presente edição explora o potencial oferecido pela agricultura para promover uma recuperação sustentável e mais inclusiva, e delinea opções de reforma para realinhar as políticas e programas de apoio à agricultura no sentido da competitividade, resiliência climática e objectivos de segurança alimentar. A série MEU procura oferecer informação para as discussões no seio do Banco Mundial e contribuir para um debate robusto entre quadros governamentais, parceiros internacionais de desenvolvimento do país, e a sociedade civil, sobre o desempenho económico de Moçambique e os principais desafios da política macroeconómica.

Índice

<i>Agradecimentos</i>	vi
<i>Abreviaturas e Acrónimos</i>	vii
Sumário Executivo	vii
Até que ponto a trajetória de recuperação económica de Moçambique poderá ser sustentada? ..	viii
Com o apoio adequado, a agricultura pode ser uma fonte de crescimento, de redução da pobreza e de segurança alimentar	x
Primeira Parte: Desenvolvimentos Económicos Recentes e Perspectivas	1
Crescimento económico	1
Taxa de Câmbio e Inflação	4
O Sector Externo	5
Política fiscal	7
Política Monetária e Sector Financeiro	13
Perspectivas e Riscos	14
Segunda parte. A agricultura pode ser uma fonte de crescimento, de redução da pobreza e de segurança alimentar. Que reformas são necessárias?	23
Qual é o papel da agricultura na economia e nos rendimentos dos agregados familiares?	23
Como é que Moçambique apoia o seu sector agrícola?	28
Que reformas podem reforçar a competitividade e a sustentabilidade, protegendo ao mesmo tempo os pobres?	34
<i>Anexo A. A metodologia da OCDE para medir o apoio à agricultura</i>	39
<i>Referências</i>	41
FIGURAS	
Figura 1: O PIB registou uma modesta recuperação em 2021... ..	2
Figura 2: ...sustentado por uma boa produção agrícola	2
Figura 3: Uma maior procura apoiou a recuperação dos serviços, mas a performance do sector manufatureiro permaneceu moderada	3
Figura 4: ....Com as condições a mudarem erraticamente reflectindo as vagas da COVID-19	3
Figura 5: Inflação acelerou em 2021	5
Figura 6: O défice da conta corrente diminuiu em 2021	6
Figura 7: ... impulsionado pela recuperação nas exportações dos megaprojectos	6
Figura 8: As exportações de produtos de base aumentaram consideravelmente	6
Figura 9: ... e o IDE ultrapassou os níveis anteriores à Covid, reflectindo o investimento em extractivas, transportes e comunicações	6
Figura 10: As receitas resistiram bem, apesar dos vários choques	8
Figura 11: ...mas as necessidades de despesa permanecem bem acima dos níveis pré-pandémicos ...	8
Figura 12: ...cada vez mais financiado através da dispendiosa emissão de dívida interna	8
Figura 13: ...atrasando a consolidação fiscal	8
Figura 14: A dívida interna tem crescido rapidamente	10

Figura 15: ... e a sua estrutura tem mudado nos últimos anos	10
Figura 16: ...e o perfil da dívida representa um elevado risco de refinanciamento	11
Figura 17: Moçambique foi o primeiro país a aumentar as taxas directoras após o início da pandemia da COVID-19	13
Figura 18: A produção e os preços do gás deverão aumentar	19
Figura 19: Também se projecta que os preços do carvão venham a aumentar	19
Figura 20: O peso da agricultura no PIB manteve-se estável	23
Figura 21: ...enquanto o seu peso no emprego está a diminuir	23
Figura 22: A produção de culturas impulsiona o produto agrícola	25
Figura 23: As pequenas explorações são responsáveis pela maior parte da produção	25
Figura 24: A mandioca, o tomate e o milho são as culturas mais valiosas	26
Figura 25: Os rendimentos do milho estão abaixo da média regional	26
Figura 26: A produção dos agricultores está fortemente correlacionada com a segurança alimentar familiar ...	27
Figura 27: Apenas uma pequena parte das culturas básicas dos pequenos proprietários é comercializada ...	27
Figura 28: A parte da agricultura na despesa pública total está muito abaixo do objectivo	29
Figura 29: Moçambique tem uma das maiores percentagens de apoio total à agricultura em percentagem do PIB	30
Figura 30: ... mas uma das percentagens mais baixas de apoio total à agricultura em PIB agrícola	30
Figura 31: Os consumidores em Moçambique fornecem a maior parte do apoio aos agricultores	31
Figura 32: Moçambique tem uma das maiores percentagens de apoio aos produtores de milho do mundo ...	32
Figura 33: ...mas o menor apoio aos bens públicos agrícolas	32
Figura 34: A participação de Moçambique no GSSE está muito abaixo das médias globais	33
Figura 35: Caixas da Organização Mundial do Comércio	34

TABELAS

Tabela 1: O crescimento recente foi determinado pelo crescimento da agricultura e recuperação nos serviços	4
Tabela 2: Prevê-se que o défice da balança de pagamentos continue a aumentar	7
Tabela 3: Indicadores fiscais seleccionados	12
Tabela 4: Indicadores financeiros acompanham a saúde do sector bancário de Moçambique	14
Tabela 5: As perspectivas de crescimento dependem da materialização ou não de vários riscos	15
Tabela 6: As perspectivas externas poderiam ser impulsionadas por um aumento das receitas do gás e do carvão	16
Tabela 7: Impacto fiscal do aumento dos preços internacionais do petróleo e do trigo, com base em dois cenários possíveis	19
Tabela 8: O aumento dos preços internacionais do petróleo e do trigo pode fazer-se sentir através de vários cenários	20
Tabela 9: Os pequenos agricultores constituem a maior parte do sector agrícola de Moçambique ..	24
Tabela 10: Poucos agricultores fazem culturas de rendimento ou comercializam a sua produção	31
Tabela 11: Existem quatro reformas primordiais para um sector agrícola mais forte e justo em Moçambique	35

CAIXAS

Caixa 1: A crescente dívida interna requer uma estratégia de gestão urgente	10
Caixa 2: O que significa para Moçambique o aumento dos preços internacionais dos produtos de base? ..	16
Caixa 3: México e Brasil têm lições valiosas a partilhar das suas reformas do apoio à agricultura	38

Agradecimentos

A presente edição da Actualização Económica de Moçambique foi elaborada por uma equipa liderada por Fiseha Haile (Economista Sénior, EAEM2). A equipa incluiu Albert Pijuan (Economista Sénior, EAEM2), Fernanda Ailina Pedro Massarongo Chivulele (Analista de Investigação, EAEM2), Diego Arias Carballo (Economista Agrícola Principal, SAEA2), Hector Peña (Consultor, SAEA2), Julian Casal (Economista Sénior do Sector Financeiro, EAEF2), Ruben Barreto (Consultor, EAEF2), Adelina Mucavele (Assistente de Programa, AECS2), e Nani A. Makonnen (Assistente de Programa Sénior, EAEM2). Fiona Hinchcliffe prestou um excelente apoio editorial. Os revisores foram Tomas Ricardo Rosada Villamar (Economista Sénior de Agricultura, SLCAG) e Samer Naji Matta (Economista Sénior, EAWM2). O relatório foi elaborado sob a orientação e supervisão geral de Idah Pswarayi-Riddihough (Director Nacional, AECS2), Mathew A. Verghis (Director de Prática, EA1M2), e Paulo Guilherme Correa (Líder de Programa e Economista Principal, EAEDR). Design e layout por Cybil Maradza.

Abreviaturas e Acrónimos

AfCFTA	África Área de Comércio Livre Continental
Ag PIB	Produto interno bruto agrícola
BM	Banco de Moçambique
CAADP	Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola em África
DCC	Défice da conta corrente
COVID-19	Doença de Coronavírus
CSA	Agricultura climatericamente inteligente
CSE	Estimativa do apoio ao consumidor
DSA	Análise da sustentabilidade da dívida
UE	União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
IDE	Investimento directo estrangeiro
FID	Decisão final de investimento
TLC	Zona de comércio livre
PIB	Produto Interno Bruto
GHG	Gases com efeito de estufa
GSSE	Estimativa dos serviços gerais de apoio
Ha	Hectare
BIAD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
IFC	Sociedade Financeira Internacional
IFPRI	Instituto Internacional de Política Alimentar e Investigação
INE	Instituto Nacional de Estatística
GNL	Gás natural liquefeito
MADER	Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
MAFAP	Projecto de Agricultura de Pequenos Agricultores orientado para o mercado
MEF	Ministério da Economia e Finanças
NMF	Nação mais favorecida
MPS	Apoio aos preços de mercado
MPME	Micro, pequenas e médias empresas
MT	Tonelada métrica
MZN	Metical
NAFTA	Acordo de Comércio Livre Norte-Americano
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
NPL	Crédito malparado
NSmartAg	Agricultura nutricionalmente inteligente
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PEDSA 2	Segunda Estratégia de Desenvolvimento do Sector Agrário
PNIDSA 2	Plano Nacional de Investimento na Agricultura
PSE	Estimativa do apoio ao produtor
PV	Valor actual
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SCT	Transferência de produto único
SOE	Empresa pública
SREP	Programa de Economia Rural Sustentável
ASS	África Subsariana
TSE	Estimativa do apoio total
USD	Dólar dos Estados Unidos
WB	Banco Mundial
WDI	Indicadores de Desenvolvimento Mundial
PMA	Programa Mundial de Alimentação
OMC	Organização Mundial do Comércio

Sumário Executivo

A primeira parte desta Actualidade Económica avalia a recuperação económica de Moçambique no seguimento da crise da COVID-19, e as suas perspectivas. A secção temática (Parte II) discute o potencial oferecido pela agricultura no fomento de uma recuperação sustentável e mais inclusiva, e delinea opções de reforma para realinhar as políticas e programas de apoio à agricultura no sentido da competitividade, resiliência climática e objectivos de segurança alimentar.

Até que ponto a trajetória de recuperação económica de Moçambique poderá ser sustentada?

Apesar de desafios substanciais, a economia está a registar uma recuperação tímida da crise da COVID-19, que atingiu duramente os sectores dos serviços e das indústrias extractivas. Vários constrangimentos amorteceram a recuperação no início de 2021, com a economia a crescer a 0,1 por cento no primeiro trimestre, o valor mais baixo dos últimos quatro anos. À medida que o ano progredia, a diminuição de casos de COVID-19 permitiu alguma flexibilização das medidas de distanciamento social a nível global e doméstico, levando a uma recuperação da procura agregada. Estima-se que o crescimento do PIB tenha atingido 2,2% em 2021, comparativamente a uma contracção de 1% em 2020.

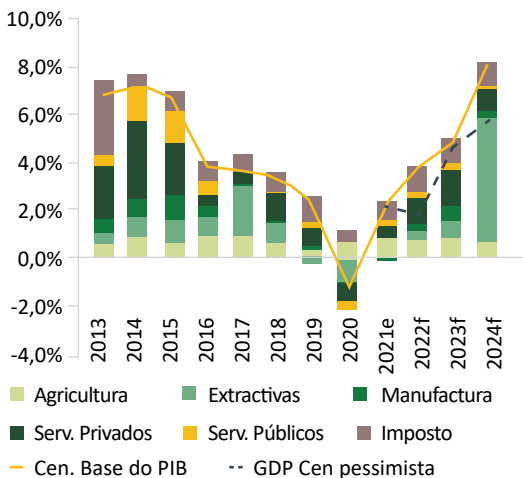
Alguns recuperações nos sectores da agricultura e dos serviços contribuiu para suportar uma recuperação incipiente, compensando uma contracção no sector extractivo e na produção industrial. O crescimento da agricultura foi apoiado por condições climáticas favoráveis e pelo impacto do investimento em sementes

melhoradas, maquinaria e irrigação. O levantamento gradual das medidas de contenção impulsionou o consumo privado, melhorando o desempenho do sector dos serviços.



A economia conheceu uma modesta recuperação em 2021

Crescimento do PIB (variação %), 2013-2024



Apesar do aumento gradual da procura interna e global, o crescimento nos sectores extractivos e de manufatura permaneceu moderado, sendo que a suspensão de grandes projectos de GNL teve um impacto preponderante. O declínio acentuado da produção nos sectores extractivo e transformador no primeiro trimestre de 2021 atenuou o crescimento sólido registado no segundo semestre do ano. Os indicadores de actividade económica flutuaram bastante no decurso de 2021 por causa das vagas recorrentes da pandemia, apresentando, em geral, apenas melhorias marginais.

Embora a pandemia e outros choques tenham originado pressões fiscais significativas, a



Moçambique foi o primeiro país a aumentar as taxas de juro após o início da pandemia da COVID-19



■ Taxa de política inalterada ■ Corte de taxa de apólice
 ■ Taxa de apólice aumentada

cobrança de receitas resistiu e as despesas totais foram contidas. Estima-se que o défice orçamental global tenha diminuído de 5,7% do PIB em 2020 para 4,5% em 2021. Espera-se que a consolidação fiscal seja retomada a médio prazo, mas a massa salarial do sector público continua a aumentar, atingindo 13,8% do PIB em 2021, impulsionada por aumentos das compensações adicionais ao salário base. Contudo, as autoridades começaram a tomar medidas importantes para melhorar a eficiência da despesa, nomeadamente através da criação de um novo quadro regulamentar para gerir a massa salarial.

A dívida pública continuou a aumentar com o recurso, por parte das autoridades, ao dispendioso mercado interno para satisfazer as necessidades de financiamento. O *stock* da dívida interna atingiu 22% do PIB em 2021, contra 16% em 2019. Além da COVID-19, o aumento das despesas para fazer face à situação de segurança e humanitária no norte de Moçambique e o financiamento a curto prazo para as empresas públicas com fraco desempenho elevaram os níveis da dívida interna.

Espera-se que o crescimento se acelere a médio prazo, atingindo uma média de 5,7% entre 2022 e 2024, reflectindo principalmente o início da produção de GNL no projecto *offshore* em

curso, Coral, em 2022, e a retoma esperada do investimento no maior projecto de GNL (liderado pelo Total). A escalada da insurreição no norte de Moçambique no início de 2021 levou ao adiamento dos projectos de GNL, mas estes não foram cancelados. A agricultura deverá manter um desempenho positivo nos próximos anos, suportada por investimentos contínuos em factores de produção. A recuperação da procura global e dos preços das matérias-primas continuará a suportar o crescimento das exportações, e os influxos de IDE (principalmente ligados ao GNL) sustentarão os investimentos. No entanto, os riscos de queda são substanciais e poderão baixar o crescimento para 1,9% em 2022 (de um valor projectado de 3,8%). Estes incluem o aumento dos preços das importações devido ao conflito na Ucrânia, novas vagas de infecção COVID-19, e insurreição no norte.

Embora uma guerra prolongada na Ucrânia possa vir a pesar na recuperação económica, Moçambique beneficiará do aumento generalizado dos preços das matérias-primas. A guerra na Ucrânia terá provavelmente impacto em Moçambique através de canais directos e indirectos, embora o país tenha fracas ligações comerciais (directas) com a Rússia e a Ucrânia. O aumento dos preços internacionais do petróleo e dos cereais pode minar a actividade económica e pressionar o equilíbrio externo em 2022. O petróleo e o trigo representam 12% e 3% do total das importações de Moçambique, respectivamente. As autoridades transmitiram parcialmente o aumento dos preços internacionais do petróleo aos consumidores, exacerbando as pressões inflacionárias pré-existentes. Para controlar a inflação e estabilizar a moeda, o Banco Central aumentou as taxas de juro a 31 de Março de 2022. O Banco de Moçambique foi o primeiro banco central a nível mundial a aumentar as taxas de juro pós eclosão da COVID 19, em Janeiro de 2021. Um aumento dos preços do carvão e do gás, combinado com uma maior produção de carvão e o início da produção de GNL no projecto *offshore* Coral em 2022, irá compensar em grande parte o aumento do défice comercial devido ao aumento dos preços de importação.

Com o apoio adequado, a agricultura pode ser uma fonte de crescimento, de redução da pobreza e de segurança alimentar

A Parte II desta Actualização Económica discute as opções de reforma que poderiam ajudar Moçambique a maximizar o seu potencial agrícola. A agricultura continua a ser a principal actividade económica. O sector tem um vasto potencial de crescimento, dada a sua diversidade agro-ecológica. A posição geográfica estratégica de Moçambique permite-lhe desempenhar um papel de entreposto no comércio agrícola com os países vizinhos sem acesso ao mar. O crescimento agrícola é fundamental para garantir a segurança alimentar, uma vez que aproximadamente 70 por cento da população do país está envolvida no sector.

Apesar do seu potencial, a produtividade agrícola permanece baixa segundo os padrões regionais, tendo Moçambique um dos mais baixos rendimentos de cereais por hectare. Isto deve-se em grande parte ao baixo acesso e intensidade de uso dos factores de produção, fraca adopção de tecnologia, prestação limitada de serviços agrícolas, elevada sazonalidade na produção e vulnerabilidade climática. Dada a dependência de Moçambique de uma agricultura sensível ao

clima, o aumento da frequência e intensidade de tempestades, secas e cheias coloca mais pressão sobre o rendimento agrícola e a segurança alimentar.

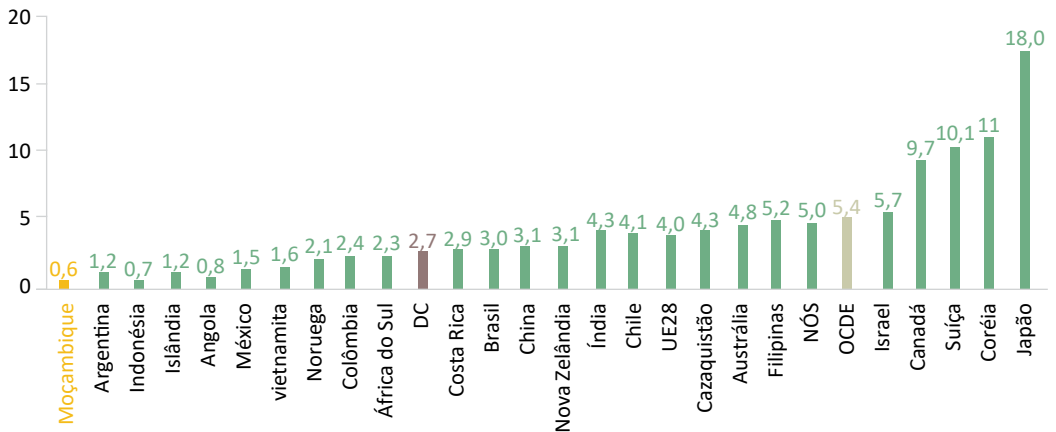
Evidências disponíveis mostram que o crescimento agrícola diminuiria a pobreza e a desigualdade acima de três vezes mais depressa que o crescimento em qualquer dos outros sectores. Assim, o modo de apoio ao sector é fundamental e deve ser alinhado com os objectivos mais latos de crescimento sustentado e redução da pobreza. Ao longo das últimas duas décadas, Moçambique registou despesa pública baixa e em declínio na agricultura, caindo para apenas 4% do orçamento do Estado – menos de metade do objectivo da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) de 10%. Até 95% do apoio total ao sector envolve o apoio ao produtor, em grande parte sob a forma de apoio aos preços de mercado através de medidas de protecção comercial. Tal beneficia principalmente um pequeno número de produtores comerciais, simultaneamente aumentando os preços dos alimentos para a maioria das famílias agrícolas e para os pobres urbanos.

O apoio agrícola direccionado e de reforço da produtividade está associado à melhoria da balança comercial agrícola e do desempenho de crescimento. Isto significa aumentar o apoio a actividades que forneçam benefícios gerais



Moçambique tem o menor apoio aos bens públicos agrícolas

GSSE em percentagem do PIB agrícola, 2018



Fonte: Banco Mundial (2021).

Nota: GSSE=Estimativa de apoio dos serviços gerais.

ou bens públicos – como inovação agrícola (P&D e capital humano), serviços de saúde animal/vegetal, *marketing*, e infra-estruturas rurais. Contudo, em Moçambique, este tipo de apoio agrícola representou apenas 0,6% do PIB agrícola em 2018 – o mais baixo entre todos os países analisados.

Como sustentar a recuperação?

Moçambique tem de diversificar o seu modelo de crescimento afastando-se de uma dependência excessiva da indústria extractiva através, entre outros aspectos, do aumento da produtividade agrícola e da criação de um sector agrícola comercial vibrante. Com a definição da sua estratégia de 10 anos e do seu plano de investimento para o sector, Moçambique tem uma importante oportunidade de realinhar as políticas e programas de apoio agrícola no sentido da competitividade, resiliência climática, e objectivos de segurança alimentar. Isto requer, entre outros factores, que se realinhem as políticas e programas de apoio agrícola:

- **Deslocar o apoio agrícola para os bens e serviços públicos** – infra-estruturas rurais, serviços de saúde animal e vegetal, e investigação agrícola – que podem proporcionar maiores retornos económicos. Esta mudança exigirá a mobilização de recursos financeiros para assegurar que seja tão neutra quanto possível para o orçamento do Estado, ao mesmo tempo que aborda algumas das actuais questões estruturais com a despesa pública agrícola (por exemplo, a maioria das despesas do sector são com salários e não com investimentos).
- **Afastar-se de medidas distorcivas para um apoio a políticas de competitividade agrícola.** O apoio a preços de mercado deve ser gradualmente eliminado para permitir aos agricultores de Moçambique produzir com base nos sinais do mercado e avançar no sentido da plena participação em acordos regionais de comércio livre

(SADC e AfCFTA – Zona de Comércio Livre Continental Africana). A redução gradual de procedimentos fronteiriços poderia ser acompanhada por apoio directo, dissociado, aos agricultores que produzem produtos protegidos.

- **Reduzir a tributação implícita dos alimentos e aumentar o apoio aos agregados familiares em situação de insegurança alimentar.** Os consumidores moçambicanos de produtos alimentares estão a financiar a maior parte do apoio ao sector agrícola por via do pagamento de um imposto implícito devido às medidas de protecção fronteiriça (apoio a preços de mercado). Isto atinge mais duramente as famílias mais pobres. A redução gradual do apoio a preços de mercado iria, por conseguinte, aumentar o bem-estar dos mais pobres.
- **Deslocar o apoio no sentido de subsídios inteligentes.** O apoio aos produtores poderia ser reformado de modo a contribuir para (i) permitir aos agricultores escolherem o que produzir; (ii) intensificar a produtividade agrícola (por oposição a uma expansão da área); e (iii) expandir o acesso a alimentos seguros e nutritivos. As tecnologias e práticas agrícolas inteligentes e sensíveis à nutrição deveriam ser integradas em incentivos aos factores de produção e ao apoio tecnológico para promover o crescimento da produtividade, desenvolver resiliência e alcançar objectivos ambientais e nutricionais.

Esta reforma da política agrícola é urgente e oportuna, uma vez que pode ajudar à melhor recuperação da COVID-19, simultaneamente aproveitando a SADC e a AfCFTA. Contudo, deve ser cuidadosamente planeada e implementada para evitar impactos adversos nos mais vulneráveis, e ser acompanhada por um apoio crescente à melhoria constante das práticas agrícolas, à adopção de tecnologia, ao acesso a insumos e serviços financeiros de alta qualidade, e ao investimento em infra-estruturas produtivas (estradas, irrigação, etc.).

Primeira Parte: Desenvolvimentos Económicos Recentes e Perspectivas

Desenvolvimentos económicos recentes

Crescimento económico

No seguimento de vários choques consecutivos, incluindo a pandemia, que levou à primeira recessão em quase três décadas, a economia iniciou a sua recuperação a um ritmo modesto, mas sob considerável incerteza.

Moçambique registou em 2020 a sua primeira contracção económica em quase três décadas devido à pandemia, que atingiu duramente os sectores dos serviços e extractivo. A economia entrou na pandemia já debilitada devido a uma série de choques, incluindo o episódio da dívida oculta em 2016, a insurreição no norte de país desde 2017, e os ciclones em 2019. O crescimento tinha-se desacelerado acentuadamente, de uma média de 8% no período 1993-2015 para 3% em 2016-2019. Em 2020, a pandemia levou a uma contracção do PIB de 1%, a primeira em 28 anos, uma

vez que a procura interna e global diminuiu e os investimentos no gás natural liquefeito (GNL) foram adiados. A produção caiu em todos os sectores, excepto na agricultura. O sector dos serviços (nomeadamente o sector da hotelaria e restauração) foi afectado de forma desproporcionada em 2020. O sector extractivo também sofreu uma contracção acentuada à medida que a procura e os preços diminuíram a nível mundial.

Uma modesta recuperação está em curso embora subsistam desafios substanciais.

Vários constrangimentos contiveram a recuperação no início de 2021, com o crescimento no primeiro trimestre a uns meros 0,1%, o valor mais baixo dos últimos quatro anos. Primeiro, os ataques terroristas perto dos locais do projecto de GNL na província de Cabo Delgado, a mais setentrional, resultaram na suspensão do projecto multi-milionário liderado pela TotalEnergies, e ao adiamento da decisão final de investimento (FID) do projecto liderado pela ExxonMobil.¹ Em segundo lugar, as repetidas vagas da pandemia da COVID-19 levaram a medidas rigorosas de contenção. Em

¹ Após um ataque terrorista mortífero em Março de 2021, a TotalEnergies declarou força maior em 26 de Abril de 2021, e anunciou a suspensão das actividades no projecto de GNL de Moçambique durante pelo menos um ano. A expectativa era de que as operações de desenvolvimento fossem retomadas, dependendo de melhorias nas condições de segurança no local e na província mais setentrional de Cabo Delgado, de forma mais geral. Apesar da suspensão, os fluxos de IDE relacionados com o projecto continuaram em 2021, embora a magnitude fosse menor comparativamente aos anos anteriores à suspensão. A expectativa é que o projecto retome as operações em 2022 e inicie a produção em 2026. O projecto de GNL liderado pela ExxonMobil adiou a decisão final de investimento (FID) pela segunda vez consecutiva em 2021, na sequência da deterioração das condições de segurança em Cabo Delgado. Espera-se que a FID seja tomada em 2022 e o projecto lançasse as operações a partir de 2023, com vista a iniciar a produção em 2028.

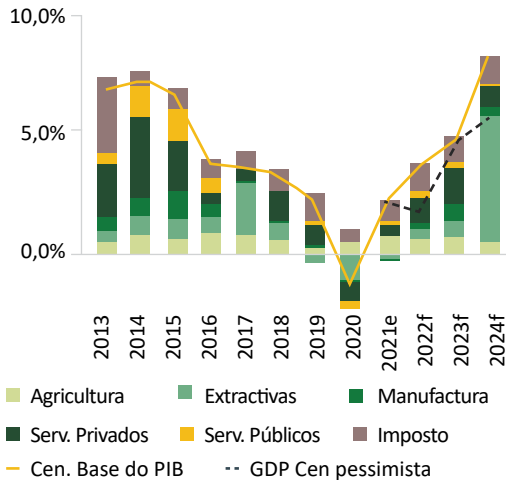
terceiro lugar, a política monetária foi apertada no início de 2021, perante as expectativas de inflação crescentes. À medida que o ano avançava, o abrandamento dos casos da COVID-19 permitiu alguma flexibilização das medidas de distanciamento social a nível global e doméstico, levando a uma recuperação da procura agregada. Estima-se que o crescimento do PIB tenha atingido 2,2% em 2021, significativamente abaixo dos 5,1% inicialmente previstos. Contudo, a incerteza em torno da pandemia, o problema de segurança no norte, e o aumento dos preços das importações devido ao conflito na Ucrânia colocam desafios significativos (Caixa 2).

Os sectores da agricultura e dos serviços ajudaram a sustentar a recuperação. A modesta recuperação do crescimento em

2021 reflecte, por um lado, um resultado combinado do crescimento agrícola e uma recuperação relativamente forte nos serviços e, por outro lado, um fraco desempenho nas extractivas e na indústria transformadora. A agricultura foi responsável por 40 por cento do crescimento total. O sector cresceu 3,8% em 2021 (de 3,3% em 2020), apoiado por condições climáticas favoráveis e pelo impacto dos investimentos em sementes melhoradas, irrigação, e maquinaria em 2019. O levantamento gradual das restrições de distanciamento social impulsionou o consumo privado, com impacto positivo no desempenho do sector dos serviços. Os serviços financeiros, de protecção social e de administração pública, em conjunto, registaram um crescimento de 3 por cento em 2021, ainda que a partir de uma base baixa.

Figura 1: O PIB registou uma modesta recuperação em 2021...

Crescimento do PIB (variação %), 2013-2024

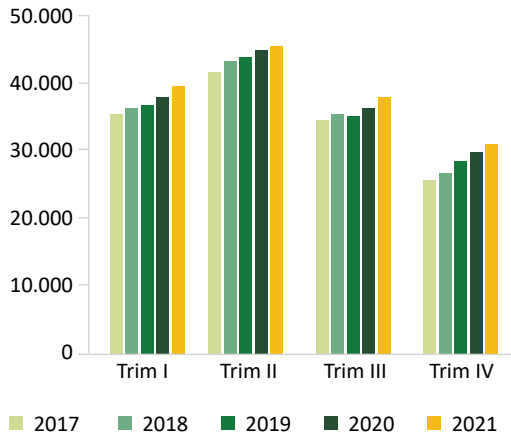


Nota: e = estimativa; f = previsão

Fonte: Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), vários anos; estimativas do corpo técnico do Banco Mundial.

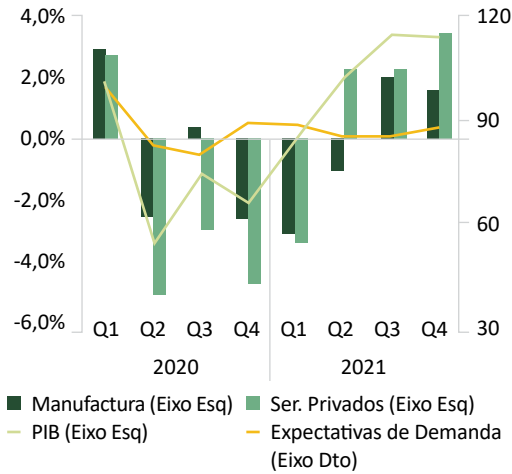
Figura 2: ...sustentado por uma boa produção agrícola

Produção agrícola real (milhões MZN) (100=2014)



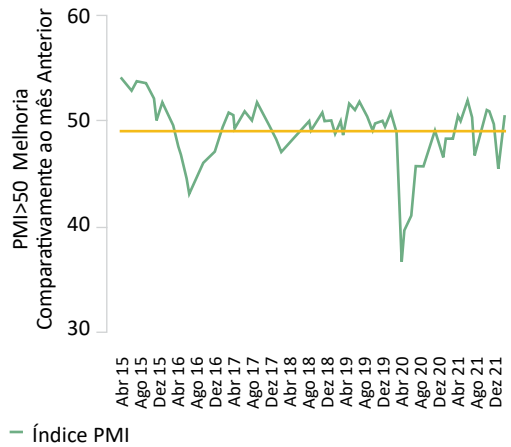
Fonte: Dados do INE, vários anos; estimativas dos técnicos do Banco Mundial.

Figura 3: Uma maior procura apoiou a recuperação dos serviços, mas a performance do sector manufactureiro permaneceu moderada...



Fonte: Dados do INE, vários anos; estimativas dos técnicos do Banco Mundial.

Figura 4: ...Com as condições a mudarem erraticamente reflectindo as vagas da COVID-19 Índice de Gerentes de Compras (PMI)



Fonte: IHS Markit (2015, 2021).

Apesar de um aumento gradual da procura agregada, os sectores extractivos e de manufactura continuaram refreados. Enquanto as previsões anteriores de crescimento para 2021 se baseavam em investimentos significativos de GNL e nos efeitos de procura relacionados, a suspensão do projecto liderado pela TotalEnergies amorteceu o crescimento em 2021. Um declínio acentuado na produção das indústrias extractivas e de manufactura no primeiro trimestre de 2021 levou a uma contracção global nestes sectores, ofuscando o sólido crescimento registado no segundo semestre do ano (Figura 1). Embora longe do crescimento negativo de 14% observado em 2020, a produção do sector extractivo diminuiu, ainda assim, 1% em 2021, principalmente devido a uma contracção de 18% no primeiro trimestre de 2021. A contracção registada foi reflexo de uma recuperação do comércio mundial mais lenta do que o esperado, bem como actividades de operação e manutenção em curso na maior mina de carvão. A produção industrial diminuiu 0,1% em 2021, comparativamente a uma queda de 1,7% em 2020. O fraco desempenho reflectiu o aperto das medidas de contenção da

COVID-19 durante a segunda e terceira vagas de infecção, e rupturas da cadeia global de abastecimento que afectaram a produção nos subsectores da electricidade e da construção.

As condições de actividade continuaram fracas devido às vagas sucessivas da COVID-19. Os indicadores de actividade flutuaram consideravelmente ao longo de 2021, apresentando apenas melhorias marginais. O *Purchasing Managers' Index* (PMI), um indicador das condições de negócio reportadas pelas empresas privadas, atingiu uma média de 50,5 em 2021, superior aos 46,4 pontos registados em 2020, mas ainda abaixo da média de 51 para 2019.² Contudo, a segunda e terceira vagas da COVID-19 no início e meados de 2021, combinadas com uma procura global e doméstica moderada, levaram a flutuações erráticas no sentimento empresarial ao longo do ano (Figura 4). As dificuldades relatadas pelas empresas incluíram o acesso a meios de produção, em parte devido a rupturas na cadeia de oferta, e o declínio nas encomendas quando o governo apertou as medidas de contenção devido ao aumento dos casos de COVID-19.³

² IHS Markit Moçambique (vários meses). Um IGC acima de 50 indica melhorias nas condições das empresas.

³ Ao abrigo do IGC, as empresas reportaram um índice médio de tempo de entrega do fornecedor de 51,9, contra 58-54 pontos nos anos anteriores à pandemia.

Nos períodos de baixa, o agravamento das condições comerciais foi particularmente sentido pelos sectores da construção, hotelaria, comércio e electricidade.



Tabela 1: O crescimento recente foi determinado pelo crescimento da agricultura e recuperação nos serviços

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e
Agricultura	0,7	1,0	0,9	0,7	0,4	0,8	0,9
Extractivas	0,9	0,7	2,2	0,8	-0,2	-1,0	-0,1
Manufatura	1,1	0,5	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0
Serviços privados	2,2	0,5	0,5	1,2	0,8	-0,8	0,4
Serviços Públicos	1,5	0,8	0,3	0,2	0,4	-0,4	0,4
Impostos	0,6	0,5	0,3	0,6	0,9	0,3	0,6
Crescimento do PIB	6,9	4,0	4,2	3,5	2,3	-1,2	2,2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, estimativas dos técnicos do Banco Mundial.

Taxa de Câmbio e Inflação

A recuperação global e, em menor medida, as contínuas restrições da cadeia de abastecimento, tiveram impacto nos preços dos alimentos, da energia e dos combustíveis, com a inflação a atingir 7% nos primeiros dois meses de 2022.

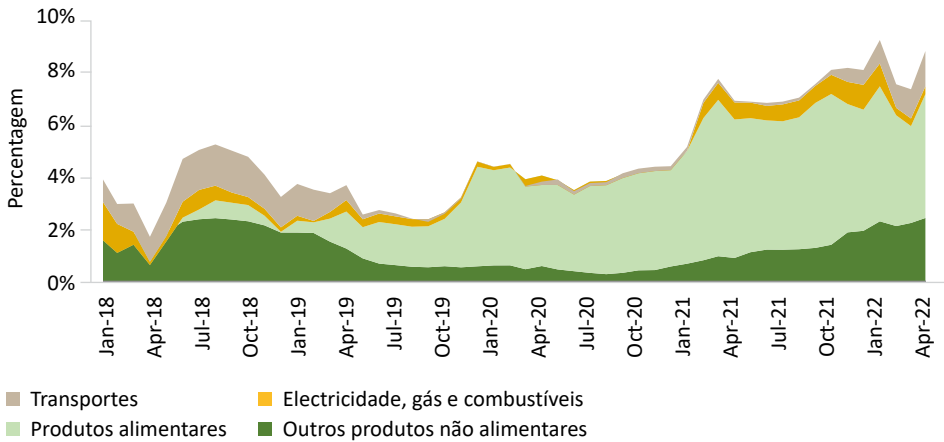
A inflação subiu abruptamente em 2021. A inflação média anual atingiu 5,7 por cento em 2021, quase o dobro da taxa registada em 2020 (Figura 5). O aumento foi principalmente reflexo do aumento dos preços dos alimentos, energia e combustíveis, devido à recuperação económica global e, em menor grau, às perturbações na cadeia de abastecimento. A inflação alimentar – que representa pouco menos de um terço do índice de preços no consumidor (IPC) – atingiu uma média de 11 por cento entre Janeiro e Dezembro de 2021. Este forte aumento foi impulsionado pelo aumento dos preços dos combustíveis, que afectam os custos de transporte dos alimentos, e pela depreciação cambial que afectou o cabaz alimentar no início

do ano. Para controlar a inflação e estabilizar a moeda, o Banco Central aumentou as taxas de juro a 31 de Março de 2022. O Banco de Moçambique foi o primeiro banco central a aumentar as taxas de juro a nível mundial em Janeiro de 2021.

Após uma depreciação substancial contra as principais moedas comerciais em 2020, o metical (MZN) começou a apreciar-se durante o segundo trimestre de 2021, antes de se estabilizar durante o resto do ano. Após a desvalorização em relação ao dólar americano, rand sul-africano e euro em 2020, o metical recuperou em 2021. A recuperação das exportações e das entradas de capital externo, combinada com o aumento das vendas do Banco Central no mercado cambial, suportou uma forte valorização do metical, compensando completamente a depreciação de 2020. Outra medida que sustentou a recuperação da moeda foi a redução vigorosa nas reservas obrigatórias em moeda estrangeira, de 34,5 para 11,5 por cento. Apesar da apreciação da taxa de câmbio nominal, a taxa de câmbio real permaneceu estável, continuando a reforçar a recuperação das exportações.



Figura 5: Inflação acelerou em 2021



Fonte: Corpo técnico do Banco Mundial com base em dados do INE.

O Sector Externo

A recuperação do comércio e o atraso na implementação dos projectos de GNL levou a uma estabilidade do défice da conta corrente (DCC) em 2021, ajudando Moçambique a manter uma posição externa razoavelmente confortável.

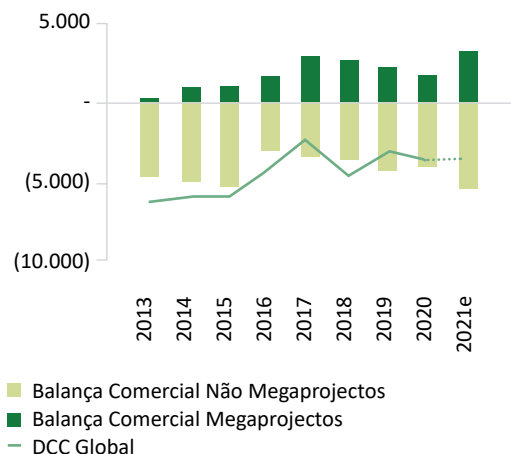
A recuperação do comércio e o atraso na implementação dos projectos de GNL estabilizou DCC em 2021. O DCC diminuiu de 3,9 mil milhões de USD (25,7% do PIB) em 2020 para 3,6 mil milhões de USD (22%) em 2021 (Figura 6). As exportações totais cresceram 55 por cento em 2021, após um declínio de 23 por cento em 2020 (Figura 7), o que explica a queda do DCC. As indústrias extractivas – principalmente carvão, areias pesadas e gás – impulsionaram as receitas de exportação. Este aumento reflectiu principalmente uma recuperação da procura global e dos preços dos produtos de base e a regularização dos inventários acumulados em 2020, e não aumentos na produção. Os preços médios do alumínio, carvão, e gás foram, respectivamente, 45, 130 e quase 190 por cento mais elevados em 2021 comparativamente a 2020 (Figura 8). O efeito dos preços combinado com maiores quantidades exportadas ajudou a compensar um crescimento de 33% nas importações, impulsionado pelo consumo de bens e combustíveis. Além disso, as importações

dos megaprojectos diminuíram ligeiramente comparativamente a 2021, reflectindo atrasos no projecto de GNL liderado pela TotalEnergies, o que minimizou o crescimento das importações de serviços.

Os fluxos de IDE registaram uma forte recuperação em 2021, ultrapassando os níveis pré-pandémicos e atingindo níveis verificados durante o grande aumento do investimento estrangeiro de 2012-2014. O IDE total atingiu 5,1 mil milhões de USD em 2021 (Figura 9), quase 70% mais elevado do que em 2020 e representando um terço do PIB. A acentuada recuperação do IDE foi principalmente impulsionada por investimentos em megaprojectos relacionados com obras de operação e manutenção na mina de carvão de Moatize e o desenvolvimento dos projectos de GNL da Total e Coral-Sul. Além dos megaprojectos, também se registaram fluxos significativos de IDE, nomeadamente no sector dos transportes e comunicações, que subiu de 16,5 milhões para 1,7 mil milhões de USD entre 2020 e 2021. Os influxos totais da dívida privada, na sua maioria contraídos por megaprojectos, situaram-se em 684,3 milhões de USD, aproximadamente os mesmos níveis de 2020. Os adiantamentos comerciais continuaram a ser uma fonte essencial de entradas de capital, situando-se em 2,6 mil milhões de USD, principalmente para financiar investimentos de GNL.

Figura 6: O défice da conta corrente diminuiu em 2021 ...

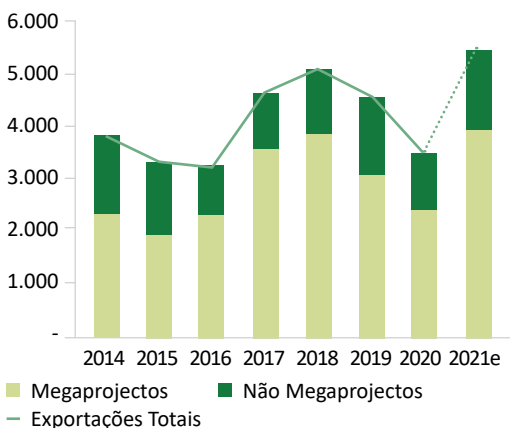
Balança de transacções correntes (DCC), balança comercial de megaprojectos e não-megaprojectos (milhões de USD), 2013-21



Fonte: Dados do Banco de Moçambique (BM); Banco Mundial.

Figura 7: ...impulsionado pela recuperação nas exportações dos megaprojectos

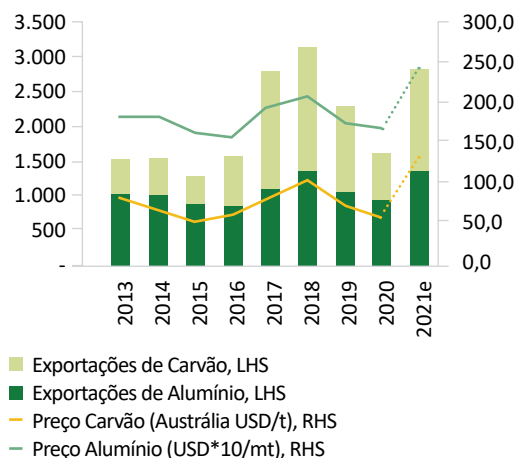
Exportações de megaprojectos e não-megaprojectos (milhões de USD), 2013-2021



Fonte: Dados BM, vários anos; estimativas do corpo técnico do Banco Mundial.

Figura 8: As exportações de produtos de base aumentaram consideravelmente

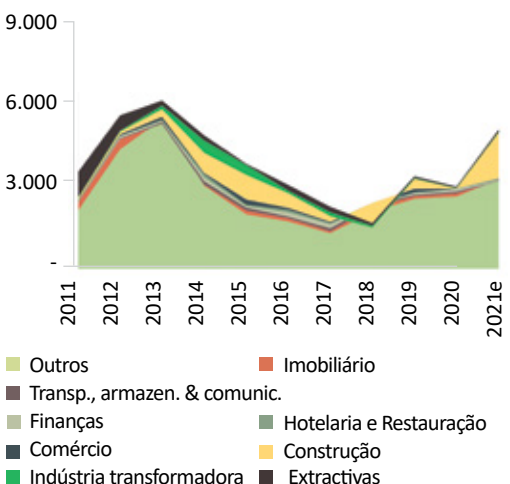
Exportações (milhões de USD) e índice de preços (2005 = 100)



Fonte: Dados BM, vários anos; estimativas do corpo técnico do Banco Mundial.

Figura 9: ...e o IDE ultrapassou os níveis anteriores à Covid, reflectindo o investimento em extractivas, transportes e comunicações

IDE (milhões de USD)



Fonte: Dados BM, vários anos; estimativas do corpo técnico do Banco Mundial.

Moçambique tem mantido uma posição externa em geral adequada. Com poupanças na ajuda pública ao desenvolvimento (APD) relacionada com a COVID-19 e um nível relativamente baixo de importações, o país fechou 2021 com um

nível confortável de reservas externas. Em 2020, foi desembolsado um montante considerável de APD perto do final do ano, permitindo ao governo acumular poupanças significativas em 2021. Como resultado, no primeiro trimestre do

ano, as reservas externas líquidas atingiram um máximo histórico de 3,9 mil milhões de USD. No entanto, as reservas internacionais diminuíram no decurso do ano, devido ao aumento das importações e aos consideráveis pagamentos da dívida privada. Apesar disso, a atribuição de

direitos de saque especiais (DSE) do Fundo Monetário Internacional de 310 milhões de USD ajudou a compensar a utilização das reservas, que fecharam em 3,3 mil milhões de USD no final de 2021 – o suficiente para cobrir cinco meses de importações (excluindo os megaprojectos).

Tabela 2: Prevê-se que o défice da balança de pagamentos continue a aumentar

(milhões de dólares, salvo indicação em contrário)

	2020 Actual	2021 Est.	2022 Prev.	2023 Prev.	2024 Prev.	Δ 19/20	Δ 20/21	Δ 21/22	Δ 22/23	Δ 23/24
Conta corrente (% do PIB)	-27,6	-22,3	-45,0	-39,2	-37,9	...	...	...	...	...
<i>megaprojectos</i>	1,7	12,8	10,0	7,0	2,5	...	...	...	...	...
<i>Excluindo megaprojectos</i>	-29,3	-35,1	-55,0	-46,2	-40,4	...	...	...	...	...
Conta corrente	-3.603	-3.589	-8.120	-7.616	-8.095	20%	0%	126%	-6%	6%
Balança comercial	-3.994	-3.975	-8.591	-7.888	-8.261	1%	0%	116%	-8%	5%
Balança de Bens, líquido	-2.294	-2.258	-6.288	-2.507	-1.829	10%	-2%	178%	-60%	-27%
Exportações	3.588	5.579	6.702	7.073	8.194	-23%	55%	20%	6%	16%
<i>megaprojectos</i>	2.504	4.032	4.712	5.623	5.240	-21%	61%	17%	19%	-7%
<i>Excluindo megaprojectos</i>	1.084	1.547	1.546	1.666	1.798	-28%	43%	0%	8%	8%
Importações	5.883	7.837	12.990	9.580	10.023	-13%	33%	66%	-26%	5%
<i>megaprojectos</i>	774	794	1.714	2.121	3.256	-14%	3%	116%	24%	54%
<i>Excluindo megaprojectos</i>	5.109	7.043	7.726	7.212	8.343	-13%	38%	10%	-7%	16%
Balança de Serviços líquido	-1.700	-1.716	-2.303	-5.381	-6.432	-10%	1%	34%	134%	20%
Balança de Rendimento e transferências, líquido	391	386	471	272	166	-59%	-1%	22%	-42%	-39%
Conta de capital e financeira da qual	5.524	3.176	7.593	7.700	8.328	34%	-42%	139%	1%	8%
IDE, líquido	3.035	5.106	2.529	2.226	2.306	37%	68%	-50%	-12%	4%
<i>megaprojecto</i>	2.568	3.080	1.538	1.219	1.270	169%	20%	-50%	-21%	4%
<i>Excluindo megaprojectos</i>	466	2.026	991	1.007	1.036	-63%	335%	-51%	2%	3%
Outros, líquido	2.354	-2.048	4.831	5.241	5.823	30%	-187%	-336%	8%	11%
Saldo global	1.920	-412	-527	84	233	...	...	...	...	...
<i>Erros e omissões</i>	0	0	0	0	0					
<i>Défice de financiamento</i>	-1.920	412	527	-84	-233					
<i>Reservas (- = influxo)</i>	-726	402	394	-187	-351					
<i>Utilização líquida do crédito</i>	281	-26	133	103	118					
<i>Financiamento excepcional (1)</i>	261	220	0	0	0					
Memo:										
<i>Conta corrente (% PIB), excluindo mais-valias</i>	-25,7	-22,3	-45,0	-39,2	-37,9	...	...	...	...	...
<i>Excluindo megaprojectos</i>	-27,4	-36,2	-37,0	-32,9	-35,6	...	...	...	...	...

Fonte: Estimativas do corpo técnico do Banco Mundial, dados BM; Δ=variação de percentagem.

(1) Outros fluxos incluem investimento líquido de carteira; moeda e depósitos líquidos; empréstimos; seguros, pensões, e esquemas de garantia normalizados (líquidos); créditos e adiantamentos comerciais líquidos; outras contas a pagar/a receber líquidas.

Política fiscal

A gestão fiscal tem sido, em geral, prudente, apesar dos repetidos choques, mas os défices de financiamento são significativos e

cada vez mais financiados por dispendiosas emissões de dívida interna.

A resposta fiscal resoluta das autoridades ajudou a resistir aos choques recentes, mas

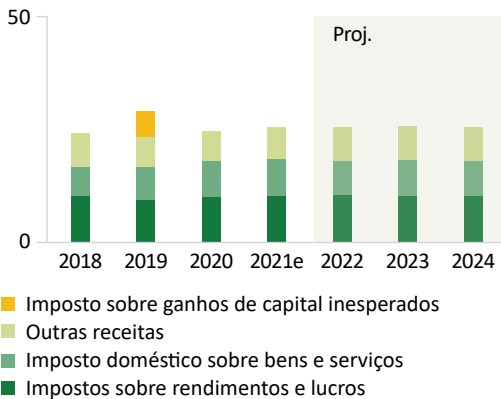
as pressões fiscais permanecem. Apesar da pressão de despesa resultante da pandemia e da situação humanitária e de segurança no Norte, a gestão fiscal tem permanecido geralmente prudente. Estima-se que o défice orçamental global tenha diminuído para 4,5% do PIB em 2021, contra 5,7% em 2020 (Tabela 3). A despesa pública total diminuiu significativamente, de 33,5% do PIB em 2020 para 30,6% em 2021 (Figura 13). As receitas totais mantiveram-se em cerca de 25,3 por cento do PIB, reflectindo o aumento de receitas dos impostos sobre o rendimento e

da receita não fiscal. Com este desempenho da receita e a lenta execução da despesa de investimento, os saldos fiscais (excluindo donativos) melhoraram um pouco em 2021. Estima-se que os diferimentos do serviço da dívida ao abrigo da iniciativa de suspensão do serviço da dívida (DSSI) em 2021 tenham atingido 1,1 por cento do PIB. No entanto, os donativos dos doadores diminuíram para 2,2% do PIB (de 3,6% em 2020), com os défices cobertos por levantamentos dos depósitos de mais-valias passadas e pelo aumento das emissões de dívida interna.



Figura 10: As receitas resistiram bem, apesar dos vários choques ...

Receita do Estado (em percentagem do PIB)

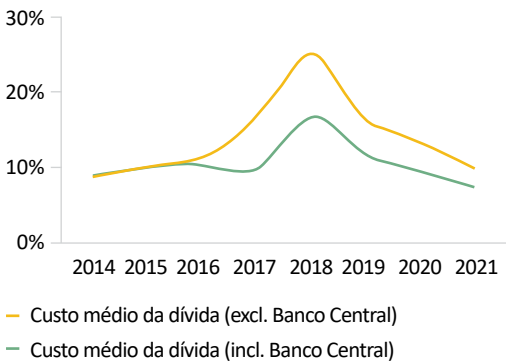


Fonte: Banco Mundial e Ministério da Economia e Finanças.



Figura 12: ...cada vez mais financiado através da dispendiosa emissão de dívida interna...

Custo médio da dívida interna

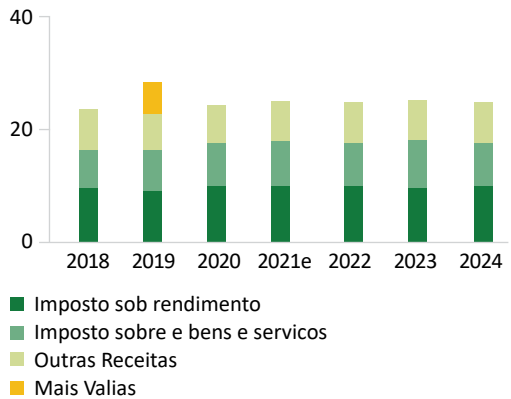


Fonte: Banco Mundial e Ministério da Economia e Finanças.



Figura 11: ...mas as necessidades de despesa permanecem bem acima dos níveis pré-pandémicos

Receita do Estado (em percentagem do PIB)

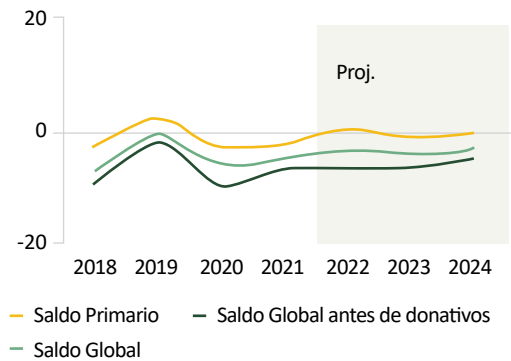


Fonte: Banco Mundial e Ministério da Economia e Finanças.



Figura 13: ...atrasando a consolidação fiscal

Saldos Orçamentais e Apoio ao Orçamento (em percentagem do PIB)



Fonte: Banco Mundial e Ministério da Economia e Finanças.

A despesa pública total voltou aos níveis pré-COVID, atingindo 30,6% do PIB em 2021, impulsionada por investimentos públicos inferiores ao orçamentado e pela apreciação cambial. A massa salarial do sector público continua a crescer, atingindo 5,5% em termos reais em 2021, ou 13,3% do PIB, uma subida a partir de 8% do PIB em 2008. Este crescimento tem sido impulsionado por aumentos discricionários dos elementos de compensação que acrescem ao salário base. Em 2021, o Parlamento aprovou um projecto de lei que introduz uma nova estrutura de remuneração dos funcionários públicos, mas que precisa de ser complementado com reformas estruturais para colocar a massa salarial numa trajetória mais sustentável. Além disso, a insurreição no norte do país, ainda que contida nos últimos meses, tem colocado desafios adicionais, com as despesas militares a situarem-se perto dos 2% do PIB em 2021, um rácio quatro vezes superior ao de 2019.⁴ Apesar destes desenvolvimentos, uma taxa de execução da despesa de capital de 77% e um serviço da dívida inferior ao orçamentado, em parte devido à apreciação da moeda, têm contribuído para manter a despesa total em cerca de 30% do PIB, muito abaixo dos níveis de 2020.

A 25,3% do PIB, as receitas registaram um desempenho sólido em 2021, impulsionado pela recuperação do crescimento e permanecendo num nível comparável ao de 2020. As receitas dos impostos sobre o rendimento permaneceram estáveis em cerca de 10% do PIB (Figura 12), reflectindo a recuperação do crescimento económico e medidas de execução fiscal, como o reforço da retenção na fonte para pessoas singulares. As receitas não fiscais aumentaram de 4 para 4,2 por cento do PIB entre 2020 e 2021, impulsionadas por maiores dividendos da empresa ferroviária estatal e da concessão da central hidroeléctrica de Cahora Bassa. Reflectindo uma recuperação parcial no sector mineiro e o crescimento do volume de electricidade, a contribuição dos megaprojectos nos sectores extractivo e energético aumentou 40 por cento em termos nominais, expandindo a sua parte nas

receitas totais em 2 pontos percentuais, atingindo 10,6 por cento das receitas totais.

A dívida pública doméstica tem continuado a aumentar à medida que as autoridades recorrem ao dispendioso mercado interno para responder às necessidades de financiamento. Estima-se que o stock da dívida interna tenha atingido 22% do PIB em 2021, contra 16% em 2019 (Figura 14). A dívida pública total diminuiu para cerca de 104 por cento do PIB em 2021, a partir de 120 por cento em 2020, mas principalmente devido à apreciação da moeda. Para além das pressões colocadas pela COVID-19, os níveis elevados da dívida interna reflectem as necessidades de gastos na defesa para enfrentar a situação de segurança e humanitária em Cabo Delgado, as necessidades de financiamento a curto prazo das empresas públicas com mau desempenho, e o serviço da dívida em obrigações do tesouro. O serviço da dívida continua elevado, e o perfil da dívida interna apresenta uma concentração considerável de maturidade. Quase 75 por cento do stock de obrigações do tesouro é devido entre 2021 e 2023, o que aumenta os riscos de renovação da dívida. O financiamento da dívida interna tem um custo elevado, com a taxa de juro dos bilhetes do Tesouro com um prazo de vencimento superior a dois meses a atingir uma média superior a 13% durante 2021. As taxas de juro efectivas das emissões de dívida interna (excluindo empréstimos do Banco Central) foram de 10% em 2021, em comparação com 5% em 2015 (Figura 14). Isto é discutido com mais detalhe na Caixa 1.

As autoridades concluíram a reestruturação do Eurobond MOZAM 2023 em finais de 2019 e estão a contestar outras dívidas ocultas. Concluíram as negociações dos 727 milhões de dólares com os credores do MOZAM 2023, resultando numa troca por um título de 900 milhões de dólares. Nos termos do acordo, o vencimento foi prolongado de 2023 para 2031, e a taxa anual de cupão foi reduzida de 10,5% para 5% até 2023 e 9% a partir de 2023. A reestruturação aliviou o fluxo de caixa.

⁴ Desde 2017, Moçambique tem vindo a combater uma insurreição orquestrada por militantes alegadamente ligados ao Estado islâmico na província de Cabo Delgado, no norte do país. O conflito já custou ao país mais de 2.000 vidas e levou a cerca de 700.000 deslocados nos últimos três anos. As autoridades procuraram o apoio militar da SADC e do Ruanda e formação pelos EUA e pela UE, com resultados iniciais positivos.

Moçambique também tomou medidas para contestar legalmente os dois outros empréstimos não declarados, Proindicus e MAM, iniciando processos legais para contestar a sua validade. Paralelamente, em Maio de 2020, o Tribunal Constitucional de Moçambique decidiu que estas dívidas tinham sido contraídas ilegalmente. Com base nestes desenvolvimentos, a ASD de

Moçambique não inclui as dívidas da Proindicus e da MAM na sua base, tratando-as em vez disso como passivos contingentes. Em Outubro de 2021, o Credit Suisse foi multado pela Autoridade de Conduta Financeira do Reino Unido pelo seu papel no escândalo da dívida de longo prazo e foi obrigado a cancelar 200 milhões de dólares da dívida de Moçambique.

Caixa 1: A crescente dívida interna requer uma estratégia de gestão urgente

A dívida interna tem crescido rapidamente, particularmente desde 2016. Na sequência da crise da dívida de 2016, os cortes no apoio orçamental dos doadores e o acesso limitado ao financiamento externo levaram as autoridades a recorrer ao endividamento no mercado interno. O stock da dívida interna aumentou de 12% para 22% do PIB entre 2016 e 2021 (Figura 18). Para além das pressões sobre as despesas causadas por choques recorrentes, tal foi motivado pela necessidade de refinanciar as obrigações vencidas, apoiar as empresas públicas com um desempenho abaixo do esperado, e resolver os pagamentos em atraso aos fornecedores nacionais.

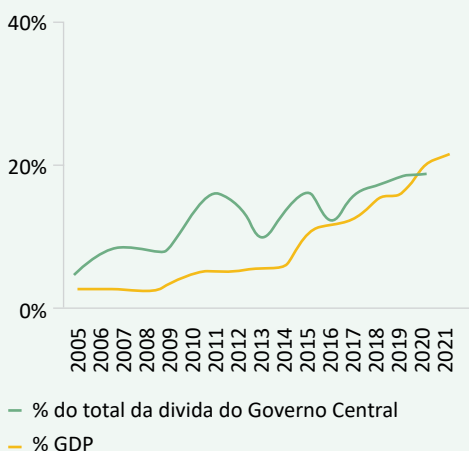
Ao mesmo tempo, o stock da dívida interna tem registado mudanças consideráveis

na sua estrutura, com a dívida do Banco Central a ganhar terreno (Figura 18). Antes de 2016, o Governo tinha minimizado o recurso ao financiamento do Banco Central, em parte devido a preocupações inflacionárias. Mas, ultimamente, o financiamento do Banco Central tornou-se um dos mecanismos de financiamento dominantes desde 2016, constituindo cerca de 30% do total do stock da dívida interna. Houve também um aumento na utilização de bilhetes do tesouro (BT) para financiamento orçamental, resultando numa acumulação anual do stock de BT e em reembolsos que não foram efectuados dentro do mesmo ano fiscal. Tais mudanças na estrutura têm aumentado as pressões sobre os mercados financeiros domésticos. Sendo os bancos comerciais os principais



Figura 14: A dívida interna tem crescido rapidamente...

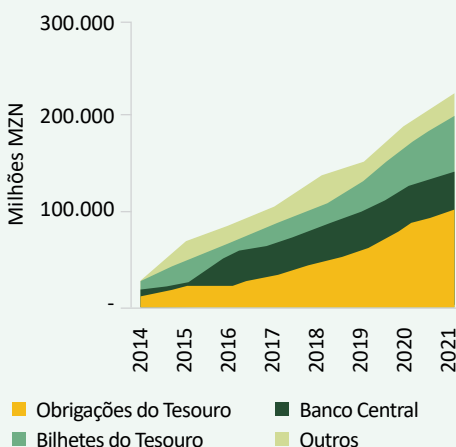
Stock da dívida interna



Fonte: Ministério da Economia e Finanças e cálculos do corpo técnico do BM.



Figura 15: ... e a sua estrutura tem mudado nos últimos anos



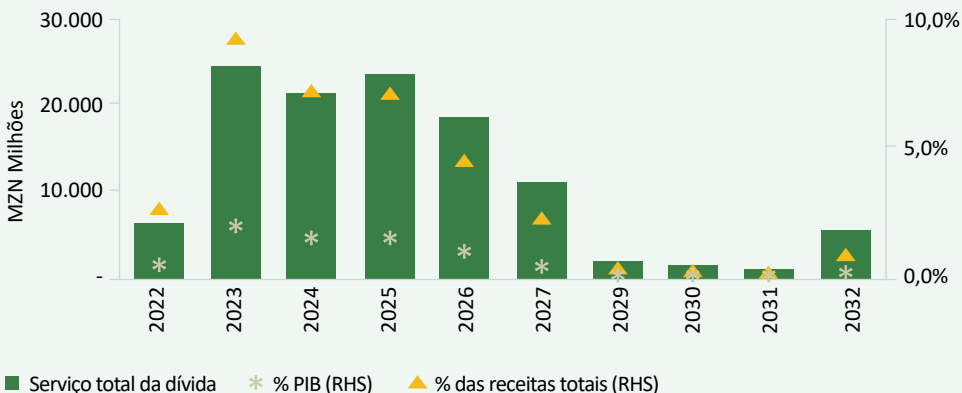
Fonte: Ministério da Economia e Finanças.

compradores de BT, o aumento do endividamento do Governo aumenta a pressão sobre a procura de crédito interno, já caracterizada por taxas de juro elevadas (também em comparação com os países pares). Além disso, sendo o risco

de BT próximo de zero, o apetite já baixo do mercado financeiro para emprestar às MPME é ainda mais desencorajado. Para além disso, o financiamento directo do Banco Central reduz o espaço para a flexibilização da política monetária.

Figura 16: ...e o perfil da dívida representa um elevado risco de refinanciamento

Serviço da dívida das obrigações do Tesouro (2022-2032)



Fonte: Ministério da Economia e Finanças e cálculos do corpo técnico do BM.

É provável que as pressões da dívida interna continuem a aumentar a médio prazo, a menos que a sua gestão melhore. As obrigações do Tesouro – que representam cerca de 50% do stock total da dívida interna – apresentam um perfil de maturidade muito concentrado. Mais de 80% do stock deste instrumento é devido entre 2022 e 2026, e só

o seu serviço da dívida pode absorver até 7% das receitas totais durante o período (Figura 20). Com o crescimento total das receitas projectado num valor mínimo, o risco de reemissão é muito elevado e acrescenta pressões ao orçamento já apertado. Estes problemas sublinham a necessidade de uma melhor estratégia de gestão da dívida interna.

A análise da sustentabilidade da dívida (ASD) do FMI-Banco Mundial de Abril de 2022 conclui que Moçambique corre um risco elevado de sobre-endividamento, com a dívida avaliada como sendo sustentável num sentido prospectivo, olhando para o futuro (Caixa 1). O risco de sobre-endividamento é elevado, tanto para a dívida pública global como para a externa. A dívida é avaliada como sustentável numa perspectiva de futuro porque uma parte significativa dos empréstimos projectados reflecte a participação do Estado em projectos

de GNL de dimensão considerável, que serão reembolsados directamente a partir de receitas futuras de gás. Relativamente à dívida externa, embora a avaliação global se mantenha inalterada, os indicadores de sustentabilidade pioraram um pouco e prevê-se que atinjam os limiares prudentes mais tarde do que na última ASD (Abril de 2020). O atraso na reposição da maioria dos indicadores em níveis sustentáveis deve-se às necessidades de financiamento adicionais associadas à pandemia e ao adiamento de grandes projectos de GNL.

Tabela 3: Indicadores fiscais seleccionados

% PIB	2016 Actual	2017 Actual	2018 Actual	2019 Actual	2020 Actual	2021 Est.
Receitas + donativos (excl. IMV)	23,9	24,6	25,8	24,4	27,9	27,1
Receitas totais	22,0	25,1	23,8	28,9	24,3	25,3
Receitas fiscais	18,4	20,0	20,5	25,0	20,9	21,2
..... <i>das quais:</i>						
mais valias		2,5		5,7		
Receitas não fiscais (incl. receitas de capital)	3,6	5,1	3,2	3,9	3,3	4,2
Donativos	1,9	1,9	2,0	1,2	3,6	1,7
Despesa total e capacidade líquida de financiamento	30,6	30,3	31,2	30,5	33,5	30,6
Despesas correntes	19,2	19,4	21,3	20,6	23,6	23,3
..... <i>das quais:</i>						
Compensação a funcionários	10,4	10,6	10,8	11,8	13,4	13,8
Juros da dívida pública	2,5	3,0	4,4	3,3	3,2	2,6
..... <i>das quais</i>						
atrasados	0,5	1,5	0,0	0,3	0,2	0,0
Despesas de capital	8,1	6,7	8,1	7,6	8,9	7,0
Financiado domesticamente	3,2	3,2	3,7	4,7	4,5	3,2
Financiamento externo	4,9	3,5	4,4	2,9	4,4	3,8
Capacidade líquida de financiamento	1,8	3,0	1,6	1,5	0,7	0,3
Saldo fiscal – base de compromisso						
Saldo primário	-4,3	-0,3	-2,4	2,8	-2,5	-1,9
Saldo global	-6,7	-3,3	-6,8	-0,5	-5,7	-4,5
Saldo primário (excluindo imposto sobre mais valias)	-4,3	-2,8	-2,4	-2,8	-2,5	-1,9
Saldo global (excluindo imposto sobre mais valias)	-6,7	-5,7	-6,8	-6,1	-5,7	-4,5
Financiamento						
Financiamento externo	3,9	6,8	3,3	2,2	4,4	0,9
Financiamento externo líquido (compromisso)	2,0	2,8	0,1	1,6	3,8	0,4
Desembolsos	4,9	4,6	4,0	3,9	6,3	2,4
Amortização	-2,9	-1,7	-3,9	-2,3	-2,5	-2,1
Financiamento externo excepcional - dívida*	1,8	4,0	3,2	0,6	0,6	0,5
Financiamento interno líquido	2,9	-1,1	3,6	4,0	1,2	3,6

Nota: IMV significa imposto sobre mais valias.

Fonte: Dados do MEF e do FMI, cálculos do corpo técnico do Banco Mundial.

Política Monetária e Sector Financeiro

As autoridades monetárias encontraram um equilíbrio entre a gestão das pressões inflacionárias e o apoio à recuperação económica

Num contexto de pressões inflacionárias crescentes em 2021, o Banco Central inverteu a orientação de flexibilização monetária adoptada em 2020 com um aumento contido das taxas directoras. Após a flexibilização das taxas em 2020 para estimular a economia, a política monetária foi tornada mais restritiva no início de 2021. O Comité de Política Monetária (CPMO) aumentou as taxas directoras em 300 pontos base em Janeiro de 2021 para conter as pressões inflacionárias e apoiar a moeda (Figura 17). Estas medidas contribuíram para um declínio de 19% da base monetária no ano até Novembro de 2021, contra um aumento de 16% em relação ao mesmo período do ano anterior. As autoridades neutralizaram o impacto destas medidas, reduzindo substancialmente as reservas obrigatórias. As reservas obrigatórias para depósitos em moeda estrangeira e nacional foram reduzidas de 34,5% para 11,5%, e de 11,5% para 10,5%, respectivamente. Apesar destes desenvolvimentos, a taxa de referência do sistema financeiro aumentou ainda mais, de 15,9 para 18,9 por cento no ano até Dezembro de 2021, limitando o crescimento do crédito.



Figura 17: Moçambique foi o primeiro país a aumentar as taxas directoras após o início da pandemia da COVID-19

As mudanças na taxa directora do BM a partir de Janeiro de 2021



■ Taxa de política inalterada ■ Corte de taxa de apólice
■ Taxa de apólice aumentada

Fonte: Bloomberg.

A vulnerabilidade do sector financeiro aos choques agravou-se devido à recuperação lenta, à elevada exposição ao risco soberano, e à volatilidade cambial. Embora o sector financeiro tivesse entrado na crise da COVID-19 com almofadas de capital geralmente adequadas, as vulnerabilidades pré-existentes – em particular crédito malparado (NPL) e a exposição ao risco soberano – agravaram-se com a recessão induzida pela pandemia. O crescimento do crédito recuperou em 2020 com empresas e indivíduos a prepararem-se para o início da pandemia, mas estagnou em 2021. Após um forte crescimento real em 2020 (13,2 por cento), o crescimento do crédito ao sector privado tornou-se negativo (-5,1 por cento em termos homólogos em Dezembro de 2021). O rácio de adequação de capital do sistema (RCA) e o rácio de alavancagem permaneceram estáveis durante os últimos 12 meses (28% e 13%, respectivamente, em Novembro de 2021). A partir do 3º trimestre de 2021, havia um pequeno banco insolvente e um outro pequeno banco com rácio de solvabilidade aquém do mínimo de 12%. O crédito malparado do sistema no seu todo representava 10% do total em Novembro de 2021, comparativamente a 11% no ano anterior. Os bancos reestruturaram proactivamente cerca de 10% da sua carteira de empréstimos devido à COVID-19, gerando estabilidade no crédito a curto prazo. No entanto, estas reestruturações representam vulnerabilidades futuras, dado que não exigiram provisões adicionais. Em Novembro de 2021, o crédito líquido do sector financeiro ao governo situava-se em MZN 99,5 mil milhões (9% do PIB), equivalente a quase 50% de crescimento (termos homólogos).

Reformas anteriores e em curso reforçaram a fiscalização regulatória do sector financeiro, com medidas mais rigorosas introduzidas em 2021. O BM melhorou a comunicação dos indicadores prudenciais. Desde 2017, os relatórios de risco sistémico dos bancos comerciais têm vindo a ser publicados trimestralmente, permitindo uma maior transparência e uma melhor fiscalização do sector. O banco também divulga indicadores de solidez financeira, incluindo o relatório anual de estabilidade financeira, publicado pela primeira vez em Março de 2019 (Tabela 4).

Além disso, Moçambique aprovou uma nova lei das instituições financeiras em Dezembro de 2020, incluindo um quadro para a resolução de bancos frágeis e o reforço do seguro de

depósitos. No entanto, algumas características da nova lei (incluindo as relacionadas com o quadro de resolução bancária) ainda carecem de ser regulamentadas.

Tabela 4: Indicadores financeiros acompanham a saúde do sector bancário de Moçambique

(percentagem)	BIM	ABSA	BCI	S. Bank	Sistema
Capital total sobre activos totais	44,8	19,6	24,2	22,2	27,7
Crédito malparado	14,8	3,5	14,2	1,9	8,6
Provisões	108,7	122,8	40,8	80,9	88,3
Rendibilidade dos activos	5,5	0,9	2,7	3,5	3,2
Rendibilidade dos capitais próprios	27,7	6,6	23,8	22,0	20,0
Activos líquidos	59,7	46,1	48,9	67,0	55,4

Nota: BCI= Banco Comercial e de Investimentos; BIM= Millenium BIM; S Bank = Standard Bank; ABSA = Amalgamated Banks of South Africa. Fonte: Banco de Moçambique (BM) (Novembro 2021).

Perspectivas e Riscos

As perspectivas são favoráveis, mas sujeitas a riscos consideráveis decorrentes de novas ondas da COVID-19, catástrofes naturais e instabilidade no norte do país. Os recentes conflitos Ucrânia-Rússia vêm juntar-se aos desafios.

As perspectivas de crescimento a médio prazo são positivas, apoiadas pela recuperação global gradual e pelos desenvolvimentos nas áreas do GNL e da agricultura. Espera-se que o crescimento se acelere a médio prazo, com uma média de 5,7 por cento entre 2022 e 2024, reflectindo principalmente a produção de GNL. O projecto *offshore* Coral-Sul de GNL deverá iniciar a produção na segunda metade de 2022 e atingirá provavelmente a plena capacidade entre 2023 e 2024. Assumindo condições meteorológicas favoráveis, a agricultura manterá um desempenho positivo nos próximos anos devido a investimentos contínuos em factores de produção. A recuperação da procura global e dos preços das matérias-primas continuará a apoiar os ganhos de exportação, e os fluxos de IDE (principalmente ligados ao GNL) sustentarão os investimentos. Além disso, assumindo que os subsídios associados à pandemia e a mobilidade global ganham dinamismo, o

turismo, o comércio e os serviços públicos virão a recuperar. Isto será reforçado pela retoma de projectos de GNL, impulsionando o IDE e a procura interna de serviços, em particular de bens imóveis, hotelaria, transporte e construção.

A economia de Moçambique é susceptível de ser afectada negativamente pelo impacto global do conflito Rússia-Ucrânia. Antes da eclosão do conflito, o crescimento do PIB em 2022 tinha sido projectado em 4,0 por cento. O crescimento foi agora revisto para 3,8%, uma vez que o país terá uma factura de importação mais elevada, dado o grande peso do combustível e do trigo no cabaz de importações (Caixa 2). A continuação dos preços elevados dos combustíveis irá retrair a actividade económica. Como o combustível é uma grande parcela no cabaz de consumo total e é um factor determinante do preço de outros bens essenciais, preços mais altos dos combustíveis irão exacerbar as pressões inflacionárias. Do lado da procura, o aumento dos preços e das taxas de juro irá dificultar o consumo e o investimento. Do lado da oferta, os produtores estão a enfrentar um aumento dos custos dos factores de produção. O sector dos transportes será especialmente afectado. Contudo, parte destas pressões serão provavelmente compensadas por maiores exportações, nomeadamente de carvão e gás. Além disso, o início das exportações de GNL

na segunda metade de 2022,⁵ combinado com o aumento da produção de carvão, irá compensar parcialmente os efeitos negativos do conflito na Ucrânia.

Os riscos de perda são consideráveis e, caso se materializem, podem reduzir o crescimento para 1.9% em 2022.

Para além dos mencionados acima, outros riscos advêm da insurreição no norte e de outras vagas de infecção COVID-19. Sob um cenário negativo (Figura 1 e Tabela 5), a instabilidade ameaça o reinício do projecto liderado pela Total e a decisão final de investimento (FID) do projecto liderado pela Exxon Mobile. Este cenário abrandaria a recuperação dos sectores com ligações a montante e a jusante com os projectos de GNL, incluindo a indústria transformadora, construção, imobiliário e outros sectores de serviços. Os preços das importações essenciais, como combustíveis e cereais, continuariam a aumentar devido à recuperação global e às restrições de abastecimento induzidas pelo conflito na Ucrânia, exercendo pressão sobre a inflação e reduzindo o consumo. Além disso, se o país enfrentar uma nova vaga de casos de COVID, isso teria implicações importantes para a mobilidade e a procura de serviços.

Apesar das perspectivas serem em geral positivas, espera-se que o modelo orientado para a extracção continue apelando a uma maior diversificação e participação do sector

privado. Ao longo do tempo, Moçambique tem vindo a registar poucas mudanças na estrutura da economia afastando-se da agricultura de subsistência de baixa produtividade, que representa cerca de 70 por cento do emprego, mas apenas 25 por cento do PIB. A expectativa é que os desenvolvimentos no sector do GNL reforcem o actual modelo de crescimento centrado na extracção, com poucas ligações locais e baixa criação de emprego. Criticamente, a curto e médio prazo, as receitas do GNL canalizadas para o governo serão mínimas até os projectos amortizarem a dívida acumulada pelo Estado durante a sua fase de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, os défices de capital físico e humano continuam a ser significativos, limitando o crescimento nas indústrias não extractivas. Neste contexto, Moçambique precisa de desencadear o crescimento em actividades não extractivas, promovendo uma economia mais interligada e competitiva que partilhe o crescimento de forma mais equitativa. O país tem um forte potencial para diversificar o seu modelo de crescimento, desenvolvendo uma agricultura comercial e um sector de serviços competitivo centrado nos serviços de base das TIC, telecomunicações, transportes e logística. Esta mudança exigirá algum espaço fiscal para investir em capital físico e humano e uma maior participação do sector privado em sectores não-extractivos.

Tabela 5: As perspectivas de crescimento dependem da materialização ou não de vários riscos

PIB real, %	2021e	2022p	2023p	2024p
Cenário de base	2,2	3,8	5,0	8,3
Cenário Pessimista	2,2	1,9	4,7	5,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, estimativas do corpo técnico do Banco Mundial. e = estimativa; p = projecção

À medida que os investimentos em GNL forem sendo retomados, o DCC deverá aumentar, mantendo-se em cerca de 41 por cento a médio prazo

O DCC deverá subir a médio prazo à medida

que os grandes projectos de GNL forem sendo retomados. O aumento das importações dos megaprojectos, particularmente serviços relacionados com o GNL, irá aumentar a pressão sobre o DCC. Embora em 2022 se preveja que o défice seja parcialmente compensado pelo início

⁵ O projecto *offshore* Coral, liderado pela ENI – que é o mais pequeno dos três projectos de GNL em curso na Bacia do Rovuma – deverá iniciar a produção na segunda metade de 2022. O pressuposto é que o projecto atinja 17% da capacidade total de produção de 3,4 mtpa em 2022.

das exportações de GNL do projecto Coral-Sul e pelo aumento dos preços das matérias-primas, o DCC irá praticamente duplicar para 45% (Tabela 2). À medida que a implementação dos projectos de GNL for retomada e as importações aumentarem noutros sectores, prevê-se que o

DCC continue a ser alto, atingindo uma média de cerca de 38,5% do PIB em 2023/2024. Apesar desta perspectiva, espera-se que as reservas brutas se mantenham em níveis confortáveis, apoiadas por influxos de IDE, donativos, e financiamento em condições favoráveis.

Tabela 6: As perspectivas externas poderiam ser impulsionadas por um aumento das receitas do gás e do carvão

Preço nominal das matérias-primas	2020	2021e	2022p*	2023p	2024p
Alumínio USD/t	1.704	2.550	3.250	2.500	2.400
Carvão, Austrália USD/t	60,8	140	197	90	86,4
Gás natural, Europa USD/MMBtu	3,3	14,5	33	8,8	8,4
Tabaco USD/t	4.336	4.200	4.225	4.275	4.293

Fonte: World Bank Commodities Price Forecast October 2021; World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet) April 2022; e = estimativa; p = projecção; MMBtu = milhões métricos de Unidades Térmicas Britânicas; t = tonelada *2022 preços reflectem a média dos primeiros três meses do ano.

O aumento dos preços internacionais do petróleo e do trigo que se seguiu ao conflito na Ucrânia pode acrescentar ainda mais pressões ao DCC em 2022, mas há também alguns aspectos positivos. No início do conflito, os preços do petróleo subiram mais de 40 por cento, de 76,9 dólares por barril no final de Dezembro de 2021 para 109,8 dólares por barril em 21 de Março de 2022. Da mesma forma, os preços futuros de trigo subiram para 11,7 USD por *bushel* a partir de 21 de Março, o nível mais alto em mais de uma década (Figura 1.b). Em comparação com as projecções de Outubro de 2021, o aumento do preço do combustível e do trigo combinado pode acrescentar um total de 700 milhões de USD (4% do PIB) (Tabela

5) à factura de importações de Moçambique, estimada em 13 mil milhões de USD no final de 2022. Embora seja provável que o aumento do custo das importações seja compensado pelo aumento das exportações em 2022, prevê-se que o DCC aumente consideravelmente para 8,1 mil milhões de USD no final de 2022, mais do dobro do nível de 2021. O recente aumento dos preços do gás, combinado com o aumento da produção de carvão e GNL, pode acrescentar cerca de 500 milhões de USD ao total das exportações. No global, a balança comercial passará dos 4,5 mil milhões de USD inicialmente previstos para 8,5 mil milhões de USD, elevando o DCC para 44% do PIB em 2022, por oposição aos 30% anteriormente projectados (ver Caixa 2).

Caixa 2: O que significa para Moçambique o aumento dos preços internacionais dos produtos de base?

O conflito Rússia-Ucrânia levou a um aumento dos preços dos principais produtos de base importados por Moçambique. Os preços do petróleo bruto (Brent) aumentaram mais de 40 por cento, de 76,9 dólares por barril no final de Dezembro de 2021 para 109,8 dólares por barril no dia

21 de Março de 2022. Da mesma forma, os preços do trigo subiram para 11,9 USD por *bushel* a 21 de Março de 2022, o mais alto em mais de uma década. O gás natural (Europa) aumentou de 16 USD por milhão de unidades térmicas britânicas (mmbtu) para 30 USD entre Dezembro e Março (Figura 12).

Título da figura

Petróleo



Trigo



Gás natural



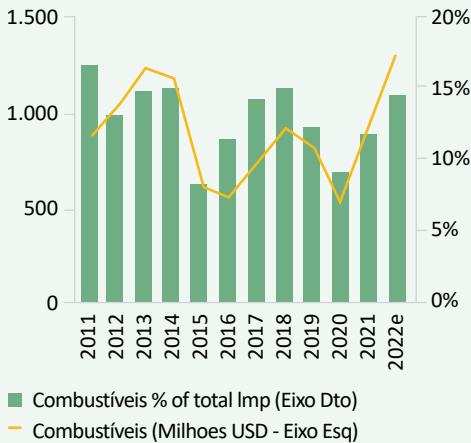
Carvão



Moçambique é um importador líquido de petróleo e trigo. As importações de petróleo e produtos refinados representam cerca de 12% do total das importações do país. Os principais parceiros de importação de Moçambique são os Emirados Árabes Unidos (28%),

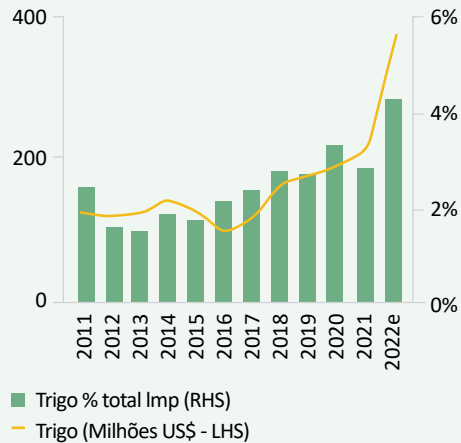
África do Sul (22%), e Índia (21%). As importações de trigo representam 3 por cento do total das importações de Moçambique. Os principais países de origem das importações de trigo do país incluem o Paquistão (14%), a África do Sul (11%) e a Rússia (8%).

Moçambique: Importações de petróleo (% milhões de dólares)



Fonte: Banco de Moçambique e cálculos do corpo técnico.

Moçambique: Importações de trigo (% milhões US\$)



Fonte: Banco de Moçambique e cálculos do corpo técnico.

As autoridades aumentaram os preços dos combustíveis na bomba com a subida dos preços mundiais do petróleo. Na sequência do aumento dos preços do petróleo, as autoridades fizeram ajustamentos em alta nos preços internos dos combustíveis. Os preços na bomba foram revistos de acordo com uma fórmula que reflecte o preço internacional de base, a taxa de câmbio, os custos de transporte e armazenamento, a margem de lucro dos distribuidores, e os impostos. Contudo, o aumento do preço internacional não foi totalmente repercutido no mercado interno,⁶ com o governo a tomar medidas para reduzir os custos logísticos e de transporte de combustível. Os preços da gasolina e do gasóleo na bomba – produtos refinados consumidos principalmente no mercado interno – aumentaram de MZN 69 e MZN 61,7 por litro, para MZN 77,4 e MZN 71, respectivamente. Os preços do gás de cozinha, gasolina, e querosene foram ajustados em 14,5, 11,8 e 4,6 por cento, respectivamente. Os ajustamentos internos nos preços do trigo ainda não são claros.

A transmissão parcial do aumento do preço

internacional dos combustíveis poderia levar a um custo fiscal total de 1% do PIB (Tabela 8). O aumento do preço do petróleo tem dois efeitos fiscais esperados: (i) um aumento das receitas fiscais cobradas nas importações e compras de combustíveis; e (ii) um aumento do subsídio de combustível, a diferença entre os preços na bomba e o custo real do combustível. Embora os preços internacionais dos combustíveis tenham aumentado 40 por cento, os aumentos dos preços na bomba foram de cerca de 15 por cento. Além disso, o governo reduziu os impostos sobre combustíveis, o que inclui as margens dos distribuidores, taxas de manuseamento portuário, taxas de armazenagem, entre outros. A contabilização dos ajustamentos nas taxas, mantendo tudo o resto constante, fluxos fiscais líquidos – as diferenças entre a cobrança de receitas relacionadas com combustíveis e o aumento estimado dos subsídios – iria baixar de 1 para 0,2 por cento do PIB entre 2021 e 2022 (Tabela 4). Com efeito, o governo registaria um aumento na cobrança de receitas relacionadas com os combustíveis, que seria compensado por um aumento considerável dos subsídios.

⁶ Em 2008 e 2010, ajustamentos totais dos preços dos combustíveis domésticos na sequência dos aumentos dos preços internacionais levaram a motins nos principais centros urbanos. A possível instabilidade social pode explicar em parte a única passagem parcial do aumento dos preços mundiais do petróleo.

Tabela 7: Impacto fiscal do aumento dos preços internacionais do petróleo e do trigo, com base em dois cenários possíveis

(em Milhões de USD, excepto apresentada outra medida)

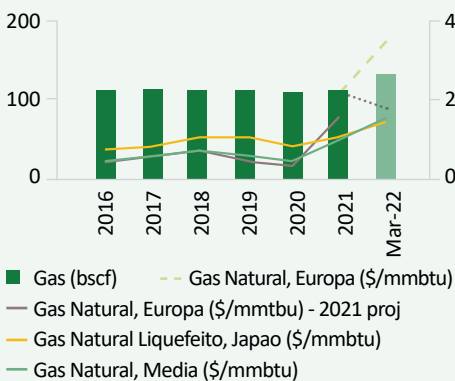
	2021	Cen. 1 2022 (12% de aumento da gasolina + 15% de aumento do gasóleo)	Cen. 2 2022 (17% de aumento da gasolina + 20% de aumento do gasóleo)
Receitas de combustível (A)	318	371	371
Subsídio de combustível (B)	132	335	305
Receita líquida de combustível (A-B)	185	36	66
Perda líquida de receitas em 2022 (em comparação com 2021)		-80%	-63%
Perda líquida de receitas em 2022 (percentagem da receita)		3,2%	2,5%
Perda líquida de receitas em 2022 (percentagem do PIB)		0,8%	0,6%

Fonte: MEF e Ministério dos Recursos Naturais e cálculos do corpo técnico do Banco Mundial.

Pressões externas decorrentes do aumento dos preços do petróleo, mas há também alguns aspectos positivos. De acordo com o Commodity Market Outlook (Abril de 2022) do Banco Mundial, os preços do petróleo situavam-se em média em 112,4 USD por barril em Março de 2022. Em comparação com as projecções de Outubro de 2021, o aumento combinado do preço do combustível e do trigo pode acrescentar um total de 700 milhões de USD (4% do PIB) (Tabela 5) à factura de importação de Moçambique, estimada em 1.3 mil milhões de USD no final de 2022. O

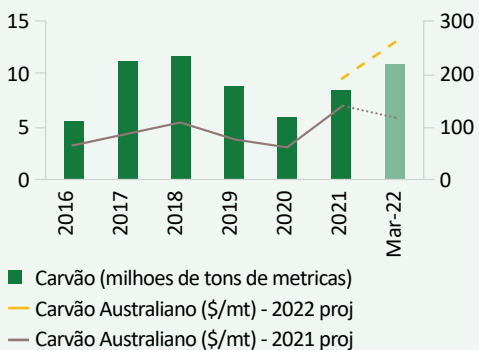
aumento dos custos de importação será parcialmente compensado por maiores volumes de exportação em 2022. Um aumento dos preços do gás, combinado com o início da produção num projecto de GNL em 2022 e o aumento do preço e da produção de carvão, poderá acrescentar 500 milhões de USD ao total das exportações. Globalmente, a balança comercial poderá cair dos 4,5 mil milhões de USD inicialmente previstos para 8,5 mil milhões de USD, elevando o DCC para 45% do PIB em 2022 comparativamente aos 30% anteriormente projectados.

Figura 18: A produção e os preços do gás deverão aumentar



Nota: bscf = Bilhões de pés cúbicos padrão; mmbtu= milhão métrico da unidade térmica britânica; Fonte: CMO do Banco Mundial, relatórios da Sasol e corpo técnico do Banco Mundial.

Figura 19: Também se projecta que os preços do carvão venham a aumentar



Fonte: WB Commodity Markets Outlook, Relatório Vale Sa (2016 -2022) e cálculos do corpo técnico.

Tabela 8: O aumento dos preços internacionais do petróleo e do trigo pode fazer-se sentir através de vários cenários

	Petróleo Média 2021	Petróleo 2022	Trigo média 2021	Trigo (% inc.) 2022
	USD 70.4/bbl	USD 112,4*	7 USD/bushel	10,7 USD/ bushel*
Aumento das importações (milhões de USD)		500,0 2,8%		200,0 1,1%
Aumento das importações (% PIB)				

Artigos de memorando: (i) Produção Interna Bruta (2021): 16,3 mil milhões; PIB (2022): USD 18,1 mil milhões; (ii) Importações Totais (2021): USD 13 mil milhões

*Preço médio de Março

As necessidades brutas de financiamento continuarão a ser elevadas a médio prazo, sublinhando a necessidade de retomar a consolidação fiscal e melhorar a cobrança e gestão de receitas antes de os influxos das receitas de GNL iniciarem

As necessidades de financiamento fiscal continuarão a ser consideráveis a médio prazo. Uma série de medidas fiscais de apoio ajudou a conter a recessão da COVID-19, mas atrasou a consolidação fiscal. Prevê-se que o défice fiscal seja em média de 3,3 por cento entre 2022 e 2024 (Figura 15). Embora se preveja uma diminuição gradual das necessidades de financiamento adicionais, estas permanecerão consideravelmente elevadas entre 2022-2024, a uma média de 1,7 por cento do PIB. A nova estrutura salarial dos funcionários públicos em 2022 promete um maior controlo a médio prazo, mas um custo acrescido a curto prazo. Entre 2021 e 2024, espera-se que a poupança acumulada da reforma da folha salarial seja de 0,7 pontos percentuais do PIB. Além disso, os custos maiores de capital reflectem o programa de vacinação financiado externamente (registado como um investimento) e a necessidade de continuar a abordar a situação de segurança e humanitária no Norte. As autoridades estão a

prever algumas medidas fiscais para mitigar os efeitos socioeconómicos adversos do choque dos preços do trigo e do petróleo resultante do conflito na Ucrânia, o que poderá aumentar as necessidades de financiamento. Espera-se que as necessidades de financiamento adicionais entre 2022 e 2024 sejam cobertas pelo programa ECF do FMI (avaliado em cerca de 456 milhões dólares) e pela Operação de Política de Financiamento (DPO) do WBG (avaliada em cerca de 300 milhões de dólares para 2022). O remanescente poderá ser coberto pelo apoio de outros parceiros de desenvolvimento.⁷ O serviço da dívida poderá aumentar a partir de 2023, com o ajustamento em alta da taxa de juro das obrigações Mozam reestruturadas, de acordo com a reestruturação feita em 2019.⁸

O recente aumento dos preços dos combustíveis irá aumentar as necessidades de financiamento. O Governo poderá perder cerca de 1 pontos percentuais do PIB em receitas fiscais líquidas relacionadas com os combustíveis. Por um lado, a cobrança de impostos sobre combustíveis do governo irá provavelmente aumentar por causa dos preços mais elevados, embora o governo tenha reduzido alguns impostos. Por outro lado, os subsídios⁹ irão aumentar, uma vez que

⁷ Espera-se que o financiamento do FMI ao abrigo do programa previsto apoiado pela Facilidade de Crédito Alargada tenha início em 2022 e cubra necessidades de financiamento externo no valor de 0,6% do PIB. Uma série programática de Financiamento da Política de Desenvolvimento do Banco Mundial (AF22-FY24) é equivalente a 1,7% do PIB (anualmente).

⁸ Em 2019, as autoridades trocaram a obrigação MOZAM 2023 de 727 milhões por uma obrigação de 900 milhões de USD. Sob a nova estrutura de obrigações, a maturidade foi prolongada de 2023 para 2031, e a taxa de cupão anual reduzida de 10,5 para 5% até 2023 e 9% a partir de 2023. A amortização do capital terá início a partir de 2028.

o aumento dos preços internacionais não foi totalmente repercutido nos preços internos ao consumidor. Em 2021, estima-se que o governo recolheu cerca de 318 milhões de USD em impostos sobre combustíveis (9% da receita fiscal total), e gastou 130 milhões de USD em subsídios aos combustíveis. Em termos líquidos, as entradas de receitas relacionadas com combustíveis ascenderam a 185 milhões de USD, cerca de 1 por cento do PIB. Em resultado da transmissão parcial, os subsídios para manter os preços na bomba abaixo do custo efectivo podem aumentar para mais de 300 milhões de USD em 2022. É provável que a cobrança de receitas se mantenha inalterada ou venha a aumentar à medida que o aumento dos preços dos combustíveis compense alguma diminuição na cobrança de impostos (Caixa 1).

Do lado da despesa, o Governo planeia retomar a consolidação fiscal, incluindo através de reformas estruturais da folha de salários e das pensões, e reduzir os riscos fiscais das empresas públicas. Em Setembro de 2021, foi aprovado um novo projecto de lei para reestruturar a remuneração do sector público. De acordo com a lei, seriam necessárias medidas adicionais para reduzir a massa salarial para uma trajetória mais sustentável, nomeadamente através do prolongamento do congelamento temporário das contratações ou da implementação de uma política de desgaste, bem como da realização de uma revisão funcional do emprego público, entre outros. Separadamente, as autoridades estão a iniciar reformas legais e paramétricas para assegurar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões. O governo pretende afastar-se do actual sistema de repartição, em que as contribuições dos trabalhadores são consideradas como receitas do orçamento do Estado, e as pensões são inteiramente pagas a partir das receitas gerais. Finalmente, na sequência da lei das empresas públicas, o Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE), o organismo que gere a participação

do Estado nas empresas públicas, empreendeu várias reformas. O IGEPE está a procurar racionalizar a carteira, estando a avaliar opções para reestruturações, fusões e liquidações, reduzindo os riscos fiscais do sector. Em conjunto, espera-se que estas medidas produzam uma redução das despesas de cerca de 3 pontos percentuais do PIB.

Apesar dos desafios colocados pela pandemia persistente, as autoridades continuam a reforçar a cobrança de receitas e a administração.

Os planos fiscais a médio prazo do governo preveem a melhoria da cobrança de impostos sobre bens importados (i) implementando um sistema de rastreio e controlo das mercadorias em trânsito no território nacional; e (ii) simplificando os procedimentos dos direitos de importação. As autoridades também esperam expandir gradualmente a base tributária através de melhorias tecnológicas e disseminar centros de cobrança por todo o território nacional. As reformas planeadas incluem ainda a melhoria da facturação e selagem de bebidas e tabaco e o aumento dos impostos de selo e da cobrança do IVA sobre estes produtos. No âmbito do programa previsto com o FMI, as autoridades estão também a iniciar reformas para eliminar as isenções e a taxa zero do IVA a nível nacional, a fim de aumentar a cobrança de impostos. Finalmente, esperam-se receitas fiscais significativas da venda de GNL através do petróleo de lucro do Estado, uma vez alcançada a recuperação de custos, e através de receitas dos impostos sobre o rendimento e receitas não fiscais. No entanto, não se esperam receitas substanciais de GNL até 2030.

A curto prazo, as autoridades precisam maximizar o financiamento externo concessional e reduzir o recurso à dispendiosa dívida interna. É essencial assegurar financiamento a partir do programa previsto com o FMI e do Financiamento de Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial. As

⁹ A determinação dos preços dos combustíveis na bomba em Moçambique é gerida pela ARENE (a Autoridade para a Regulamentação Energética). Normalmente, os preços aprovados para a bomba são geridos em torno de um custo efectivo que reflecta o preço internacional do combustível, custos logísticos (armazenamento, movimentação portuária, transporte, entre outros), margem do distribuidor e vendedor, e impostos (IVA, e direitos aduaneiros). Considerando todos os elementos do preço, os preços na bomba deveriam ser muito mais elevados. Por exemplo, a um custo internacional de 100 USD por barril, o preço na bomba do gasóleo deveria ser de quase 90 MZN por litro, em comparação aos actuais 71 MZN.

autoridades poderiam reduzir os custos dos empréstimos internos através de uma gestão activa da dívida, incluindo uma utilização mais eficiente dos depósitos governamentais, uma gestão melhorada da tesouraria, e sistemas informáticos para o registo e relato da dívida.

A médio prazo, é fundamental estabelecer objectivos fiscais e um quadro institucional para gerir a riqueza do GNL e tornar os investimentos públicos mais resilientes. Moçambique precisa de reforçar o seu cenário fiscal de médio prazo (CFMP) e transitar gradualmente para uma política fiscal baseada em objectivos fiscais e regras fiscais. A lei prevista para um Fundo Soberano deverá incluir regras claras que regulem depósitos

e levantamentos, integradas num CFMP sólido e regras fiscais. Nenhuma estrutura institucional pode garantir uma boa gestão de um fundo soberano se não existir um empenho mais amplo com a disciplina fiscal e regras fiscais que possam ajudar a gerir as volatilidades das despesas. Estas regras devem ter em conta as pressões sobre as despesas resultantes de choques climáticos recorrentes. Além disso, é crucial assegurar a participação de actores independentes, não estatais, na supervisão do Fundo. Mais, o governo precisa de capitalizar as suas recentes reformas de gestão do investimento público introduzindo normas climáticas inteligentes para infra-estruturas públicas mais resilientes e reduzir pressões fiscais futuras.

Segunda parte: A agricultura pode ser uma fonte de crescimento, de redução da pobreza e de segurança alimentar.

Que reformas são necessárias?¹⁰

Qual é o papel da agricultura na economia e nos rendimentos dos agregados familiares?

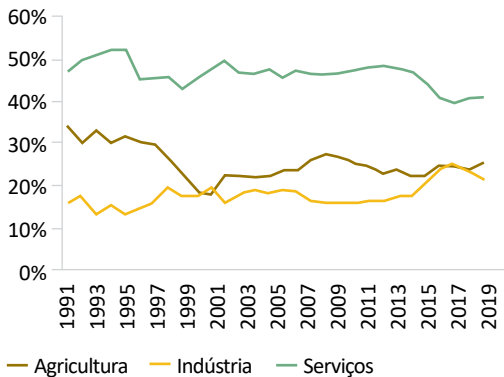
Moçambique tem registado limitadas mudanças na estrutura da sua economia. Ao longo das últimas três décadas, são visíveis três fases principais. Quando a paz regressou, no início dos anos 90, Moçambique era predominantemente uma economia agrícola. A partir do final dos anos 90, o país registou um forte crescimento na indústria transformadora, dominado por investimentos intensivos em termos de capital, particularmente no sector

do alumínio. No final dos anos 2000 ocorreu a mudança para uma terceira fase, caracterizada por uma ênfase nas extractivas, impulsionada por grandes aumentos no investimento directo estrangeiro (IDE) em carvão GNL. O peso da agricultura no emprego total caiu de 86,6% em 1997 para 71% em 2015 (Figura 21). Em contraste, a sua percentagem na produção total mal diminuiu, de 28,7 por cento em 1997 para 25,6 por cento em 2020 (Figura 20). O peso da indústria no produto aumentou de 15,3 para 23,6 por cento durante o mesmo período, devido principalmente à exploração mineira. No entanto, o crescimento relativamente rápido da produção industrial não se traduziu num crescimento do emprego. O peso de



Figura 20: O peso da agricultura no PIB manteve-se estável...

Pesos sectoriais no valor acrescentado bruto

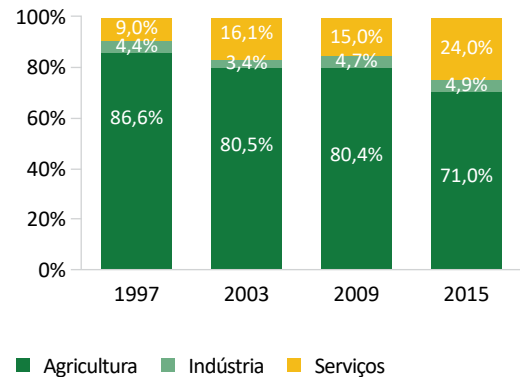


Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.



Figura 21: ...enquanto o seu peso no emprego está a diminuir

Pesos sectoriais no emprego



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

¹⁰ Este capítulo foi escrito por Diego Carballo (Economista Agrícola Principal) e Hector Peña (Consultor). O capítulo baseia-se principalmente na Revisão da Política Agrícola de Moçambique do Banco Mundial (2021) e teve o apoio dos contribuidores nele citados.

empregos na indústria aumentou apenas de 4,4 para 4,9 por cento. O sector dos serviços representa a maior percentagem do PIB, atingindo 41 por cento em 2020. A percentagem de emprego nos serviços aumentou de 9 para 24 por cento entre 1997 e 2015.

A agricultura continua a ser a principal actividade económica em Moçambique.

O sector tem um vasto potencial de crescimento, dada a sua diversidade agro-ecológica. A posição geográfica estratégica de Moçambique permite-lhe ter um importante papel de entreposto no comércio agrícola com os países vizinhos do interior. Existem cerca de 4 milhões de pequenos produtores em Moçambique (Tabela 9), que representam aproximadamente 98 por cento da mão-de-obra e produção totais do sector, sendo os restantes 2 por cento constituídos por micro, pequenas e médias empresas (MPME) e por grandes empresas agro-industriais e explorações agrícolas comerciais. Embora 45 por cento da terra do país seja adequada para a agricultura, menos de 16 por cento é actualmente cultivada.¹¹

A maior parte da produção agrícola consiste em culturas de pequenos proprietários de terras. A produção e processamento de

culturas representaram cerca de 80% do valor acrescentado do sector. Os outros subsectores (pecuária, pesca e aquacultura e silvicultura) representaram o restante, com cerca de 6-7 por cento cada (Figura 22). Embora a expansão da área tenha sido o principal factor impulsionador do aumento da produção agrícola desde o fim da guerra civil no início da década de 1990, a escala de produção continua a ser baixa. Em geral, a área mediana cultivada pelos pequenos agricultores na época principal de cultivo é de cerca de um hectare. Existem, contudo, grandes diferenças entre regiões e grupos de rendimento. Com cerca de 1,4 hectares, a parcela mediana é ligeiramente maior na região centro (Figura 23). Mas os pequenos agricultores mais pobres (os que se encontram nos 40% mais baixos da distribuição do rendimento) cultivam menos de um terço do número de hectares do que os agricultores mais ricos, para todas as culturas anuais consideradas.

A agricultura é a principal fonte de rendimento dos agregados familiares rurais, mas a maioria continua a ser compradores líquidos de alimentos. Os pobres rurais cultivam em grande parte para autoconsumo, mas não deixam de ser consumidores líquidos de alimentos, o que significa que o aumento dos preços dos alimentos os

Tabela 9: Os pequenos agricultores constituem a maior parte do sector agrícola de Moçambique

Categoria do Agricultor¹	Número	%
+++	Número de agricultores	
Pequenos agricultores (milhões)	3,9	98,91%
Agricultores médios (milhões)	0,044	1,08%
Grandes agricultores (milhões)	0,436	0,01%
Total (milhões)	4,04	100,00%
	Área cultivada (ha)	
Pequenos agricultores (milhões)	5,21	96,69%
Agricultores médios (milhões)	0,12	2,17%
Grandes agricultores (milhões)	0,06	1,14%
Total (milhões)	5,4	100,00%

Nota: ¹Pequeno agricultor (menos de 5 hectares); agricultor médio (entre 5 e 10 ha); grande agricultor (mais de 10 ha).

Fonte: Ministério da Agricultura e da Segurança Alimentar (2014). Inquérito Agrário Integrado.

¹¹ Banco Mundial (2020).

afecta negativamente. A Figura 24 mostra que os produtos agrícolas mais valiosos são a mandioca, o tomate e o milho que, no seu conjunto, perfazem 85% do PIB agrícola. Os dados disponíveis mostram que os aumentos dos preços dos alimentos em Moçambique reduzem o consumo alimentar e aumentam a pobreza rural (Banco Mundial, 2018). As políticas que aumentam os preços internos dos alimentos e dos produtos agrícolas têm, portanto, um impacto global negativo no bem-estar dos pequenos agricultores pobres, ao mesmo tempo que beneficiam os agricultores comerciais relativamente maiores que produzem excedentes alimentares.

Globalmente, a produtividade das culturas é baixa, tanto pelos padrões regionais como em relação ao próprio potencial de Moçambique. Moçambique tem um dos mais baixos rendimentos de cereais por hectare na África Austral (Figura 25). Por exemplo, os rendimentos médios de milho – a cultura mais comumente praticada – são ainda inferiores a 1.000 kg por hectare. Observam-se também défices de produtividade em outras culturas com importância na carteira de culturas dos

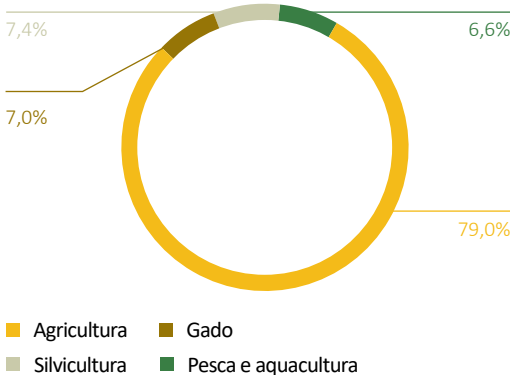
pequenos agricultores. As culturas produzidas pela maioria dos agricultores apresentam lucros relativamente menores, apontando para défices de produtividade e dificuldades de acesso ao mercado (Figura 24). Tem havido poucos progressos nas últimas duas décadas na aproximação dos rendimentos das culturas tradicionais à média regional. Em comparação com os seus pares na África subsariana (ASS), Moçambique tem os níveis mais baixos de produtividade de terra e mão-de-obra.

O crescimento no sector agrícola tem o maior impacto relativo na redução da pobreza. Apesar do significativo potencial inexplorado do sector, a produtividade agrícola permanece baixa, em grande parte devido ao baixo acesso e intensidade no uso dos factores de produção, fraca adopção de tecnologia, pouca oferta de serviços agrícolas e grande sazonalidade na produção e vulnerabilidade climática. Contudo, as simulações mostram que o crescimento agrícola diminuiria a pobreza e a desigualdade mais de três vezes mais rapidamente do que o crescimento em qualquer outro sector (Banco Mundial, 2020).



Figura 22: A produção de culturas impulsiona o produto agrícola

Composição do PIB agrícola

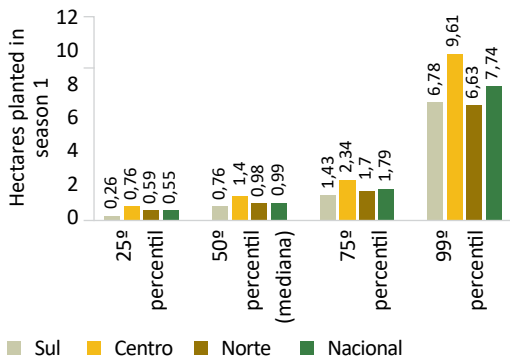


Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural.



Figura 23: As pequenas explorações são responsáveis pela maior parte da produção

Área mediana cultivada em hectares, por região

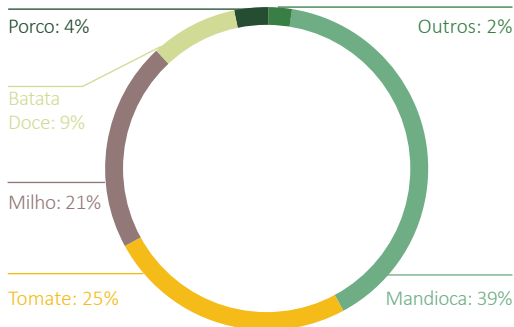


Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural.

¹¹ World Bank (2020).

Figura 24: A mandioca, o tomate e o milho são as culturas mais valiosas

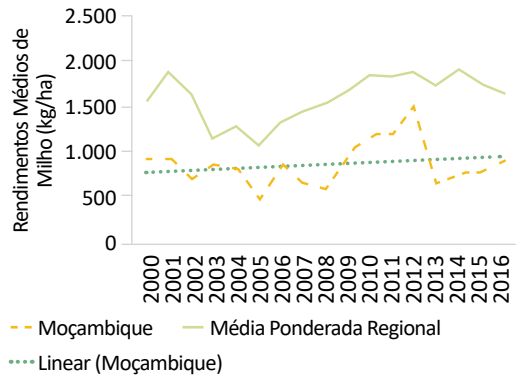
Contribuição dos produtos para o PIB agrícola (2019)



Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural.

Figura 25: Os rendimentos do milho estão abaixo da média regional

Rendimento médio do milho em quilogramas por hectare



Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural.

Nota: "Média regional" corresponde aos rendimentos médios ponderados pela população para o Malawi, Ruanda, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.

O sector desempenha também um papel essencial na garantia da segurança alimentar.

Em vez de maximizar o lucro, as escolhas de produção da maioria dos pequenos proprietários estão centradas na segurança alimentar (Figura 26), sendo que apenas uma pequena parte dos produtos é vendida no mercado (Figura 27). A maioria dos agregados familiares rurais pobres produzem abaixo do nível de subsistência e as decisões de produção estão intimamente ligadas às suas decisões de consumo alimentar. Atingir a segurança alimentar nas zonas rurais e a transição do emprego na agricultura para a indústria e serviços exige um aumento da produtividade agrícola. Com base em provas empíricas em Moçambique, a Figura 26 mostra a correlação positiva entre segurança alimentar, área cultivada e rendimentos. Por outro lado, mostra uma correlação negativa com as perdas de colheita (devido a choques de produção, ineficiências pós-colheita, etc.) e o isolamento (uma variável relacionada com as dificuldades associadas a infra-estrutura de armazenamento de alimentos para populações pequenas e remotas).¹²

Moçambique está classificado como o terceiro país mais vulnerável às alterações

climáticas em África.¹³ Grandes áreas do país estão expostas a ciclones tropicais, secas e cheias de rios e lagos. Esta vulnerabilidade é agravada pelos 2.700 km de costa do país e pela sua fragilidade socioeconómica. Cerca de 60% da população vive em zonas costeiras baixas, onde tempestades intensas do Oceano Índico e a subida do nível do mar põem em risco as infra-estruturas, a agricultura costeira, os ecossistemas e a pesca. À medida que a intensidade destas tempestades aumenta, os impactos começam também a fazer-se sentir no interior. O acesso aos mercados, já um desafio para muitos produtores rurais, é cada vez mais difícil após a ocorrência de catástrofes. Como 70% da população depende de uma agricultura sensível ao clima para a sua alimentação e subsistência, o aumento da frequência e intensidade das tempestades, secas e inundações é susceptível de exercer pressão sobre o rendimento agrícola e a segurança alimentar. As tendências históricas mostram que as temperaturas médias globais aumentaram significativamente, e as projecções climáticas futuras para Moçambique mostram aumentos de temperatura mais acentuados no interior, sul e zonas costeiras.¹⁴

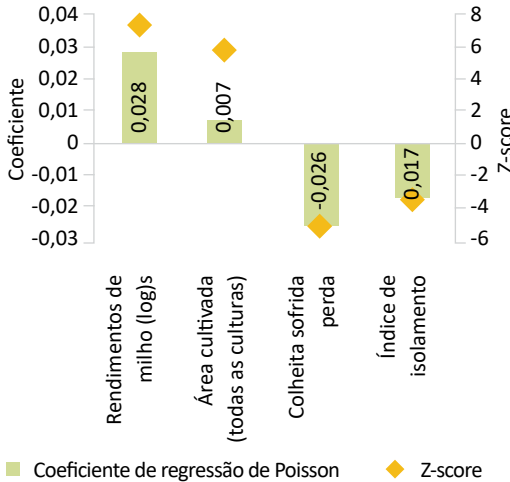
¹² Banco Mundial (2019b).

¹³ UNU (2016); IMF (2018).

¹⁴ IPCC (2018).

Figura 26: A produção dos agricultores está fortemente correlacionada com a segurança alimentar familiar

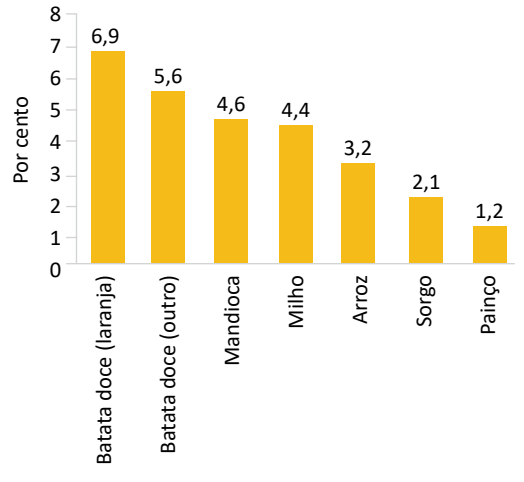
Correlação do número médio de refeições por pessoa na estação magra para agregados familiares rurais



Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural de Moçambique.

Figura 27: Apenas uma pequena parte das culturas básicas dos pequenos proprietários é comercializada

Porcentagem das principais culturas alimentares vendidas nos mercados



Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural de Moçambique.

A diferença entre géneros na agricultura é grande. As mulheres rurais em Moçambique enfrentam mais restrições do que os homens no acesso a recursos e serviços produtivos essenciais, tecnologia, informação de mercado e financiamento. Estão sub-representadas nas instituições locais e mecanismos de governação, e tendem a ter menos poder de decisão do que os homens. As normas de género prevaletentes e a discriminação conduzem frequentemente a uma carga de trabalho excessiva para as mulheres, e grande parte do seu trabalho continua a ser não remunerado e não reconhecido. A participação da força de trabalho das mulheres é relativamente elevada, cerca de 80 por cento, mas as mulheres estão desproporcionadamente concentradas na agricultura de subsistência e no sector informal. Dados recentes de dois projectos do Banco Mundial¹⁵ em Moçambique

no sector da agricultura mostram que as mulheres beneficiam menos de esquemas de agricultura por contrato do que os homens.¹⁶ Os obstáculos específicos de género colocam as agricultoras numa situação de desvantagem significativa. A melhoria da equidade de género no sector agrícola não só capacitaria as mulheres a alcançar o seu potencial económico mais elevado, como também ajudaria a reduzir a pobreza e a insegurança alimentar.

A pandemia da COVID-19 tem visto um número considerável de moçambicanos cair de novo na pobreza. Espera-se que a já difícil situação de pobreza de Moçambique se agrave ainda mais. A projecção de Fevereiro-Setembro de 2021 da Rede de Sistemas de Alerta Precoce de Fome (FES NET)¹⁷ prevê que em meados de 2022 haja um aumento de 14% da população a viver em zonas

¹⁵ Agriculture and Natural Resources Landscape Management (SUSTENTA, P149620) e South-west Indian Ocean Fisheries Governance and Shared Growth Project 1 (SWIOFish1, P132123).

¹⁶ No contexto do projecto SUSTENTA, apenas 14% dos pequenos agricultores comerciais (*Pequeno Agricultor Comercial Emergente*, PACE) e 13% dos pequenos agricultores (PA) que beneficiam do regime de subsídios equivalentes (*matching grant scheme*) são mulheres. No sector das pescas, apenas 29 por cento dos beneficiários do mecanismo de Mais Peixe são mulheres, e, em média, recebem subsídios mais pequenos, totalizando 22 por cento do orçamento total. Estes números referem-se a dados recolhidos desde o início destes projectos até Novembro de 2020.

¹⁷ A Famine Early Warning Systems Network é um dos principais fornecedores de alerta precoce e análise sobre insegurança alimentar. Ver: www.fews.net/mozambique.

em crise ou com piores condições de segurança alimentar, elevando o número total de pessoas nesta categoria de insegurança alimentar para 7,8 milhões (ou 24,6% da população total do país), de um nível actual de 6,8 milhões. O Banco Mundial projecta mais 1,4 milhões de pobres em Moçambique devido ao crescente conflito no Norte, bem como ao abrandamento da actividade económica.¹⁸ Espera-se que os impactos negativos no rendimento sejam mais sentidos nas zonas urbanas e periurbanas, onde as medidas de distanciamento social e o encerramento de empresas estão a ter o maior impacto. A pandemia é também susceptível de exacerbar a situação fiscal e a disponibilidade do orçamento público para o sector agrícola, bem como os factores de fragilidade pré-existentes, e irá alargar as desigualdades em todo o país. A distribuição espacial da pobreza é enviesada – é quase duas vezes mais elevada nas zonas rurais do que nas urbanas e a desigualdade entre as zonas rurais e urbanas está a aumentar.

Como é que Moçambique apoia o seu sector agrícola?

Ao longo das últimas duas décadas, Moçambique registou uma despesa pública baixa e em declínio na agricultura. A percentagem média da agricultura no orçamento nacional foi ligeiramente superior a 4% de 2010 a 2014, e caiu para 4% no período subsequente de cinco anos (2015-2019).¹⁹ Durante o período 2008-2018, Moçambique classificou-se em torno da mediana dos países da África subsariana em termos da quota da agricultura na despesa pública total, investindo menos de metade da meta da Nova Parceria para

o Desenvolvimento de África (NEPAD) de 10 por cento (Figura 28).²⁰ Para além da necessidade de maior investimento público, há uma necessidade acrescida de melhorar a eficácia e eficiência da despesa pública no actual ambiente fiscal. A despesa do sector em percentagem do PIB agrícola – um indicador aproximado da eficácia do investimento – foi de 14,8 e 19 por cento em 2017 e 2019 respectivamente, tal como relatado por Moçambique nas Revisões Bienais do Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola de África (CAADP).²¹

Apesar da diminuição da despesa orçamental na agricultura, Moçambique fornece outro apoio significativo ao seu sector agrícola.

As estimativas para 2018 mostram que o país atribuiu 509 milhões de USD (equivalente a 3,3% do PIB total) em apoio anual total ao sector agrícola (Figura 29). Este nível (estimado) de apoio total à agricultura, que considera todas as transferências para a agricultura derivadas de políticas agrícolas (ou seja, não só a despesa pública na agricultura, mas também outras transferências derivadas de medidas fronteiriças e outros regulamentos; ver Anexo A), é um dos mais elevados a nível mundial. No entanto, quando comparado com a dimensão do sector agrícola, é equivalente a 12,8% do PIB agrícola (Figura 30) – superior à África do Sul, mas inferior à de Angola e dos países da OCDE (40,2 por cento, em média). Como se considera que os países da OCDE subsidiam e apoiam fortemente os seus sectores agrícolas, a comparação de Moçambique com eles dá uma boa noção da gama de níveis de apoio. Embora Angola e a África do Sul sejam também boas opções para a referência, infelizmente nenhum outro país da África subsariana dispõe destas estimativas.

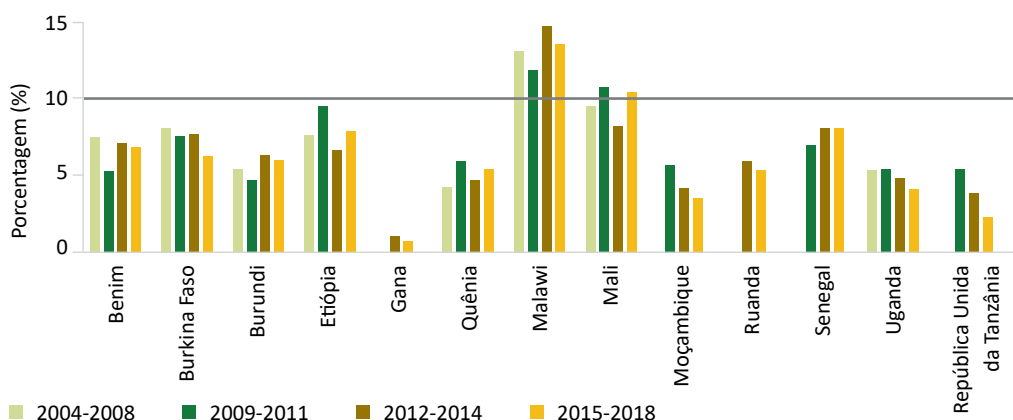
¹⁸ Simulações feitas pelo Banco Mundial sobre os potenciais efeitos a curto prazo do choque COVID-19 no rendimento e consumo mostram que uma redução de 10% no consumo em todas as famílias rurais aumentaria a pobreza de 50,7% (taxa de base projectada para 2020) para 56,6%. Isto traduz-se em mais 1,4 milhões de moçambicanos a descerem abaixo do limiar da pobreza.

¹⁹ Banco Mundial (2021). A parte da agricultura no orçamento nacional diminuiu de 1,10% em 2013 (702 milhões de dólares) para 0,41% (544 milhões de dólares) em 2015. É importante notar que as dotações orçamentais para o sector agrícola não se enquadram apenas no Ministério da Agricultura (MINAGRIP), mas também nos Ministérios do Comércio, Indústria, e Transportes (Banco Mundial, 2017).

²⁰ Pernechele *et al.* (2021).

²¹ Os autores calcularam a despesa pública na agricultura em 1,47 mil milhões de dólares e 1,66 mil milhões de dólares em 2016 e 2018, multiplicando a despesa pública total (a partir dos Quadros de Avaliação AATS do CAADP) pelo PIB agrícola (a partir do WDI). Em termos absolutos, isto indicaria um grande salto nos recursos atribuídos ao sector em relação a 2014 e 2015.

Figura 28: A parte da agricultura na despesa pública total está muito abaixo do objectivo



Fonte: Pernechele, V. et al (2021).

Nota: A linha vermelha representa a meta da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) de 10%.

Avaliar o tipo e a dimensão do apoio agrícola fornecido pelas políticas e programas públicos é importante para assegurar que o país esteja a oferecer os incentivos adequados aos seus agricultores para melhorar o crescimento do sector, reduzir a insegurança alimentar e proteger o ambiente. Dado que uma parte significativa das receitas agrícolas em Moçambique provém do apoio através de políticas e programas públicos, é importante avaliá-los em detalhe para assegurar o seu alinhamento com os objectivos mais amplos de crescimento sustentado do sector e redução da pobreza. Na avaliação das políticas e programas de apoio à agricultura, a análise do Banco Mundial²² utiliza a metodologia da OCDE (ver Anexo A) para: (a) fornecer uma visão sistemática e integrada das políticas e programas de apoio à agricultura; (b) comparar os resultados através de um vasto conjunto de comparadores;²³ e (c) integrar os resultados na análise das políticas públicas agrícolas conduzida pelo governo e outros interessados.²⁴

Embora o apoio agrícola total em Moçambique seja elevado comparativamente a outros

países em desenvolvimento, a parte do apoio destinada a bens e serviços públicos é relativamente baixa. A metodologia da OCDE permite que o apoio total destinado ao sector agrícola seja desagregado (ver Anexo A). A análise do Banco Mundial (2021) revelou que 95 por cento do apoio total (TSE) ao sector foi através do apoio ao produtor (PSE), em grande parte sob a forma de apoio aos preços de mercado (principalmente medidas de protecção comercial), e apenas 5 por cento foram para bens e serviços públicos (ou seja, a estimativa de apoio aos serviços gerais, ou GSSE).

Em média, 7% das receitas dos produtores agrícolas em Moçambique em 2018 provieram de políticas de apoio público agrícola, como subsídios à produção e medidas de protecção comercial. Este nível de apoio do sector público é 11 pontos percentuais inferior à média da OCDE para esse mesmo ano, mas ligeiramente superior à média dos países em desenvolvimento (5,6%). Em Moçambique, o apoio aos produtores agrícolas é, em grande parte, através de medidas de protecção

²² World Bank (2021). Mozambique Agriculture Support Policy Review: Realigning Agriculture Support Policies and Programs.

²³ Actualmente, a metodologia da OCDE para estimativas de apoio à agricultura cobre 109 países. Isto inclui países da OCDE, Estados-Membros da UE não-OCDE (sujeito à disponibilidade de dados), e vários países em desenvolvimento onde a monitorização é feita pela OCDE, Banco Interamericano de Desenvolvimento, e a unidade MAFAP da FAO. Os 54 países monitorizados pela OCDE são membros e não membros: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, União Europeia, Índia, Indonésia, Islândia, Israel, Japão, Cazaquistão, Coreia, México, Nova Zelândia, Noruega, Filipinas, Federação Russa, África do Sul, Suíça, Turquia, Ucrânia, Estados Unidos e Vietname.

²⁴ Como parte desta avaliação, foi realizada uma formação de mais de 15 funcionários do sector público para reforçar a capacidade e permitir ao governo actualizar as estimativas a avançar.

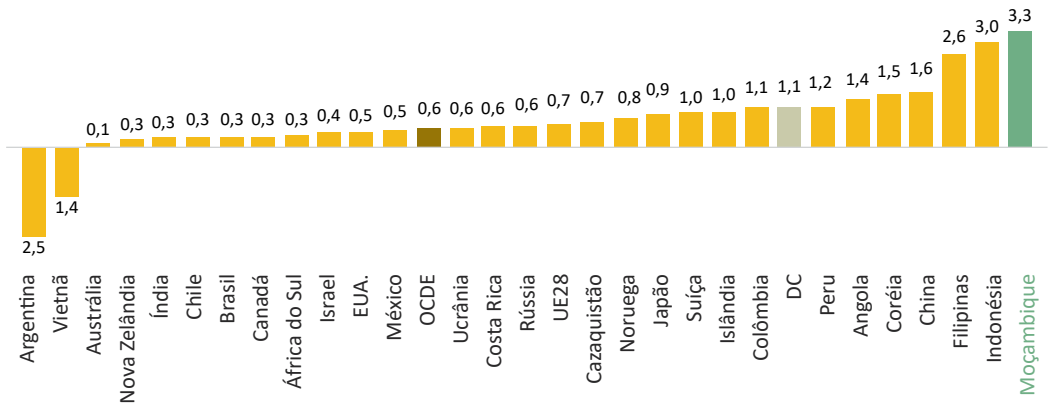
comercial, como barreiras tarifárias e não tarifárias. As medidas de protecção comercial criam um calço entre o preço internacional e nacional dos produtos agrícolas, criando assim um "imposto implícito" aos consumidores moçambicanos: ou seja, o apoio aos preços de mercado transfere dinheiro dos consumidores de alimentos para os produtores agrícolas.

Além disso, ao aumentar os preços locais dos alimentos, os agricultores que consomem os seus próprios produtos não beneficiam do apoio aos preços de mercado, enquanto os agricultores que vendem a maior parte da sua produção no mercado o fazem, aumentando ainda mais a produção em grande escala pelos agricultores comerciais existentes.



Figura 29: Moçambique tem uma das maiores percentagens de apoio total à agricultura em percentagem do PIB...

TSE em percentagem do PIB total, 2018



Fonte: Banco Mundial (2021).

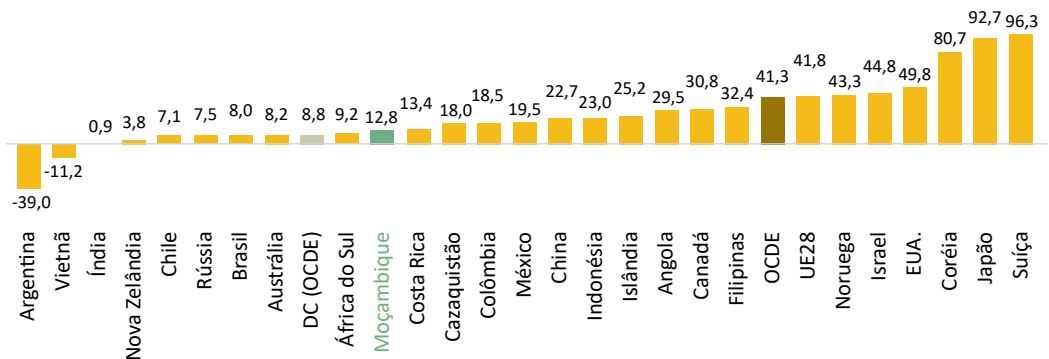
Nota: A estimativa do apoio total (TSE) é o valor monetário anual de todas as transferências brutas dos contribuintes e consumidores resultantes de medidas de política pública que apoiam a agricultura, líquidas das receitas orçamentais associadas, independentemente dos seus objectivos e impactos na produção e rendimento agrícolas, ou no consumo de produtos agrícolas. Ver Anexo A para mais detalhes.

D.C.= países em desenvolvimento. Inclui valores médios para os países CD (membros ou não da OCDE) para os quais a OCDE faz estimativas.



Figura 30: ... mas uma das percentagens mais baixas de apoio total à agricultura em PIB agrícola

TSE como percentagem do PIB agrícola, 2018



Fonte: Banco Mundial (2021).

Nota: D.C.= países em desenvolvimento.

A outra forma de apoiar a agricultura é através da despesa pública (como subsidiar a compra de insumos pelos agricultores), mas este tipo

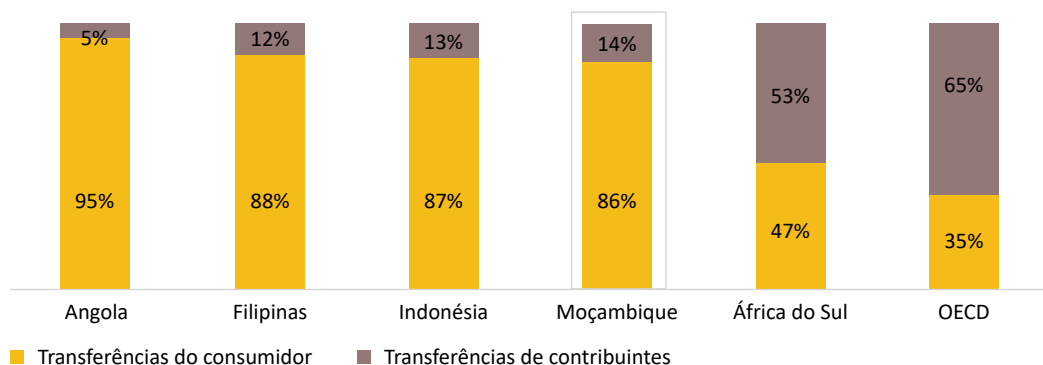
de apoio representou apenas 5 por cento do apoio total aos produtores agrícolas em Moçambique em 2018. A Figura 31 ilustra o

papel dos consumidores e dos contribuintes como fontes de transferências para a agricultura em países seleccionados. Como se viu, os países mais desenvolvidos (OCDE) dependem dos contribuintes para a maior parte do seu apoio à agricultura, e noutros países, como Moçambique, Angola, etc., os consumidores representam a principal fonte de transferência para a agricultura.

A actual estrutura de apoio aos produtores beneficia apenas um pequeno número de produtores agrícolas comerciais e não

umenta a competitividade do sector. As políticas de apoio ao preço de mercado têm sido implementadas principalmente com base em argumentos de segurança alimentar. Contudo, dado que as pequenas explorações agrícolas familiares orientadas para a subsistência dominam em Moçambique (Tabela 11), o efeito deste apoio é o oposto, beneficiando apenas uma pequena proporção dos produtores que comercializam a sua produção (apenas 20% do total) e tributando a maioria das famílias agrícolas que são compradores líquidos de alimentos.

Figura 31: Os consumidores em Moçambique fornecem a maior parte do apoio aos agricultores



Fonte: Banco Mundial (2021).

Tabela 10: Poucos agricultores fazem culturas de rendimento ou comercializam a sua produção

	% de agricultores que cultivam	% de agricultores que vendem	% de agricultores que vendem por região		
			Sul	Centro	Norte
Culturas básicas	100	13	3,1	13,3	23,9
Culturas de rendimento	18	8	0,4	14,5	12,1
Todas as culturas	100	20	3,5	24,4	32,2

Fonte: Banco Mundial (2020). Diagnóstico do Rendimento Rural de Moçambique.

Embora procurem proteger culturas estratégicas por razões de segurança alimentar (ou seja, impor barreiras comerciais às importações de milho), as medidas de apoio a preços de mercado não tratam os desafios estruturais do sector. O apoio a preços de mercado não beneficia os pequenos agricultores e apenas algumas culturas usufruem dos seus benefícios, reduzindo a competitividade do sector por distorcerem as

decisões dos agricultores quanto ao que produzir. Significa também que os produtos agrícolas que beneficiam deste apoio são menos susceptíveis de serem exportados porque os preços internacionais são mais baixos do que o preço interno recebido pelos produtores. Além disso, transferem rendimentos dos consumidores com rendimentos mais baixos de Moçambique (uma vez que gastam desproporcionadamente mais

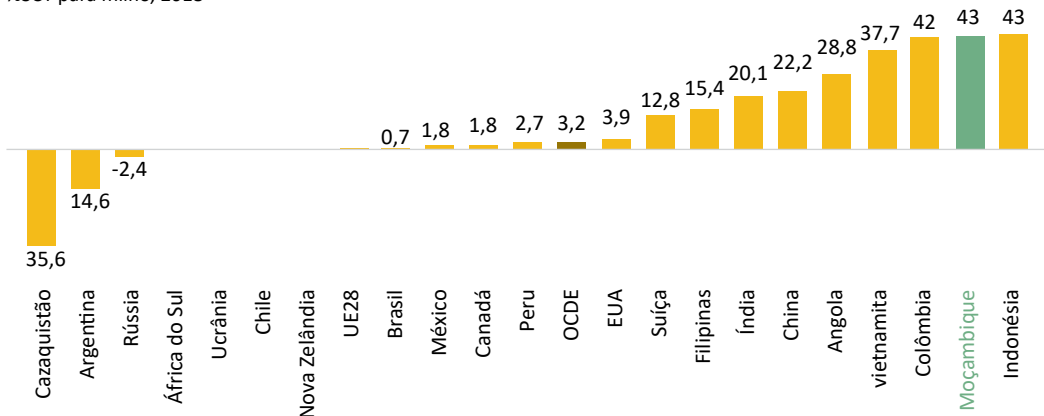
em alimentos) para os proprietários de terras mais ricos. O apoio a preços de mercado pouco faz para ajudar os agricultores com rendimentos abaixo da média, porque os benefícios são distribuídos proporcionalmente às vendas. Como mostra a Tabela 11, apenas 20% dos agricultores beneficiam do apoio a preços de mercado (os que vendem) e, como quanto mais se vende mais apoio se recebe, o apoio a preços de mercado correlaciona-se negativamente com a necessidade.

Os consumidores de alimentos em Moçambique pagam um imposto implícito de cerca de 5 por cento. As estimativas do apoio à agricultura incluem também um indicador para medir o apoio aos consumidores de alimentos (CSE). A CSE mede o apoio (ou

imposto) aos consumidores de alimentos decorrentes das políticas públicas de agricultura. Embora Moçambique preste algum apoio aos consumidores de alimentos sob a forma de ajuda alimentar e programas de refeições escolares, a esmagadora maioria da CSE é negativa, devido a políticas públicas que protegem (aumentam) os preços internos. A CSE, em percentagem do total das despesas alimentares dos consumidores, era de aproximadamente 5 por cento em 2018. Este imposto implícito é uma transferência dos consumidores para os produtores através do aumento dos preços domésticos dos alimentos. É também um imposto regressivo, uma vez que os pobres gastam uma parte maior dos seus rendimentos em alimentos do que os consumidores com rendimentos elevados.

Figura 32: Moçambique tem uma das maiores percentagens de apoio aos produtores de milho do mundo...

%SCT para milho, 2018

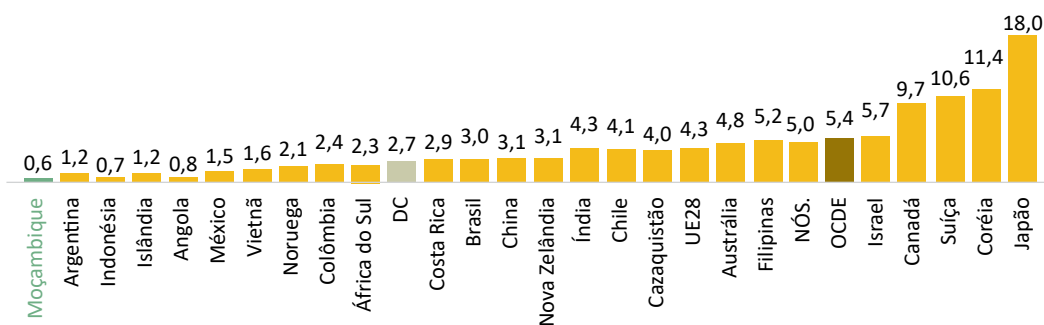


Fonte: Banco Mundial (2021).

Nota: SCT=transferência de mercadoria única; %SCT=a mercadoria SCT em percentagem das receitas agrícolas brutas para uma mercadoria específica.

Figura 33: ...mas o menor apoio aos bens públicos agrícolas

GSSE em percentagem do PIB agrícola, 2018



Fonte: Banco Mundial (2021).

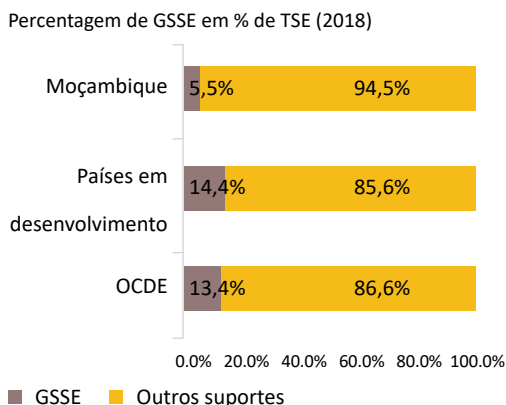
Nota: D.C. = países em desenvolvimento; GSSE=estimativa do apoio dos serviços gerais.

O apoio agrícola aos produtores em Moçambique está basicamente concentrado no milho e na carne de porco e é mais elevado para estes produtos do que noutros países. Do total dos rendimentos brutos recebidos pelos agricultores produtores de milho em 2018, 43% provêm de políticas e programas públicos de apoio à agricultura (Figura 32), enquanto a percentagem da carne de porco foi de 31% (o apoio específico de mercadoria é medido pela transferência de mercadoria única, ou SCT – ver Caixa 1 do Anexo). Comparativamente, a percentagem SCT nos países da OCDE foi de 3% para o milho e 8% para a carne de porco nesse mesmo ano. Estes níveis elevados de apoio assinalam as distorções que os agricultores enfrentam ao tomarem decisões de produção e comércio. Por exemplo, o apoio aos produtores de batata-doce era de 39 USD/ha, enquanto o milho era de 60 USD/ha e a mandioca era de 170 USD/ha em 2018.²⁵

O apoio agrícola financiado pelos contribuintes (através de despesas públicas) é principalmente atribuído a investimentos em bens privados (PSE) em vez de bens públicos (GSSE) em Moçambique. A GSSE financiada pelos contribuintes sob a forma de pagamentos orçamentais – apoia actividades que proporcionam benefícios gerais ou bens com características públicas como, por exemplo, inovação agrícola (I&D e educação), serviços de saúde animal/vegetal, *marketing* e promoção, infra-estruturas rurais, e manutenção de *stocks* públicos (Anexo A). A GSSE tem uma correlação positiva com o crescimento e a competitividade agrícola.²⁶ Isto significa que quanto mais um país investe em GSSE, mais elevada é a sua balança comercial agrícola e o seu crescimento a longo prazo. Contudo, em Moçambique, o GSSE representou apenas 0,6% do PIB agrícola em 2018 – o mais baixo de todos os países analisados (Figura 33). Em comparação, as médias correspondentes para a OCDE, países em desenvolvimento, África do Sul e Angola foram de 2,7 por cento, 5,4 por cento, 2,3 por cento e 0,8 por cento,



Figura 34: A participação de Moçambique no GSSE está muito abaixo das médias globais



Fonte: Estimativas da OCDE e do autor.

Nota: "Outro apoio" inclui: apoio ao produtor (PSE)+transferências dos contribuintes para os consumidores.

respectivamente. Da mesma forma, o GSSE representou 5,5 por cento do TSE (Figura 34), menos de metade das médias da OCDE (13,1%) e dos países em desenvolvimento (14,3%). Quanto à composição interna do GSSE de Moçambique, as infra-estruturas representaram 81 por cento, a investigação 10 por cento e o *marketing* e promoção 7 por cento, em 2018.

Os investimentos em bens públicos agrícolas (medidos através do GSSE) geram retornos económicos mais elevados do que os investimentos em bens privados agrícolas (apoio directo aos agricultores – PSE). Embora a literatura mostre que investir no GSSE traz retornos económicos mais elevados do que investir no PSE,²⁷ Moçambique e muitos outros países tendem a apoiar os agricultores directamente através do PSE em vez de através do GSSE. Moçambique tem o nível mais baixo de investimentos em GSSE em percentagem do PIB dos países para os quais foram calculadas estimativas da OCDE. Isto deve-se em parte ao seu sector agrícola relativamente grande, mas também porque atribui apenas uma pequena parte do seu apoio total ao sector (TSE) ao GSSE.

²⁵ Cálculos dos autores, com base em dados da OCDE.

²⁶ Um ponto interessante é que em alguns países actualmente referenciados nos mercados internacionais, altamente orientados para o mercado e líderes de exportação (Nova Zelândia, Austrália, Canadá), a GSSE é a forma mais importante de apoiar o seu sector agrícola.




²⁷ Goyal e Nash (2017); López e Galinato, 2007; López, 2005; Banco Mundial (2001).

Que reformas podem reforçar a competitividade e a sustentabilidade, protegendo ao mesmo tempo os pobres?

Ao definir a sua estratégia de 10 anos e o seu plano de investimento (PNISA 2) para o sector agrícola, Moçambique tem uma grande oportunidade de introduzir reformas para acelerar o progresso no sentido de um sector mais competitivo e sustentável. Como vimos acima, o apoio agrícola consiste em grande parte em apoio a preços de mercado (através de medidas aduaneiras), mas não resolve os estrangulamentos de competitividade subjacentes. Este tipo de apoio agrícola deve ser gradualmente eliminado para permitir aos agricultores de Moçambique produzirem com base em sinais do mercado e avançar no sentido da plena participação em acordos regionais de comércio livre, como a Comunidade de

Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA). Nas negociações comerciais agrícolas, o apoio aos preços de mercado é considerado um dos tipos de apoio que mais distorce o comércio, dado que impõe um calço entre os preços domésticos e internacionais, e é considerado como concorrência desleal, estando sujeito a disputas comerciais. A Organização Mundial do Comércio (OMC) classifica os bens com medidas de apoio aos preços de mercado (barreiras tarifárias, não tarifárias) na caixa âmbar (Figura 35). A classificação da caixa âmbar significa que estas mercadorias em Moçambique enfrentam dificuldades de exportação devido a limitações impostas pelos países importadores (ou seja, os países importadores podem aplicar medidas compensatórias, limitando o comércio desses produtos). As medidas da caixa azul e da caixa verde não estão sujeitas a limitações e os países importadores não podem restringir as importações.

Figura 35: Caixas da Organização Mundial do Comércio

 CAIXA ÂMBA	 CAIXA AZUL	 CAIXA VERDE
<p>Estas são medidas que distorcem a produção e o comércio:</p> <p>Estes incluem medidas de apoio aos preços ou subsídios diretamente relacionados com as quantidades de produção</p>	<p>Esta é a "caixa âmbar com condições" - condições projetadas para reduzir a distorção</p> <p>Nas negociações atuais, alguns países querem manter a caixa azul como está porque a veem como um meio crucial de se afastar da distorção dos subsídios da caixa âmbar sem causar muitas dificuldades</p>	<p>São medidas que não têm efeito de distorção na produção ou no comércio, por exemplo; pesquisa, pagamentos diretos desvinculados da produção e investimento em infraestrutura</p>

Fonte: Com base em informação do portal de Internet da OMC.

Tabela 11: Existem quatro reformas primordiais para um sector agrícola mais forte e justo em Moçambique

Mudança da política agrícola	Objectivo de competitividade (diversificação e integração comercial)	Recuperação COVID-19: reconstruir melhor	
		Resiliência climática	Segurança alimentar e nutricional
1. Passagem de fornecimento de bens privados (PSE) a bens e serviços públicos (GSSE)	✓		
2. Mudança no PSE, de apoio aos agricultores através dos preços (MPS) para apoio aos agricultores através da despesa pública	✓	✓	✓
3. Passagem de tributação implícita aos consumidores de alimentos para apoio positivo ao consumidor (CSE)			✓
4. Passagem a um menu aberto e apoio inteligente aos produtores	✓	✓	✓

Fonte: Compilação dos autores.

O desenvolvimento do agronegócio está no topo da agenda de desenvolvimento do país, com um importante programa de desenvolvimento do sector privado e assistência técnica prestada por vários parceiros de desenvolvimento. As várias catástrofes naturais dos últimos anos e a pandemia da COVID-19 também renovaram a urgência de uma concentração no apoio à resiliência climática e à nutrição das famílias rurais mais pobres.

As reformas e recomendações para realinhar as políticas e programas de apoio à agricultura no sentido da competitividade, resiliência climática e objectivos de nutrição e segurança alimentar podem ser resumidas em quatro áreas-chave (Tabela 12). As três primeiras áreas representam mudanças nas políticas públicas que devem ser introduzidas gradualmente a médio e longo prazo. Terão de ser acompanhadas por uma agenda complementar para ajudar os pequenos agricultores na transição para uma nova estrutura de apoio. A quarta área pode ser introduzida a curto e médio prazo, contando com a concepção gradual de novos programas que não distorçam o mercado e que sejam consistentes com a abertura comercial e o impacto positivo na sustentabilidade.

- **Passar o apoio agrícola a bens e serviços privados para os públicos.** O apoio agrícola em Moçambique está principalmente orientado para bens privados (subsídios e apoio aos preços de mercado) em vez de investimentos em bens e serviços públicos agrícolas (GSSE). Como demonstrado em Figura 34, em 2018, o apoio aos bens públicos (GSSE) representava apenas 5,5% do TSE de Moçambique para a agricultura. O resto foi para bens privados, tais como pagamentos baseados em insumos e serviços agrícolas – por exemplo, programas que subsidiam assistência técnica, serviços de extensão, e insumos agrícolas como sementes, fertilizantes, maquinaria e preparação da terra. Moçambique deveria considerar deslocar o seu apoio ao sector agrícola para investimentos em bens públicos – infra-estruturas rurais, serviços de saúde animal e vegetal, e investigação agrícola – que podem proporcionar maiores retornos económicos. Esta mudança exigirá um exercício fiscal para assegurar que seja o mais neutro possível em relação ao orçamento geral do Estado, ao mesmo tempo que trata de algumas das actuais questões estruturais com as despesas

públicas agrícolas (por exemplo, a maioria das despesas do sector são sobre salários e não sobre investimentos).

- **Passar de medidas de distorção a apoio a uma política agrícola competitiva.** Dado que uma grande parte do apoio à agricultura moçambicana é através dos preços (MPS ou associado à produção de produtos agrícolas específicos), há grande necessidade de um plano de transição (incluindo um plano fiscal) para que a agricultura avance no sentido de um ambiente mais competitivo de apoio à política agrícola. De facto, Moçambique estará provavelmente envolvido em compromissos de redução do MPS como parte das suas negociações de acordos de comércio agrícola, como a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA), pelo que é necessária uma agenda comercial complementar para ajudar os pequenos produtores de produtos agrícolas protegidos a transitarem para os preços de mercado e a tirarem partido das oportunidades comerciais. Um exemplo de um pacote de políticas poderia incluir uma redução gradual das medidas aduaneiras (redução do MPS), juntamente com um apoio directo, dissociado, aos agricultores que produzem produtos protegidos por medidas alfandegárias. Isto permitir-lhes-ia aumentar a produtividade e/ou diversificar para outros produtos agrícolas ou actividades económicas rurais. Neste processo, seria importante um esquema de monitorização e avaliação para acompanhar o progresso das acções implementadas.
- **Reduzir a tributação implícita dos alimentos e aumentar o apoio aos agregados familiares em situação de insegurança alimentar.** Os consumidores alimentares moçambicanos estão a financiar a maior parte do apoio ao sector agrícola através do pagamento de um imposto implícito devido às medidas de protecção alfandegária (MPS). As famílias

mais pobres, que gastam uma parte relativamente maior dos seus rendimentos em alimentos, são as mais afectadas por esta tributação implícita sobre os alimentos. Por conseguinte, a redução gradual do MPS reduziria o imposto alimentar implícito pago pelos consumidores e, conseqüentemente, aumentaria o bem-estar dos mais pobres. Além disso, outras políticas e programas públicos poderiam ser melhorados para salvaguardar directamente as famílias em situação de insegurança alimentar, como seja o direccionamento de apoio através de programas de protecção social (ajuda alimentar, refeições escolares) e redes de segurança contra-cíclicas.

- **Mudar o apoio para subsídios inteligentes.** Dadas as limitações fiscais do país, o apoio ao produtor (PSE) deve ser orientado para a realização de objectivos que vão além do apoio ao rendimento dos agricultores. O PSE poderia ser reformado de modo a contribuir para (i) permitir aos agricultores escolherem o que produzir (implementando uma abordagem de "menu aberto" aos programas de subsídios); (ii) intensificação da produção de alimentos (procurando travar a expansão da área cultivada como fonte de crescimento agrícola); e (iii) objectivos nutricionais, nivelando o campo de acção para gerar acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, para garantir à população uma condição de bem-estar geral que contribua para a realização do seu desenvolvimento. Um exemplo seria apoiar mais produtos nutricionais, como a batata-doce, em vez da mandioca. Por hectare, um produtor de mandioca recebe mais do dobro do apoio recebido por um produtor de tomate e mais de quatro vezes o apoio recebido por um produtor de batata-doce. Isto também torna mais caro um simples prato de alimentos, como definido pela metodologia "Counting the Beans" do Programa Mundial para Alimentação.²⁸ Além disso, as tecnologias e

²⁸ Com base numa extrapolação da medição do custo de uma dieta mínima a nível mundial feita pelo Programa Alimentar Mundial (<https://cdn.wfp.org/2018/plate-of-food/>). Esta metodologia define um prato simples de alimentos como sendo constituído por leguminosas, um hidrato de carbono local – como arroz, pão, farinha de milho – óleo vegetal, tomate, cebola e água. Contudo, Moçambique ainda não conseguiu entrar na base de dados e esta avaliação qualitativa pressupõe que o milho será considerado parte do prato alimentar de Moçambique.

práticas de agricultura climática inteligente (CSA)²⁹ e a agricultura nutricional inteligente (NSmartAg)³⁰ devem ser integradas nos factores de produção dos agricultores e nos incentivos de apoio tecnológico, de modo a promover o crescimento da produtividade e cumprir os objectivos ambientais e nutricionais. Além disso, a dissociação do apoio aos produtores de produtos agrícolas específicos permitiria aos agricultores tomar decisões de produção baseadas principalmente nas oportunidades de mercado (e não no nível de apoio do sector público). Por exemplo, o apoio que está condicionado ao cumprimento de objectivos pré-determinados e complementado com os recursos próprios dos produtores (programas de subsídios correspondentes) poderia: (i) permitir aos agricultores produzirem o que quiserem (não reduzindo o apoio a produtos específicos); e (ii) ligar a subvenção correspondente à adopção de práticas/tecnologias de agricultura inteligente em matéria de clima e/ou nutrição. Este esquema contribui de forma mais eficiente para alcançar os objectivos de forma sustentada, capacita os participantes no projecto e minimiza a probabilidade de *rent seeking*.

Moçambique pode aprender com outros países que já passaram pela mesma transição no seu apoio agrícola (Caixa 3). Vários estudos apontam caminhos potenciais para a transição da protecção de alguns produtos e produtores através dos preços de mercado, para o apoio a um sector agrícola mais competitivo e a famílias pobres através de um apoio direccionado e dissociado. A implementação desta estratégia de reforma da política agrícola é urgente e oportuna, uma vez que pode ajudar a uma melhor recuperação do impacto da COVID-19, tirando ao mesmo tempo partido da SADC e do AfCFTA. Parikh et al. (1995) estudaram várias reformas de liberalização do comércio do sector agrícola na sequência do GATT (Ronda do Uruguai). As suas conclusões salientam

que um pacote de políticas que resulte em efeitos superiores de crescimento, bem-estar e distribuição, sem aumentar os impostos, inclui: (i) a passagem de subsídios a factores de produção agrícola para redes de segurança (reduzindo PSE e aumentando CSE); e (ii) o aumento da GSSE, através de investimentos em bens e serviços públicos (por exemplo, infra-estruturas rurais).³¹

É importante notar que a transição do afastamento da actual estrutura da política de apoio agrícola tem de ser planeada e implementada cuidadosamente para evitar impactos adversos sobre os mais vulneráveis.

Vários estudos mostram como a liberalização do comércio agrícola e a descontinuidade nas reformas políticas podem levar a impactos negativos sobre as populações agrícolas mais vulneráveis. Nyairo et al. (2010) apontam para resultados mistos de alguns países africanos na liberalização do comércio agrícola,³² e McCorriston et al. (2013) para a experiência mista de um conjunto global de 34 países, encontrando claros inconvenientes dos programas de reforma política "para-arranca", e que os resultados dependem da forma como a segurança alimentar e outras variáveis de impacto são avaliadas. O Uganda é um dos casos interessantes de uma experiência mista na transição de MPS para apoio directo aos agricultores.³³ As reformas não se traduziram automaticamente em valores mais elevados para as exportações agrícolas, em grande parte porque os preços mundiais estão fora do controlo dos exportadores de pequenos países. Neste contexto, é importante que esta transição seja acompanhada de um apoio crescente à melhoria constante das práticas agrícolas, à adopção de tecnologia, ao acesso a factores de produção de alta qualidade e a serviços financeiros. Ao mesmo tempo, o investimento em infra-estruturas produtivas é importante. Infra-estruturas más (estradas, irrigação, portos, etc.) funcionam, na prática, como um imposto sobre o desenvolvimento de um sector agro-industrial competitivo e uma maior contribuição das exportações.

²⁹ Para uma definição e abordagem à CSA, ver: <https://www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture>

³⁰ Para uma definição e abordagem à NSmartAg ver: <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/publication/nutrition-smart-agriculture-when-good-nutrition-is-good-business>

³¹ Parikh, et al. (1995).

³² Nyairo, Kola, & Sumelius (2010).

³³ Rwamigisa et al. (2018).

Caixa 3: México e Brasil têm lições valiosas a partilhar das suas reformas do apoio à agricultura

O México registou ganhos e perdas no sector quando o país aderiu à zona de comércio livre com os EUA e o Canadá (NAFTA) em 1994³⁴ e UNCTAD (em 2014). Durante as negociações do NAFTA (1990-1993), o México acordou uma redução tarifária gradual de 15 anos (redução no MPS) para culturas sensíveis como o milho. O valor total da produção agrícola e das exportações aumentou, inclusive para o milho. Paralelamente à redução gradual das tarifas, o apoio aos pequenos agricultores passou para pagamentos dissociados (pagamentos por hectare e redes de segurança social), dissociados da produção de culturas específicas (o programa de pagamentos dissociados foi denominado Procampo). Isto significava que os agricultores podiam receber o subsídio independentemente do produto agrícola que escolhiam produzir. Este apoio dissociado permitiu que alguns agricultores abandonassem a agricultura em vez de investir na melhoria do seu sistema de produção existente (não competitivo). A lição do México é que deve ser dada particular atenção à segurança alimentar e à estratégia de transição dos pequenos agricultores ao reduzir o MPS. O aumento do apoio e incentivos do sector público (em particular o investimento em bens e serviços públicos agrícolas) quando se inicia uma transição agrícola para uma maior competitividade é fundamental para compensar qualquer perda de rendimento devido a reduções

no MPS. O programa Procampo e outras redes de segurança social (por exemplo, o Programa Oportunidades) foram considerados significativos na redução da pobreza rural pós-NAFTA. Vale também a pena mencionar que as despesas da Procampo foram consideradas como uma caixa verde da OMC, o que foi fundamental no contexto das negociações do Comércio Livre Norte-Americano.

O Brasil oferece outro exemplo importante de mudanças de política para reduzir o MPS (Banco Mundial (2017). Em trinta anos, o Brasil passou de país importador de alimentos (como a maioria dos países da ASS), com o MPS como principal política de apoio aos seus agricultores de subsistência, para uma potência exportadora de alimentos, com agricultores principalmente orientados para o comércio. Esta mudança ocorreu gradualmente (entre os anos 70 e 90), através de um pacote de reformas das políticas públicas, incluindo: (i) a redução da protecção alfandegária (MPS); (ii) apoio directo às famílias vulneráveis através de redes de segurança (como seguros agrícolas, transferências condicionais de dinheiro, e refeições escolares); (iii) apoio directo aos agricultores através de incentivos à adopção de tecnologia (através de programas de crédito); e (iv) grandes investimentos em bens e serviços públicos agrícolas (principalmente sistemas de inovação agrícola).³⁵

É, portanto, essencial, como demonstrado no Brasil e no México (Caixa 3), que as reformas sejam concebidas e implementadas integralmente, e que incluam um plano de transição claro para os pequenos agricultores. Muitas vezes, os benefícios previstos da

redução do MPS não se concretizam porque as reformas são limitadas ou apenas parcialmente implementadas, ou seja, não são acompanhadas por um aumento significativo dos incentivos à diversificação e/ou exportação. Isto é especialmente verdade em muitos países da ASS.

³⁴ Patel & Henriques (2003).

³⁵ Correa & Schmidt (2014).

Anexo A

A metodologia da OCDE para medir o apoio à agricultura

Embora existam vários indicadores e metodologias para medir políticas e programas de apoio à agricultura,³⁶ a metodologia da OCDE (e os seus indicadores) no Manual PSE da OCDE³⁷ é a mais abrangente, uma vez que tem em conta o apoio através de preços, bem como medidas fiscais. Também mede o apoio aos produtores e consumidores, bem como o apoio aos bens e serviços públicos. As outras metodologias e indicadores abordam subgrupos específicos de apoio à agricultura, e são, portanto, medidas parciais. Além disso, a metodologia padrão da OCDE cria um conjunto de indicadores que permitem a comparação entre países e culturas e ao longo do tempo, o que é fundamental para propor reformas políticas concretas. Segue-se uma descrição da metodologia ligada a cada estimativa de apoio.

Estimativas de apoio a produtores

Estimativa de apoio ao produtor (PSE): O valor monetário anual absoluto das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido à porta da exploração agrícola,³⁸ resultante de medidas políticas de apoio à agricultura, independentemente da sua natureza, objectivos, ou impacto na produção agrícola ou no rendimento. A PSE inclui o apoio aos preços de mercado e pagamentos orçamentais. Especificamente, inclui transferências brutas de consumidores e contribuintes para produtores

agrícolas resultantes de medidas políticas baseadas na produção corrente, utilização de factores de produção, área cultivada, número de animais, receitas, rendimentos (correntes, não correntes), e critérios não relacionados com produtos (considerado um dos menos distorcivos).

Percentagem PSE (%PSE): %PSE representa transferências monetárias brutas para os produtores em percentagem das receitas brutas agrícolas. Como não é afectada pela inflação nem pela dimensão do sector, permite comparações no nível de apoio ao longo do tempo, produtos e entre países. A %PSE é o indicador-chave da OCDE para medir o apoio aos produtores agrícolas, uma vez que fornece informações sobre os encargos que as políticas de apoio agrícola colocam aos consumidores (ou seja, apoio aos preços de mercado) e aos contribuintes (transferências orçamentais).

Transferências de produto único ao produtor (SCT ao produtor): O valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido à porta da exploração, resultante de medidas de políticas ligadas à produção de um único produto que o produtor deve produzir para receber a transferência.

Percentagem de transferência de produto único ao produtor (%SCT ao produtor): O produto SCT em percentagem das receitas agrícolas brutas para um produto específico.

³⁶ Ver portal do IFPRI para mais informações: <http://www.ag-incentives.org/indicator/nominal-rate-protection>.

³⁷ OCDE (2016).

³⁸ O preço pago ao agricultor na produção, o que exclui os custos de transporte para o mercado.

Estimativas de apoio a consumidores

Estimativa do apoio ao consumidor (CSE): O valor monetário anual das transferências brutas de (para) consumidores de produtos agrícolas, medido à porta da exploração, decorrente de medidas políticas de apoio à agricultura, independentemente da sua natureza, objectivos ou impactos sobre o consumo de produtos agrícolas. Se negativo, a CSE mede o encargo dos consumidores (imposto implícito).

Percentagem CSE (%CSE): CSE em percentagem da despesa de consumo (medida à porta da exploração) líquida de transferências do contribuinte para os consumidores. Estima as transferências em percentagem da despesa de consumo de produtos agrícolas (a preços à porta da exploração), líquida de transferências do contribuinte para os consumidores. A %CSE mede o imposto implícito (ou subsídio, se a CSE for positiva) colocado sobre os consumidores pelas políticas de preços agrícolas.

Estimativas de apoio a serviços gerais à agricultura

Estimativa de apoio aos serviços gerais (GSSE): O valor monetário anual de todas as transferências

dos contribuintes para medidas e programas de apoio aos bens e serviços públicos agrícolas gerais, como infra-estruturas rurais, saúde animal e vegetal, investigação e desenvolvimento, promoção da agricultura e escolas agrárias, decorrentes de medidas políticas que apoiam a agricultura, independentemente da sua natureza, objectivos e impactos na produção, rendimento ou consumo agrícola. A GSSE não inclui transferências para produtores individuais ou actividades relacionadas com um determinado produto agrícola.³⁹

Percentagem GSSE (%GSSE): GSSE em percentagem da estimativa do apoio total (TSE).

Estimativas de apoio total à agricultura

Estimativa do apoio total (TSE): O valor monetário anual de todas as transferências brutas dos contribuintes e consumidores resultantes de medidas políticas de apoio à agricultura, líquidas das receitas orçamentais associadas, independentemente dos seus objectivos e impactos na produção e rendimento agrícola, ou no consumo de produtos agrícolas.

Percentagem TSE (%TSE): Transferências de TSE em percentagem do PIB.

³⁹ Existem seis categorias principais de apoio GSSE e o montante dos subsídios atribuídos ao seu abrigo deriva dos dados da despesa pública. Com base na análise orçamental anterior efectuada pela FAO em Moçambique, seleccionámos cada programa de acordo com as suas características e classificámo-lo na categoria correspondente (investigação agrícola, infra-estruturas públicas, *marketing* e promoção, etc.). Por exemplo, os subsídios no âmbito do programa "Construção e manutenção de estradas rurais" foram considerados na categoria "Infra-estruturas GSSE". Os recursos públicos atribuídos ao Instituto de Investigação Agronómica foram considerados na categoria "Investigação Agronómica GSSE".

Referências

- BdM. (vários meses), "Boletim Mensal de Conjuntura," Central Bank of Mozambique, Maputo. Disponível em: www.bancomoc.mz.
- BdM. (vários trimestres), "BOP and Monetary Survey data," Central Bank of Mozambique, Maputo. Disponível em: www.bancomoc.mz.
- BdM. (várias sessões) "Comunicados do Comité de Política Monetária" Central Bank of Mozambique, Maputo. Disponível em: www.bancomoc.mz.
- Correa, P., & Schmidt, C. (2014). "Public research organizations and agricultural development in Brazil: how did Embrapa get it right?" *Economic Premise*, 145, 1–10
- Goyal, A. and Nash, J. (2017). *Reaping Richer Returns: Public Spending Priorities for African Agriculture Productivity Growth*. Africa Development Forum; World Bank and Agence Francaise de Développement. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25996>
- IFPRI (2015). *Statistics on public expenditures for economic development (SPEED)*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute. <https://www.ifpri.org/publication/statistics-public-expenditures-economic-development-speed>
- IFPRI (2019). *Gender Equality in Rural Africa: From Commitments to Outcomes*. ReSAKSS 2019 Annual Trends and Outlook Report. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- IHS Markit. (various months), "PMI™: Standard Bank Mozambique".
- IMF (2018). *Republic of Mozambique: Selected Issues*. International Monetary Fund, Volume 2018: Issue 066. <https://doi.org/10.5089/9781484345634.002>.
- IMF and World Bank (2020). *Debt Sustainability Analysis (DSA)*. Washington DC: IMF and World Bank
- INE (vários meses), "Boletim do Índice de Preços ao Consumidor." National Institute of Statistics, Maputo: Mozambique. Disponível em www.ine.gov.mz.
- INE (vários meses), "Boletim de Indicadores da Actividade Económica," National Institute of Statistics, Maputo: Mozambique. Disponível em www.ine.gov.mz.
- INE (vários meses), "Boletim de Indicadores de Confiança Económica". National Institute of Statistics, Maputo: Mozambique. Disponível em www.ine.gov.mz.
- INE (vários trimestres), "Indicadores de Curto-prazo da Indústria". National Institute of Statistics, Maputo: Mozambique. Disponível em www.ine.gov.mz.
- INE (vários anos), "Contas Nacionais". National Institute of Statistics, Maputo: Mozambique. Disponível em www.ine.gov.mz.
- IPCC (2018). Allen, M.R., et al. (2018). "Framing and context". Chapter 1 In: *Global Warming of*

1.5°C. *An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., et al (eds). Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC). <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-1/>

López, R. (2005). "Under-investing in public goods: evidence, causes, and consequences for agriculture development, equity and the environment". *Journal of Agriculture Economics*, Volume 32, Issue 1. January 2005.

López, R., and G. I. Galinato. (2007). "Should governments stop subsidies to private goods? Evidence from rural Latin America." *Journal of Public Economics* 91:1071–94

McCorrison S, Hemming DJ, Lamontagne-Godwin, JD, Parr, MJ, Osborn J, Roberts PD (2013). *What is the Evidence of the Impact of Agricultural Trade Liberalization on Food Security in Developing Countries? A systematic review*. London: EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

McKay, D., Todaro, J., Neziroglu, F., Campisi, T., Moritz, E.K., & Yaryura-Tobias, J.A. (1997). "Body dysmorphic disorder: A preliminary evaluation of treatment and maintenance using exposure with response prevention". *Behavior Research and Therapy*, 35, 67-7

MEF (vários anos) "Relatório Anual da Dívida Pública". Maputo: Ministry of Economy and Finance". Disponível em: <https://www.mef.gov.mz>.

MEF (vários anos), "Projecto de Lei do Orçamento de 2021". Maputo: Ministry of Economy and Finance". Disponível em: <https://www.mef.gov.mz>.

MEF (vários anos), "Relatório de Execução Orçamental". Maputo: Ministry of Economy and Finance". Disponível em: <https://www.mef.gov.mz>.

MEF (vários anos), "Lei Orçamental". Maputo: Ministry of Economy and Finance". Disponível em: <https://www.mef.gov.mz>.

Ministério da Agricultura e da Segurança Alimentaria (2014). *Inquérito Agrário Integrado* [Integrated Agricultural Survey].

Nyairo, N. M., Kola, J., & Sumelius, J. (2010). "Impacts of agricultural trade and market liberalization of food security in developing countries: comparative study of Kenya and Zambia". *2010 AAE Third Conference/AEASA 48th Conference*, September 19-23, 2010, Cape Town, South Africa. African Association of Agricultural Economists (AAAE).

OECD (2016), *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, calculations, interpretation and use (The PSE Manual)*. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/documents/producer-support-estimates-manual.pdf>.

Parikh, K., N. S. S. Narayana, Panda, M. & A. Ganesh Kumar (1995). "Strategies for agricultural liberalisation liberalization: consequences for growth, welfare and distribution". *Economic and Political Weekly*, 30(39), A90-A92. <http://www.jstor.org/stable/4403270>.

Patel, R., & Henriques, G. (2003). "Agricultural trade liberalization and Mexico". *Food First Policy Brief*, (7). <https://foodfirst.org/publication/agricultural-trade-liberalization-and-mexico/>

Rwamigisa, PB. R. Birner, M.N. Mangheni and A. Semana (2018). "How to promote institutional

- reforms in the agricultural sector? A case study of Uganda's National Agricultural Advisory Services (NAADS)". *Development Policy Review*, 2018, vol. 36, issue 5, 607-627
- Pernechele, V., Fontes, F., Baborska, R., Nkuingoua, J., Pan, X. & Tuyishime, C. 2021. *Public Expenditure on Food and Agriculture in sub-Saharan Africa: Trends, challenges and priorities*. Rome, FAO.
- UNCTAD (2014). *Trade and Development Report 2014*. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014_en.pdf
- UNU (2016). *World Risk Index*, 2016. United Nations University.
- World Bank (2001). *World Development Report 2001*. Washington DC: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>.
- World Bank (2017a). "Republic of Mozambique: Selected Policy Notes for Incoming Administration of Mozambique". Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2017b). *Agricultural Productivity Growth in Brazil. Recent Trends and Future*. Washington DC: The World Bank <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29437>
- World Bank (2018). "Who wins and who loses from staple food price spikes? Welfare implications for Mozambique." *Policy Research Working Paper* 8612. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30580/WPS8612.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- World Bank (2019a). *World Development Indicators, 2019*. Washington DC: The World Bank. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- World Bank (2019b). *Agrarian Sector Transformation: A Strategy for Expanding the Role of the Private Sector*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2020). *Cultivating Opportunities for Faster Rural Income Growth and Poverty Reduction (Rural Income Diagnostic)*. Overview Policy Report. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2021). *Mozambique - Agriculture Support Policy Review: Realignment Agriculture Support Policies and Programs*. Washington DC: The World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099150001312242373/p1708070e15b0601c0b1440f98f9a37b1b5>
- World Bank (2021). "Commodities Price Forecast". Released: October 21, 2021. Washington DC: The World Bank.



THE WORLD BANK
IBRD • IDA