

Departamento de África

Moçambique em Ascensão

Construir um novo dia



Doris C. Ross
Coordenadora

Departamento de África

Moçambique em Ascensão

Construir um novo dia



Doris C. Ross
Coordenadora

F U N D O M O N E T Á R I O I N T E R N A C I O N A L

© 2014 Fundo Monetário Internacional

Cataloging-in-Publication Data
Joint Bank-Fund Library

Moçambique em ascensão : construir um novo dia. – Washington, D.C. :
Fundo Monetário Internacional, 2014.
p. ; cm.

ISBN: 978-1-47551-749-1

Inclui referências bibliográficas.

1. Desenvolvimento económico – Moçambique. I. Ross, Doris C.
II. Fundo Monetário Internacional.

HC890.M69 2014

Os pontos de vista expressos no presente livro são da exclusiva
responsabilidade dos autores e não devem ser atribuídos ao Fundo
Monetário Internacional, ao seu Conselho de Administração ou aos
governos de qualquer um dos seus países membros.

Envie o seu pedido para:
International Monetary Fund, Publication Services
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
Tel. (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org
Internet: www.elibrary.imf.org
www.imfbookstore.org

Índice

| | |
|---|-----------|
| Agradecimentos | ix |
| Visão geral: Moçambique em Ascensão — Construir um novo dia <i>Doris C. Ross</i> | 1 |
| 1. A experiência do crescimento, o conjunto de políticas macroeconómicas e as instituições de Moçambique <i>Iyabo Masha e Doris C. Ross</i> | 9 |
| O crescimento de Moçambique de 1992 a 2012: Factos estilizados | 10 |
| Conjunto de políticas macroeconómicas | 15 |
| O papel das instituições | 18 |
| Dados inerentes à contabilidade do crescimento | 23 |
| Desafios remanescentes | 24 |
| Anexo 1.1. Quadro de contabilidade do crescimento | 25 |
| Referências | 27 |
| 2. O papel dos mega projetos e o seu peso no emprego e no crescimento <i>Yi Xiong</i> | 29 |
| Cahora Bassa e Mozal | 29 |
| A economia dos mega projetos | 31 |
| Contributo dos mega projetos para o crescimento | 32 |
| Benefícios para a economia moçambicana | 34 |
| Tornar o investimento direto estrangeiro mais conducente ao emprego e ao crescimento | 37 |
| Anexo 2.1. Um modelo reduzido dos mega projetos | 38 |
| Referências | 39 |
| 3. Infraestruturas e investimento público <i>Enrique Blanco Armas</i> | 41 |
| O desenvolvimento das infraestruturas em Moçambique | 42 |
| Quanto está Moçambique a investir em infraestruturas? | 47 |
| O impacto da qualidade do investimento no crescimento | 49 |
| Esforços em curso para melhorar a gestão do investimento público | 52 |
| Conclusões | 53 |
| Referências | 54 |

| | |
|---|------------|
| 4. A busca de um crescimento inclusivo em Moçambique | 56 |
| <i>Victor Lledó</i> | |
| O que é o crescimento inclusivo? | 57 |
| Até que ponto o crescimento em Moçambique tem sido inclusivo? | 60 |
| A evolução da estratégia de crescimento inclusivo de Moçambique | 62 |
| Referências | 66 |
| 5. Fatores demográficos e a estrutura de emprego | 68 |
| <i>Keiichiro Inui</i> | |
| Modelo e pressupostos | 70 |
| Resultados da análise | 72 |
| Implicações em termos de políticas | 75 |
| Referências | 76 |
| 6. Desenvolver o setor agrícola | 77 |
| <i>Jan Joost Nijboff, Patrick Verissimo, Pedro Arlindo e Aniceto Bila</i> | |
| Perspetiva | 79 |
| Prioridades em matéria de políticas e de investimento | 80 |
| Gestão e coordenação do setor | 90 |
| Conclusões | 90 |
| Referências | 91 |
| 7. Corredores de desenvolvimento de Moçambique: Plataformas para uma prosperidade partilhada | 92 |
| <i>Ganesh Rasagam, Michael Engman, Tugba Gurcanlar e Eneida Fernandes</i> | |
| Geografia económica dos corredores de desenvolvimento e polos de crescimento | 92 |
| Corredores de desenvolvimento em Moçambique | 94 |
| Fazer face a desafios e riscos | 101 |
| Referências | 101 |
| 8. Inclusão financeira em Moçambique | 102 |
| <i>Felix F. Simione e Yuan Xiao</i> | |
| Tendências e desafios recentes | 102 |
| O programa de reforma do governo: Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–22 | 108 |
| Conclusões | 111 |
| Referências | 112 |

| | |
|---|------------|
| 9. Rumo a um piso de proteção social em Moçambique | 113 |
| <i>Yuan Xiao</i> | |
| A defesa de um piso de proteção social | 114 |
| Elementos da atual reforma da proteção social | 117 |
| Expandir o piso de proteção social: Simulações do custo de políticas alternativas no médio prazo | 122 |
| Conclusões | 126 |
| Referências | 127 |
| 10. Desafios orçamentais da forte expansão dos recursos naturais | 128 |
| <i>Alex Segura-Ubierno, Marcos Poplawski-Ribeiro e Christine Richmond</i> | |
| Reforçar o quadro orçamental | 129 |
| Cenário A de recursos naturais: Avaliação da sustentabilidade orçamental | 133 |
| Cenário B de recursos naturais: Gestão da volatilidade | 137 |
| Aplicação de regras do saldo estrutural baseadas nos preços em Moçambique | 139 |
| Aspetos institucionais | 144 |
| Conclusões | 146 |
| Referências | 147 |
| 11. Riqueza em recursos naturais e estratégia de investimento público: Implicações para o crescimento e a dívida | 148 |
| <i>Yi Xiong e Giovanni Melina</i> | |
| Previsão das receitas: O setor do gás natural e o seu potencial | 149 |
| Limites e restrições ao investimento público | 154 |
| Efeito macroeconómico do aumento do investimento | 156 |
| Conclusões | 162 |
| Referências | 164 |
| 12. Incentivo à concorrência: Como evitar a doença holandesa | 165 |
| <i>Perry Perone</i> | |
| O que é a doença holandesa | 166 |
| Doença holandesa e crescimento | 167 |
| Haverá indícios da doença holandesa em Moçambique? | 169 |
| Políticas para minorar os efeitos da doença holandesa | 171 |
| Conclusões | 175 |
| Referências | 176 |

Figuras

| | | |
|-------|--|----|
| 1.1. | Crescimento do PIB real | 9 |
| 1.2. | Distribuição setorial do Produto Interno Bruto | 11 |
| 1.3. | Investimento direto estrangeiro líquido e formação bruta de capital | 12 |
| 1.4. | Conta corrente externa e exportações líquidas de bens e serviços | 12 |
| 1.5. | Exportações tradicionais | 13 |
| 1.6. | Indicadores de desenvolvimento | 15 |
| 1.7. | Total da dívida pública | 17 |
| 1.8. | Fluxos de doadores | 18 |
| 1.9. | Posição no índice Doing Business | 22 |
| 1.10. | Indicadores de governação | 23 |
| 2.1. | Contributo dos mega projetos para o PIB nominal | 33 |
| 2.2. | Contributo projetado dos mega projetos para o valor acrescentado | 34 |
| 2.3. | Investimento direto estrangeiro | 35 |
| 3.1. | Relação entre infraestruturas e crescimento | 41 |
| 3.2. | Índice de desenvolvimento das infraestruturas em África | 43 |
| 3.3. | Índice de desempenho logístico (IDL) | 44 |
| 3.4. | Densidade rodoviária, 2007–09 | 45 |
| 3.5. | Acesso à eletricidade, 2009 | 45 |
| 3.6. | Fontes de água melhoradas, 2010 | 46 |
| 3.7. | Despesa pública em infraestruturas, 2001–06 | 47 |
| 3.8. | Despesa pública per capita em infraestruturas, 2001–06 | 48 |
| 3.9. | Investimento total, 2011 | 49 |
| 3.10. | Investimento público, 2011 | 49 |
| 3.11. | Índice de gestão do investimento público e PIB per capita, 2007–10 | 50 |
| 3.12. | Índice de gestão do investimento público | 51 |
| 3.13. | Principais passos na gestão dos investimentos públicos | 51 |
| 4.1. | Crescimento e redução da pobreza | 61 |
| 4.2. | Crescimento e transformação estrutural | 63 |
| 5.1. | Comparação da distribuição do emprego por setor em 2010 | 69 |
| 5.2. | Histograma da população de Moçambique | 69 |
| 5.3. | Resultados da simulação para o cenário de base — Participação de cada setor na força de trabalho | 74 |
| 5.4. | Resultados da simulação para o cenário de base — Número de trabalhadores por setor | 74 |
| 5.5. | Sensibilidade a trajetórias elevadas/baixas de crescimento demográfico | 75 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| 6.1. | Empréstimos de bancos comerciais em Moçambique por setor | 88 |
| 7.1. | Corredores de crescimento em Moçambique | 96 |
| 8.1. | Expansão bancária e desenvolvimento financeiro | 104 |
| 8.2. | Índice de inclusão financeira por província, 2012 | 104 |
| 8.3. | Índice de inclusão financeira de países africanos selecionados | 105 |
| 8.4. | Crédito à economia | 106 |
| 8.5. | Acesso aos serviços financeiros | 107 |
| 8.6. | Distância entre as empresas e os bancos | 108 |
| 9.1. | Projeções para a criação de espaço orçamental | 123 |
| 9.2. | Cenário A de políticas: Beneficiários e custos | 125 |
| 9.3. | Cenário B de políticas: Beneficiários e custos | 126 |
| 10.1. | Produção hipotética de gás natural liquefeito | 133 |
| 10.2. | Receita dos recursos do gás natural liquefeito (GNL) | 134 |
| 10.3. | Espaço orçamental ilustrativo com regras alternativas de recursos naturais | 135 |
| 10.4. | Receita de recursos naturais | 138 |
| 10.5. | Preços do gás natural no orçamento com regras de preços | 140 |
| 10.6. | Saldo primário global, despesas e poupança com regras de preços | 141 |
| 10.7. | Resultados orçamentais com diferentes metas de saldo estrutural | 142 |
| 10.8. | Resultados orçamentais da regra de preços de 5/0/0 com limites ao crescimento da despesa | 143 |
| 11.1. | Contributo do setor de gás natural liquefeito para o PIB e a receita orçamental | 154 |
| 11.2. | Despesas públicas de capital | 155 |
| 11.3. | Aumento do investimento público e resultados em termos de crescimento | 158 |
| 11.4. | Consequências orçamentais do aumento do investimento público | 159 |
| 11.5. | Efeitos de melhorias na seleção de projetos e avanços na governação e execução | 161 |
| 12.1. | Taxa de câmbio efetiva real e índices de preços relativos | 168 |
| 12.2. | Bens transacionáveis e não transacionáveis | 170 |
| 12.3. | Exportações tradicionais | 170 |
| Caixas | | |
| 4.1. | Pilares e objetivos da Estratégia de Redução da Pobreza de Moçambique para 2011–14 | 65 |
| 6.1. | Principais resultados do Recenseamento Agrícola de 2010 de Moçambique | 78 |
| 8.1. | Banca móvel em Moçambique | 109 |
| 11.1. | Pressupostos para a análise fiscal do modelo das indústrias extrativas | 152 |

Quadros

| | | |
|--------|---|-----|
| 1.1. | Objetivos de Desenvolvimento do Milénio | 14 |
| 1.2. | Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais (CPIA) | 20 |
| A.1.1. | Fontes de crescimento económico | 26 |
| 2.1. | Mega projetos em operação e em estudo em Moçambique | 30 |
| 5.1. | Parâmetros da elasticidade estimada do emprego | 73 |
| 8.1. | Índice de Inclusão Financeira do Banco de Moçambique | 103 |
| 9.1. | Distribuição dos tipos e composição dos agregados familiares | 116 |
| 9.2. | Parâmetros do desenho do programa da estratégia nacional de Moçambique para a segurança social básica | 119 |
| 9.3. | Projeções da cobertura do Plano Operacional por número de agregados familiares | 121 |
| 9.4. | Custo total estimado da atual proposta do Governo | 121 |
| 10.1. | Indicadores do setor mineiro | 129 |
| 10.2. | Objetivos do quadro orçamental em países ricos em recursos | 131 |
| 11.1. | Países com as maiores reservas comprovadas de gás natural | 150 |

Agradecimentos

Os autores agradecem o inestimável apoio, contributos e comentários de uma série de colegas no FMI e no Banco Mundial, em especial David Robinson do Departamento de África do FMI. Os autores são gratos a Joanne Johnson do Departamento de Comunicação do FMI pelo hábil tratamento editorial do livro e coordenação da sua produção. Agradecem também a Naly Carvalho pela assistência nas investigações e a Fausa Aliu e Adja Thiam pela assistência secretarial. A equipa beneficiou da estreita colaboração com as autoridades moçambicanas e os representantes da comunidade internacional e da sociedade civil em Maputo.

Este livro reúne diversos materiais e análises elaborados por equipas do FMI que trabalharam sob a supervisão de Johannes Mueller e Doris Ross, ambos Diretores Adjuntos do Departamento de África do FMI, e inclui artigos perspicazes de colegas do Banco Mundial. A equipa de autores é formada por:

Pedro Arlindo (Banco Mundial)
Enrique Blanco Armas (Banco Mundial)
Aniceto Bila (Banco Mundial)
Michael Engman (Banco Mundial)
Eneida Fernandes (Banco Mundial)
Tugba Gurcanlar (Banco Mundial)
Keiichiro Inui
Victor Lledó
Iyabo Masha
Giovanni Melina (antes no FMI, agora na Universidade de Londres)
Jan Joost Nijhoff (Banco Mundial)
Marcos Poplawski-Ribeiro
Ganesh Rasagam (Banco Mundial)
Christine Richmond
Doris Ross
Alex Segura-Ubiergo
Felix Simone
Patrick Verissimo (Banco Mundial)
Yuan Xiao
Yi Xiong

Visão geral: Moçambique em Ascensão — Construir um novo dia

Doris C. Ross

Esta publicação salienta o crescimento extraordinariamente forte de Moçambique ao longo das duas últimas décadas desde o final da guerra civil em 1992, assim como os principais desafios que persistem para que o país saia da pobreza e aprofunde o seu desenvolvimento económico. Moçambique dispõe de uma oportunidade única de consolidar a descoberta de vastos recursos naturais que, se forem bem geridos, irão permitir que o país alcance os seus objetivos de desenvolvimento social e ultrapasse a sua dependência da ajuda externa.

O Capítulo 1 fornece uma *visão geral da experiência de crescimento de Moçambique* ao longo das duas últimas décadas desde o final da guerra civil em 1992. Embora inicialmente dominadas pela reconstrução pós-guerra, as políticas públicas estabeleceram também as bases de uma economia de mercado. Estas políticas foram apoiadas por uma conjuntura externa favorável, por doadores e, mais recentemente, pela descoberta e o desenvolvimento dos recursos naturais. A volatilidade da primeira década abriu caminho a um crescimento mais forte e mais constante na década seguinte. A economia registou algumas mudanças estruturais, incluindo no setor agrícola. Tal foi em grande medida impulsionado pelo investimento estrangeiro, em especial mega projetos, ou seja, grandes projetos de investimento intensivos em capital. Exceto no caso da central hidroelétrica de Cahora Bassa e da Mozal, que transforma bauxite importada em alumínio para exportação, os outros mega projetos centram-se em minas e recursos naturais para a exportação.

A agricultura continua a ser a fonte dominante de emprego, e o crescimento nesse setor provém mais de uma expansão da área cultivada e de agronegócios do que do aumento das baixas rentabilidades da agricultura de subsistência. Os desafios de política pública incluem uma população relativamente jovem, a continuação do crescimento populacional forte, níveis médios de educação baixos e questões de saúde pública, como uma prevalência elevada de VIH/SIDA. Por conseguinte, a estratégia mais recente das autoridades com vista à redução da pobreza (2011–14)

centrou-se no aumento da produção e da produtividade na agricultura, na promoção do emprego e no fomento do desenvolvimento humano e social.

O Governo complementou as suas políticas macroeconómicas, em geral sólidas, com uma série de reformas estruturais num contexto de condições económicas mundiais favoráveis (preços das matéria-prima) e apoio forte e sustentado de doadores (ajuda ao desenvolvimento). A orientação inicial era para a liberalização do câmbio e do comércio, reduzindo os desequilíbrios orçamentais e o papel do Estado na economia. Posteriormente, a orientação deslocou-se para a redução das vulnerabilidades e o aumento da resistência a choques. A capacidade institucional é ainda fraca em muitas áreas, como a análise económica e a formulação de políticas, o planeamento e a execução do investimento. Apesar de esse reforço alargado da capacidade requerer tempo, é urgente e necessário um quadro para avaliar as prioridades e vantagens da composição do investimento — por exemplo, a ponderação do investimento nas infraestruturas necessárias para desenvolver os recursos naturais face ao investimento na produtividade agrícola (mais favorável ao crescimento inclusivo) e/ou infraestruturas sociais mais abrangentes (água, instalações de saúde, escolas). Igualmente, o desenvolvimento das riquezas do país em gás representa grandes desafios para a formulação das políticas públicas nos próximos anos, contudo constitui uma oportunidade para progressos importantes.

O Capítulo 2 fornece uma visão geral do desenvolvimento e do papel dos *mega projetos* para o crescimento económico de Moçambique. Trata-se de grandes projetos com financiamento estrangeiro, quase sempre no setor dos recursos naturais, de capital intensivo e orientados para a exportação. Estes projetos investem com frequência em infraestruturas propositadamente construídas para servir às suas necessidades específicas. Tal tornou os projetos menos sensíveis à desvantagem comparativa de Moçambique no que se refere à disponibilidade limitada de infraestruturas e mão de obra qualificada. Estes projetos deram um contributo importante para o crescimento, mas apenas geraram um emprego limitado. Ainda assim, representam oportunidades para os contratantes locais, em termos de criação de emprego e de transferência de conhecimentos, que ainda não foram totalmente exploradas. O Governo poderia facilitar estes benefícios indiretos através da melhoria do ambiente de negócios. Até há pouco tempo, os mega projetos contribuíram pouco para as receitas orçamentais. Isto reflete em parte as grandes necessidades de investimento inicial destes projetos e o facto de a legislação tributária normal permitir aos investidores amortizarem os custos de investimento quando calculam os lucros. Todavia, a legislação tributária de Moçambique foi também particularmente favorável aos mega projetos iniciais — provavelmente um fator de peso para a capacidade de o país atrair esses investimentos. O Governo comprometeu-se a renegociar as condições à medida que os contratos iniciais atingirem o ponto de renovação. Os acordos posteriores de concessão dos mega projetos refletem as atualizações da legislação tributária moçambicana com vista a uma maior adaptação

aos padrões internacionais. Os mega projetos envolvem riscos inerentes relacionados com os imprevistos dos mercados internacionais de matérias-primas, que podem afetar consideravelmente a sua rentabilidade.

O Capítulo 3 analisa o *desenvolvimento das infraestruturas* em Moçambique. Apesar dos níveis elevados de investimento público em termos de PIB durante um período prolongado, o investimento permanece baixo em termos absolutos e o acesso à rede de eletricidade, estradas, fontes de água melhoradas, saneamento, telecomunicações e serviços de Internet é ainda relativamente fraco na maioria das regiões. Além disso, existem disparidades significativas entre as áreas urbanas e rurais no acesso às infraestruturas básicas. A expansão da rede de infraestruturas é uma componente central da estratégia do Governo de crescimento e de redução da pobreza. Para que o investimento seja bem-sucedido é necessário que seja: 1) gerido de forma eficaz, ou seja, deve ser de alta qualidade, abordar as principais deficiências identificadas, ser implementado eficazmente e mantido e operado de modo a assegurar a continuidade do fornecimento do serviço; e 2) acompanhado por melhorias nas “infraestruturas imateriais” da logística de transportes e do ambiente de negócios, que permitam ao setor privado desenvolver plenamente o seu potencial. Embora estejam em curso esforços para melhorar a gestão do investimento público, estas iniciativas levarão tempo e os aumentos do investimento público devem acompanhar o reforço da capacidade de gestão pública. As melhorias do ambiente de negócios são fundamentais para traduzir esses esforços na atividade do setor privado e na criação de emprego.

O Capítulo 4 discute o surgimento do *debate sobre o crescimento inclusivo* — o crescimento no qual os benefícios são largamente partilhados por toda a população — e a forma como esse debate evoluiu para estratégias, políticas e ações em Moçambique. Apesar de o índice nacional de pobreza ter diminuído acentuadamente de 69% em 1997 para 54% em 2003, os resultados do inquérito aos agregados familiares de 2009 mostraram uma estagnação nas taxas globais de pobreza depois de 2003. Estas conclusões acentuaram as tensões sociais e conduziram a um debate intenso sobre como tornar o crescimento mais inclusivo. Com base nestes desenvolvimentos, foi adotado o III Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–14 de Moçambique, centrando no aumento da produtividade agrícola, na criação de postos de trabalho através de melhoramentos no ambiente de negócios e na formação, no desenvolvimento de programas de proteção social mais focalizados e mais bem concebidos e na preservação da estabilidade macroeconómica. Não obstante o PARP estar alinhado com a conceção geral das políticas macroeconómicas e reformas fundamentais para a macroeconomia conducentes ao crescimento inclusivo, poderia ter sido atribuída uma especificidade adicional às suas prioridades, sequenciação e ações mensuráveis. Igualmente, faltavam os canais para a coordenação interministerial a fim de garantir a prestação de contas em áreas transversais, e os dados disponíveis para medir alguns dos indicadores de desempenho são de baixa qualidade e frequência. As autoridades começaram

a abordar estas deficiências na conceção e aplicação de políticas e reformas. O próximo inquérito aos agregados familiares está planeado para 2014–15, e espera-se que os resultados estejam disponíveis em 2016.

O Capítulo 5 analisa a *demografia no longo prazo e a estrutura do emprego* em Moçambique, centrando na transformação provável da economia da agricultura para a indústria e o setor de serviços no médio e longo prazo. Tendo em conta a população jovem e a continuação do crescimento populacional, não se espera que a indústria e os serviços sejam capazes de absorver todo o crescimento de mão de obra projetado. É provável que o nível absoluto de emprego na agricultura continue a crescer ao longo dos próximos 20 anos. Assim, as políticas devem apoiar a diversificação das estruturas económicas ao mesmo tempo que aumentam a produtividade na agricultura para melhorar o bem-estar da população nas áreas rurais e, ao fazê-lo, reduzir a pobreza e melhorar a inclusividade do crescimento.

O Capítulo 6 fornece uma visão geral dos *desafios do desenvolvimento do setor agrícola* em Moçambique, a fonte de subsistência de mais de três quartos da população, embora apenas contribua para cerca de um quarto do PIB. Moçambique continua a ser um importador líquido de géneros alimentícios, e a subnutrição é crónica e generalizada. Não obstante o setor ter registado um crescimento forte ao longo das duas últimas décadas, existe uma necessidade e uma oportunidade para progressos adicionais significativos. O Governo está a implementar uma série de políticas e reformas institucionais, incluindo tecnologia de sementes, disponibilidade de fertilizantes, irrigação, direitos fundiários, acesso ao mercado, ambiente de negócios, serviços financeiros e enriquecimento de nutrientes, que deverão fornecer os incentivos ao investimento privado e facilitar a integração dos pequenos proprietários nas cadeias de valor. No entanto, o plano de investimento do setor é ambicioso e é necessária a afetação estratégica de recursos públicos, desempenhando o acesso ao mercado um papel fundamental.

O Capítulo 7 descreve os esforços de Moçambique no sentido de uma orientação para *corredores de desenvolvimento*, regiões que, dada a sua localização geográfica ou recursos naturais, podem estimular o crescimento económico em todo o país através do investimento em infraestruturas de âmbito regional. Estão também em curso iniciativas de desenvolvimento similares com uma base espacial noutras regiões de África. Existem três principais corredores de crescimento em Moçambique: o *Corredor de Maputo* na direção da fronteira sul-africana, o *Corredor de Nacala* que liga as províncias centrais e do norte de Moçambique e os países vizinhos (Tanzânia, Zâmbia e Malawi) ao porto de águas profundas de Nacala e o *Corredor da Beira* que liga as províncias centrais de Moçambique e o vizinho Zimbábue ao porto da Beira. Os investimentos em infraestruturas estão centrados nestas áreas e tem-se verificado algum sucesso, mas muito ainda permanece por fazer para reforçar as ligações entre os grandes investimentos e empresas de menores dimensões e pequenos proprietários.

À luz das barreiras ao ambiente de negócios, o setor privado de Moçambique continua fraco, mal organizado e, em grande medida, informal. O setor não dispõe de capacidade empresarial e financeira para captar os benefícios das repercussões de grandes investimentos na construção, agronegócios, serviços e indústria ligeira, os quais têm um potencial considerável de geração de emprego. Em termos prospetivos, as limitações específicas de setores-chave devem ser abordadas de forma sistemática em parceria com o setor privado.

O Capítulo 8 aborda a *inclusão financeira até à data e os desafios do seu aprofundamento*. Apesar da expansão das instituições bancárias e dos serviços financeiros nos últimos anos, a maioria das famílias moçambicanas e pequenas e médias empresas (PME) continuam financeiramente excluídas. A abordagem desta questão constitui um pilar importante da estratégia de crescimento inclusivo das autoridades. Em 2013, o governo adotou a Estratégia de Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–22 com vista a promover mudanças abrangentes ao acesso e à utilização eficiente dos serviços financeiros do país. Isto exigirá a coordenação efetiva com todos os intervenientes, bem como reformas estruturais que facilitem a extensão dos serviços financeiros às áreas rurais. Será também necessário que pessoas e empresas disponham da capacidade de usar os serviços financeiros existentes (ou seja, questões como a disponibilidade do serviço de telefones móveis, baixa produtividade e rendimento em áreas rurais, distribuição geográfica das famílias e fracas capacidades de gestão das PME).

O Capítulo 9 apresenta os resultados do trabalho de colaboração com a Organização Internacional do Trabalho relativo à Iniciativa de *Piso de Proteção Social* em Moçambique. A expansão da cobertura de proteção social é importante para apoiar grupos vulneráveis e gerar um padrão de crescimento mais inclusivo reduzindo, assim, o risco de tensões sociais e contribuindo para um melhor ambiente económico. Em Moçambique, a orientação é no sentido de proteção social não contributiva (tais como transferências), uma vez que os subsistemas contributivos (tais como regimes de pensões) têm até ao momento uma cobertura limitada. A evidência demonstra que o desenvolvimento progressivo de um piso de proteção social adaptado às necessidades de Moçambique não constitui uma ameaça à sustentabilidade orçamental. A despesa com o piso de proteção social foi possibilitada pelas retribuições de reformas das receitas e a redefinição das prioridades das despesas. No entanto, tendo em conta as limitações de capacidade operacional, em particular dado muitos dos que se encontram em situação mais vulnerável viverem em áreas remotas, essa expansão só será viável se for acompanhada por um investimento considerável no desenvolvimento de sistemas de fornecimento de serviços mais eficientes e eficazes. Está atualmente em curso o desenvolvimento de um novo sistema de gestão e de informação — incluindo um novo registo único, novas modalidades de pagamento (p. ex., serviços bancários móveis), novos processos de identificação e seleção dos beneficiários e mecanismos de monitorização e avaliação — que é essencial e conta com o apoio de vários parceiros.

O Capítulo 10 descreve os *desafios orçamentais da expansão dos recursos naturais*. Embora o contributo do setor mineiro para a economia moçambicana seja para já pequeno, as minas de carvão estão a expandir-se em linha com a capacidade de transporte, e é provável que as recentes descobertas de gás natural venham a tornar Moçambique num dos países mais ricos em recursos. A boa gestão deste processo permitiria que Moçambique escapasse da “maldição dos recursos” e alavancasse a nova riqueza para fomentar o desenvolvimento. Isto exigirá mudanças significativas da abordagem atual à formulação de política orçamental. O capítulo discute os instrumentos analíticos que podem ajudar a avaliar as vantagens associadas a decisões de política alternativas. A política orçamental terá de encontrar o equilíbrio certo entre a necessidade de aumentar o investimento em setores prioritários, considerando as limitações de capacidade, e a sustentabilidade orçamental a longo prazo, sem falar nas considerações relativas ao esgotamento dos recursos. Será importante proteger o orçamento anual da volatilidade dos preços através da adoção de regras orçamentais e reforçar as principais instituições, incluindo a melhoria da gestão das finanças públicas, para assegurar que a riqueza de recursos seja utilizada de forma eficiente e transparente. Embora pareça que as limitações de capacidade são elevadas em Moçambique e, por conseguinte, o ritmo de utilização da riqueza de recursos deva ser gradual, o país dispõe de uma oportunidade única com esta sua nova riqueza de recursos para acelerar o seu desenvolvimento e transformar a economia.

O Capítulo 11 delinea a *relação entre a riqueza de recursos naturais, estratégias de investimento público e implicações para o crescimento e a dívida*. As excelentes descobertas de gás na costa norte podem começar a proporcionar benefícios económicos significativos a Moçambique até ao final da década, incluindo receitas públicas. Os resultados do modelo mostram que um aumento gradual do investimento público em antecipação de parte, mas não da totalidade, das futuras receitas de gás seria apropriado, tendo em conta as enormes necessidades que Moçambique tem em matéria de infraestruturas, a incerteza da produção e das receitas de gás e as implicações da sustentabilidade da dívida. Para aproveitar plenamente os elevados benefícios do aumento do investimento público são também necessárias reformas para melhorar a eficiência do investimento através do reforço da planificação e coordenação do investimento; avaliação, seleção e monitorização de projetos; governação e fornecimento de infraestrutura complementar.

O Capítulo 12 discute o *desafio de evitar a doença holandesa*, ou seja, o perigo de uma expansão no setor dos recursos naturais poder conduzir a uma apreciação da taxa de câmbio real, o que tornaria as exportações de outros setores da economia menos competitivas. Embora não existam evidências fortes da doença holandesa em Moçambique até ao momento, à medida que a importância das receitas dos recursos aumenta, é provável que as tensões se acentuem, e o Governo deve preparar políticas que apoiem a competitividade da economia não relacionada aos recursos. Com base em estudos e experiências de diversos países, as opções incluem: 1) estabelecer, desde o início, regras orçamentais

que governem a utilização das receitas dos recursos para ancorar a política orçamental e assegurar a transparência; 2) com base na regra orçamental, criar um fundo soberano/de desenvolvimento com regras claras e uma supervisão adequada para garantir a responsabilidade pela prestação de contas e recursos que financiem o investimento público; 3) estabelecer uma estratégia/plano de investimento público bem concebido e coerente com o plano de desenvolvimento nacional e o orçamento de médio prazo para assegurar a afetação de recursos públicos aos projetos que conduzem a um crescimento superior e de base mais abrangente; e 4) reforçar a capacidade institucional e humana para avaliar os projetos de investimento por forma a otimizar o desenvolvimento e a implementação da estratégia de investimento público da melhor forma possível para favorecer o crescimento económico.

Resumindo, Moçambique percorreu um longo caminho desde a devastação da guerra civil e alcançou um crescimento elevado e sustentado nas duas últimas décadas. As prioridades imediatas do país são partilhar os benefícios deste crescimento de forma mais abrangente entre a população e abordar os desafios da transformação em curso da economia, da sua tradicional base agrícola para o predomínio de atividades de grande escala em minas, agronegócios, transformação e serviços. Para dar resposta a estes desafios será necessário o reforço continuado das instituições e das capacidades na administração pública para melhorar ainda mais os fundamentos e as estruturas da elaboração de políticas económicas e de governação que foram criados e torná-los plenamente operacionais. Exigirá também uma maior abertura ao setor privado, o qual será a fonte primária de emprego futuro, e a parceria com operadores privados, pequenos e grandes, para tornar Moçambique mais favorável aos negócios e mais competitivo. Isto deve permitir que o povo moçambicano alcance verdadeiramente o seu potencial e, para citar o hino nacional de Moçambique, consiga “construir um novo dia”.

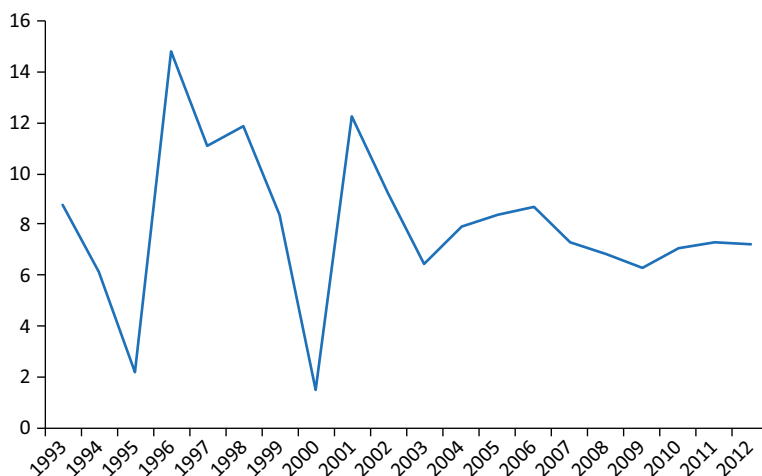
A experiência do crescimento, o conjunto de políticas macroeconómicas e as instituições de Moçambique

Iyabo Masha e Doris C. Ross

De entre os países de África Subariana, a economia de Moçambique foi das que mais rapidamente cresceu nos passados vinte anos, registando em média um crescimento anual do PIB real de 7,4% (Figura 1.1). Isso após anos e anos de um conflito civil que devastou o país e a que o Acordo Geral de Paz assinado em Roma pôs fim em 1992. Vários indicadores relativos ao desenvolvimento humano progrediram significativamente desde então, assinala-se por exemplo o PIB per capita, os índices de pobreza e a esperança de vida. Este desempenho sólido apoiou-se numa implementação determinada de políticas macroeconómicas credíveis e de reformas estruturais, tendo ainda contado com um ambiente externo favorável e com o apoio dos doadores e, nos anos mais recentes, com a descoberta e exploração de recursos naturais.

Não obstante esses progressos, alguns desafios de monta permanecem. Apesar da sua subida, o rendimento per capita em Moçambique fixou-se nos USD 567

Figura 1.1. Crescimento do PIB real
(PIB a preços de mercado, percentagem)



Fonte: Autoridades moçambicanas.

em 2012, mais de 40% abaixo da média relativa a África Subsariana. Embora as políticas macroeconómicas se tenham mantido amplamente prudentes, a agenda de reformas estruturais é extensa e inacabada, e existem necessidades generalizadas para reforçar as capacidades. A descoberta recente de recursos naturais e o seu desenvolvimento potenciaram o crescimento, e a expectativa é que Moçambique passará a ser um dos maiores exportadores de carvão e gás à escala mundial na próxima década. Isso também acentua o desafio de alcançar a gestão prudente dos recursos aliada à diversificação da economia e distribuição mais equilibrada dos proveitos.

Este capítulo começa por apresentar factos estilizados sobre as tendências do crescimento de Moçambique e, em seguida, debruça-se sobre o ambiente macroeconómico subjacente ao crescimento. Passa depois à análise do papel das instituições e da governação em termos de resultados do crescimento e ao exame dos dados tangíveis num exercício de contabilidade do crescimento e, por fim, detém-se em alguns dos desafios que subsistem.

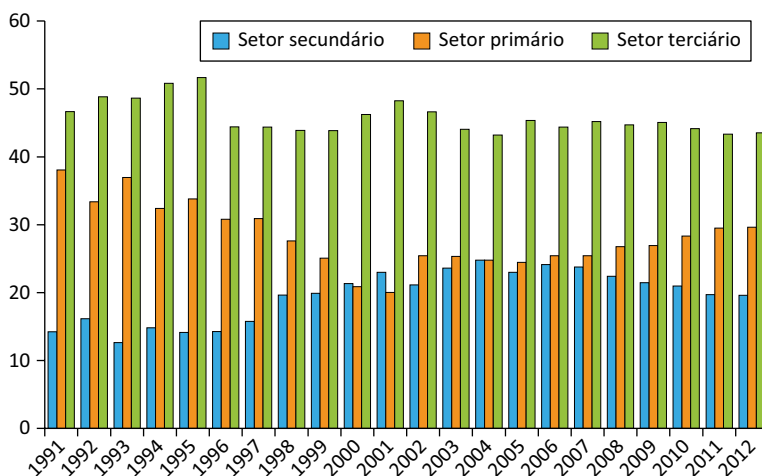
O crescimento de Moçambique de 1992 a 2012: Factos estilizados¹

Compreende-se melhor a experiência de crescimento de Moçambique distinguindo dois quadros temporais. Na década subsequente à guerra (1992–2002), as políticas do Governo dedicaram-se à reabilitação e à criação das bases da economia de mercado. Desde então, o enfoque tem sido a consolidação dos resultados e a manutenção de elevadas taxas de crescimento económico. O desempenho económico global foi vigoroso durante ambos esses períodos, embora nos dez primeiros anos o crescimento tenha sido mais volátil, com quebras consideráveis do desempenho económico em 1995 e em 2000 devido a choques associados às condições meteorológicas (cheias). O desempenho económico resultou em grande medida da liberalização do mercado e das políticas de privatização levadas a cabo. No segundo período, o crescimento foi impulsionado em maior medida pelos investimentos feitos em mega projetos. De igual modo, os doadores proporcionaram um elevado nível de apoio durante todo esse período.

A produção económica não é muito diversificada, embora se tenham dado mudanças estruturais na economia. Durante a década da reconstrução subsequente à guerra, a participação da agricultura (setor primário) desceu de 38% do PIB em 1992 para 20% em 2001, refletindo o reerguer da economia, a reabilitação da central hidroelétrica de Cahora Bassa (1995–97) e a construção da fundição de alumínio da Mozal (1998–2003) (Figura 1.2). Aliás, a Mozal constitui o primeiro mega projeto de Moçambique no pós-guerra, e os investidores estrangeiros foram atraídos pela generosidade dos incentivos fiscais

¹Ver Clement e Peiris (2008) e FMI (2004).

**Figura 1.2. Distribuição setorial do Produto Interno Bruto
(Percentagem do PIB)**



Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas do corpo técnico do FMI.

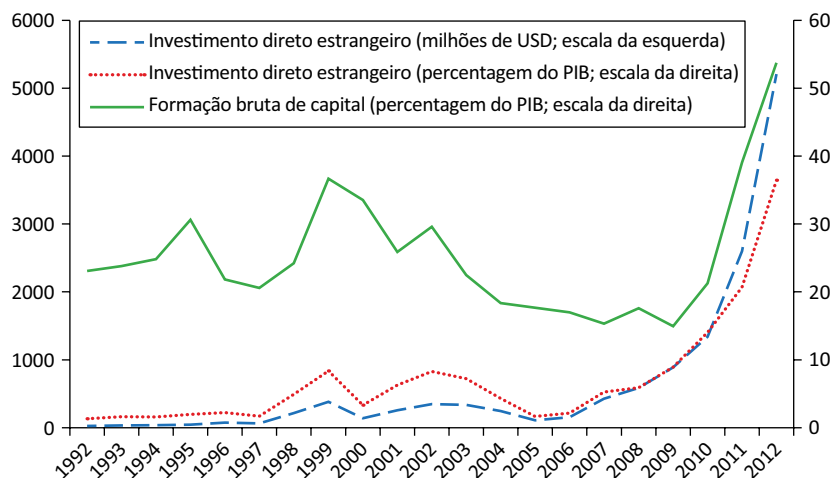
concedidos e pelo acesso a tarifas elétricas reduzidas. Assim, a participação do setor secundário (mineração, transformação, eletricidade e construção) aumentou continuamente até aos 25% do PIB em 2004. Desde então, com o arranque de vários investimentos avultados em explorações comerciais, o crescimento agrícola ultrapassou o crescimento de outros setores, inclusive em 2012 o setor primário ascendia aproximadamente a 28% do PIB. O setor terciário (sobretudo comércio, transportes e serviços públicos) atingiu cerca de 45% do PIB nesse período.

O investimento, em especial a aposta nos mega projetos, estimulou o crescimento, representando um aumento estimado entre 2 a 4 pontos percentuais do crescimento em cada ano de construção ativa (Figura 1.3).² O investimento nos primeiros anos após o conflito evidenciou a reconstrução financiada pela ajuda, mas rapidamente a atenção virou-se para projetos de infraestruturas e para o investimento direto estrangeiro (IDE), sobretudo projetos como Cahora Bassa, Mozal e Sasol (gasoduto para a África do Sul). Desde 2004, iniciaram-se vários projetos no setor extrativo, exploração ou processamento de minérios, nomeadamente o projeto das areias pesadas da Kenmare, as minas de carvão da Vale e Rio Tinto e, mais recentemente, a bem sucedida exploração de gás pela ENI e Anadarko na bacia de Rovuma no mar ao largo do norte de Moçambique (ver Capítulo 2 para mais pormenores).

Mercê da reconstrução no pós-guerra e das reformas de mercado, as exportações de bens e serviços de Moçambique registaram uma forte

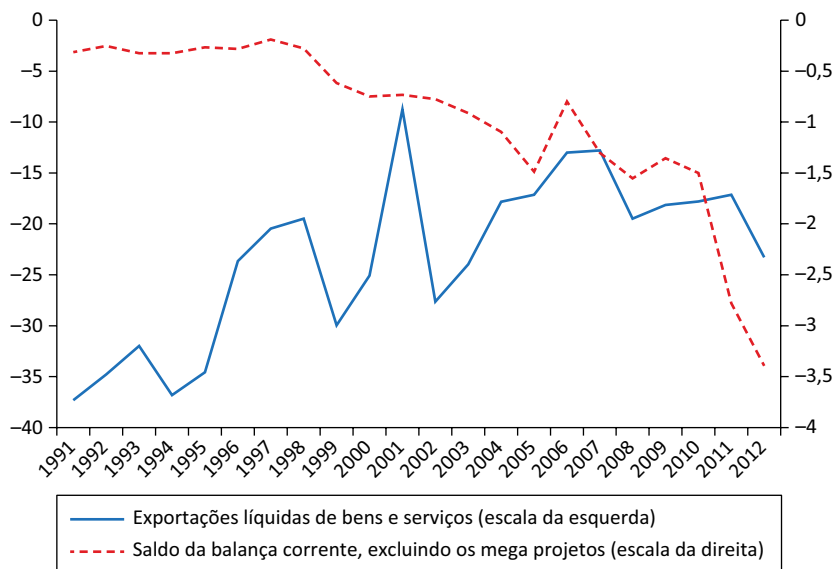
²Os mega projetos correspondem a projetos de grandes dimensões detidos por estrangeiros e de alto coeficiente de capital, são atividades insulares que dependem da extração de recursos e/ou da importação de bens intermédios e cuja produção é praticamente exportada na íntegra. Ver FMI (2011, Anexo II); FMI (2013b, Anexo III); bem como Melina e Xiong (2013).

**Figura 1.3. Investimento direto estrangeiro líquido e formação bruta de capital
(Milhões de USD e em percentagem do PIB)**



Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas do corpo técnico do FMI.

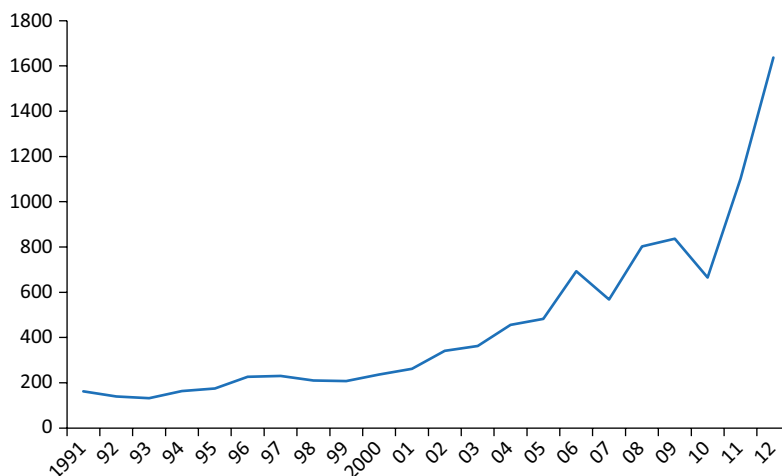
**Figura 1.4. Conta corrente externa e exportações líquidas de bens e serviços
(Percentagem do PIB)**



Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas do corpo técnico do FMI.

recuperação em termos líquidos (Figura 1.4). A recuperação do investimento e das entradas de IDE desde 2007 tem estado ligada ao crescimento das importações, e as exportações líquidas voltaram a abrandar após 2011. A base das exportações afastou-se dos produtos de exportação tradicionais como sejam o camarão, o algodão, a madeira, a castanha de caju em bruto e o açúcar, que predominaram na primeira década após a guerra, prevalecendo as exportações

**Figura 1.5. Exportações tradicionais
(Milhões de USD)**



Fonte: Autoridades moçambicanas.

associadas aos mega projetos (essencialmente alumínio, eletricidade e carvão), que passaram a representar uns 70% do total de mercadorias exportadas, apesar das exportações tradicionais continuarem a crescer em volume absoluto (Figura 1.5). As importações são hoje dominadas pela bauxite, pelo combustível e por importações relacionadas com outras indústrias extrativas. O défice da balança de transações correntes atingiu 46% do PIB em 2012. Excluindo os mega projetos, a conta corrente após os donativos aproximou-se do equilíbrio.

Com um crescimento sustentado, deram-se inicialmente progressos significativos no campo da redução da pobreza, mas esse ímpeto não foi mantido. Os índices da pobreza, de acordo com a linha nacional de pobreza, regrediram de 69% em 1996–97 para 54% em 2003 (Quadro 1.1), com um declínio particularmente acentuado nas zonas rurais. Outros indicadores e medidas do desenvolvimento humano, como sejam os índices relativos à frequência do ensino básico, à taxa de cobertura das vacinações e aos partos assistidos, melhoraram a par do declínio da pobreza. A redução da pobreza contou com a ajuda de um aumento dos rendimentos no setor agrícola e com uma melhoria do acesso à educação.

No entanto, os dados do último inquérito aos agregados familiares realizado em 2008/09 apontam, na melhor das hipóteses, para uma estagnação das taxas de pobreza desde 2003, indicando que mais de metade da população vive abaixo da linha de pobreza.³ As melhorias foram mais pronunciadas nas regiões já mais abastadas do sul e nos centros urbanos, em especial na área

³Ver o Capítulo 9 para uma apresentação mais abrangente dos recentes desenvolvimentos relativos à dinâmica da pobreza em Moçambique.

Quadro 1.1. Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

| | Moçambique | | | AS |
|--|------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| | 1995 | 2005 | 2011 | 2011 |
| População (milhões) | 16 | 21 | 24 | 875 |
| Incidência da pobreza segundo o IAF (%) | 69,0 | 54,1 ¹ | 54,7 ² | ... |
| PIB per capita (USD de 2000) | 233 | 308 | 402 | 648 |
| Taxa de inscrição líquida no ensino primário (% líquida) | 56 | 76 | 90 | 76 |
| Rácio: raparigas e rapazes nos ensinos primário e secundário (%) | 75 | 84 | 90 | 90 |
| Taxa de mortalidade de menores de 5 anos (por 1000) | 183 | 162 | 103 | 108 |
| Prevalência do VIH, total (% da população, 15-49 anos) | 10 | 12 | 11 | 5 |
| Acesso a fontes de água melhoradas (% da população) | 42 | 45 | 47 | 61 ² |

Fonte: Banco Mundial, base de dados de Indicadores do Desenvolvimento.

Obs.: AS = África Subsariana; IAF = Inquérito Nacional aos Agregados Familiares.

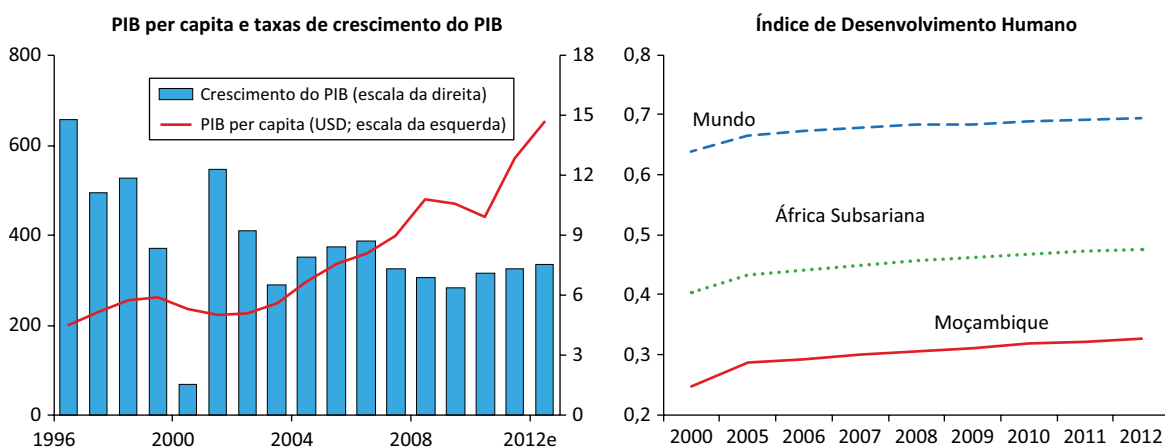
¹Refere-se aos resultados dos inquéritos de 2003 e 2008.

²2010.

de Maputo, enquanto à escala nacional a pobreza rural continua a ser aguda. Isso reflete um certo número de fatores. Em primeiro lugar, o crescimento industrial após o ano de 2000 pouco contribuiu para reduzir a pobreza, uma vez que poucos postos de trabalho foram criados dadas as características dos mega projetos como encaves intensivos em capital. Em segundo lugar, as repercussões associadas à transferência de tecnologia ou ao desenvolvimento de competências e que poderiam ajudar a melhorar o fator produtividade foram diminutas. O emprego continua a ser dominado pela agricultura (cerca de 80% da população economicamente ativa), referindo-se maioritariamente a atividades de subsistência com baixíssima produtividade. A produtividade agrícola, logo o crescimento conexo, foi mais pronunciada nas grandes explorações e no segmento do agronegócio do que para os pequenos proprietários (ver Capítulo 4). Uma vez que o crescimento recente de Moçambique tem beneficiado menos os pobres comparativamente a outras economias africanas com elevados índices de crescimento (FMI, 2013a), o Índice de Desenvolvimento Humano do país permanece a uma taxa constantemente abaixo da média dos países de África Subsariana (Figura 1.6).

Um desafio relevante no caso de Moçambique refere-se à sua população jovem e forte crescimento populacional, de aproximadamente 3% ao ano, com uma força de trabalho que aumenta ainda mais depressa (ver Capítulo 5). Os níveis médios de educação também são baixos e demoram a melhorar; mais de 90% da força de trabalho não possui qualquer educação formal ou apenas cinco anos de ensino. O desequilíbrio entre a formação educativa dos trabalhadores e os requisitos inerentes à criação de emprego no setor formal condiciona o crescimento (Banco Mundial, 2012; Jones e Tarp, 2012). O setor da transformação exige perfis de habilitações (6^a à 12^a classes e acima) superiores àqueles que se encontram

Figura 1.6. Indicadores de desenvolvimento



Fontes: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial; Nações Unidas, Índice de Desenvolvimento Humano.

disponíveis na massa laboral do país (Fox e Oviedo, 2008). Acresce a questão do VIH/SIDA, com taxas de prevalência na ordem dos 16% — o dobro da média de África Subsariana — o que ameaça seriamente o crescimento económico tendo em conta o seu impacto na mão de obra potencial. Estima-se a esperança de vida dos portadores de VIH/SIDA em 37 anos, por comparação aos 50 anos para as demais pessoas (Banco Mundial, 2012). Desde logo, afigura-se essencial continuar a investir prioritariamente na educação e na saúde pública.

Dar resposta a esses desafios de longo prazo tem estado no cerne da estratégia de redução da pobreza do Governo. O mais recente documento estratégico de Moçambique, o III Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP), abrange o período 2011–14. Os seus principais eixos visam aumentar a produção e a produtividade na agricultura, promover o emprego e o desenvolvimento social e humano.

Conjunto de políticas macroeconómicas

O crescimento de Moçambique é o reflexo de políticas macroeconómicas sólidas, complementadas por uma série de reformas na política estrutural, fortemente suportadas pelos doadores e por condições económicas mundiais favoráveis, em especial no tocante aos preços das matérias-primas. Na fase imediata após a guerra, as reformas da política macroeconómica focaram a liberalização do sistema comercial e cambial, bem como a redução dos desequilíbrios orçamentais e o papel do Estado na economia. Mais tarde, quando os mecanismos e as instituições do mercado começaram a funcionar, as políticas macroeconómicas procuraram reduzir a vulnerabilidade a abalos e aumentar a capacidade de resistência.

Política orçamental

A política orçamental tem sido prudente ao longo das duas décadas em análise. No contexto dos programas apoiados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), as políticas orientadas para encontrar um equilíbrio entre garantir e manter a estabilidade macroeconómica têm procurado atenuar as pressões sobre a procura interna e implementar reformas estruturais destinadas a apoiar o desenvolvimento. O período inicial dedicou-se ao reforço da mobilização de recursos através da reforma fiscal e da maior eficácia da administração tributária, tornando simultaneamente a despesa pública mais eficiente. A introdução de um imposto sobre o valor acrescentado (IVA) em 1999 constituiu um marco importante, seguindo-se-lhe a publicação de um novo Código Tributário, mais transparente, em 2003. A Autoridade Tributária de Moçambique foi criada em 2005, e o país entrou numa nova fase de reformas para melhorar a tributação direta e reduzir as distorções e barreiras tarifárias. As políticas de despesa centraram-se numa gestão prudente dos recursos orçamentais para beneficiar setores sociais e prioritários, e no encaminhamento dos recursos da ajuda para a construção de infraestruturas e para a assistência às populações socialmente desfavorecidas. O programa de privatizações ajudou a reduzir os riscos orçamentais decorrentes das operações no setor empresarial do Estado (SEE ou empresas públicas), e no ano 2000 o papel do SEE tinha descido para menos de um terço da produção industrial. Contudo, mais recentemente, verifica-se ter havido um recrudescimento da importância das empresas públicas, inclusive através do seu envolvimento nos acordos de produção em regime de partilha no setor de recursos naturais.

Política monetária e cambial

O controlo sobre os agregados monetários e a tónica geral da política monetária foram reforçados mercê da transição para instrumentos indiretos de controlo monetário no início dos anos de 1990. Em 1994, as taxas de juro passaram a estar plenamente liberalizadas e as barreiras de acesso ao mercado financeiro foram removidas. O mercado obrigacionista surgiu no fim da década de 1990 e, em 1997, foi introduzido um mercado monetário interbancário. Os períodos de alta inflação, decorrentes de choques exógenos (p. ex. em finais de 2010), foram geridos através de uma combinação entre consolidação orçamental e maior flexibilidade das taxas de juro. De igual modo, Moçambique conseguiu gerir a volatilidade das taxas de juro, especialmente nos períodos de alta dos preços internacionais das matérias-primas, recorrendo a medidas baseadas no mercado.

Política do setor financeiro

As políticas de reforma do setor financeiro incidiram no desenvolvimento de um quadro institucional para a banca comercial e no estabelecimento de um regime de supervisão forte. Em 1991, foram aprovadas leis relativas às

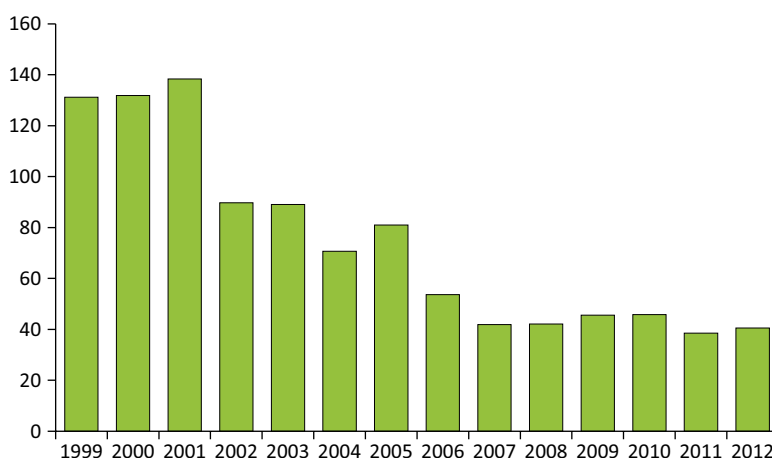
instituições financeiras e ao banco central, destinadas a introduzir regras de supervisão bancária. Foram ainda introduzidos princípios de regulamentação prudencial para inspeções *in situ* e *ex situ*. Mais recentemente, tem-se procurado aumentar a resiliência do sistema bancário às vulnerabilidades decorrentes da concentração da propriedade e do forte crescimento do crédito implementando quadros prudenciais e de supervisão adequados.

Financiamento externo e política de endividamento

Moçambique beneficiou de um forte apoio por parte dos doadores — porventura dos mais altos a nível mundial — sob a forma de avultados donativos estrangeiros e de financiamentos em condições altamente concessionais durante o período pós-conflito. Além disso, na década passada, o Governo conseguiu atrair IDE e parcerias público-privadas para financiar investimentos. Moçambique beneficiou de um alívio da dívida através da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), em 1999 e em 2001, e da Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral (MDRI), em 2006, o que lhe permitiu reduzir substancialmente o seu endividamento externo (Figura 1.7).

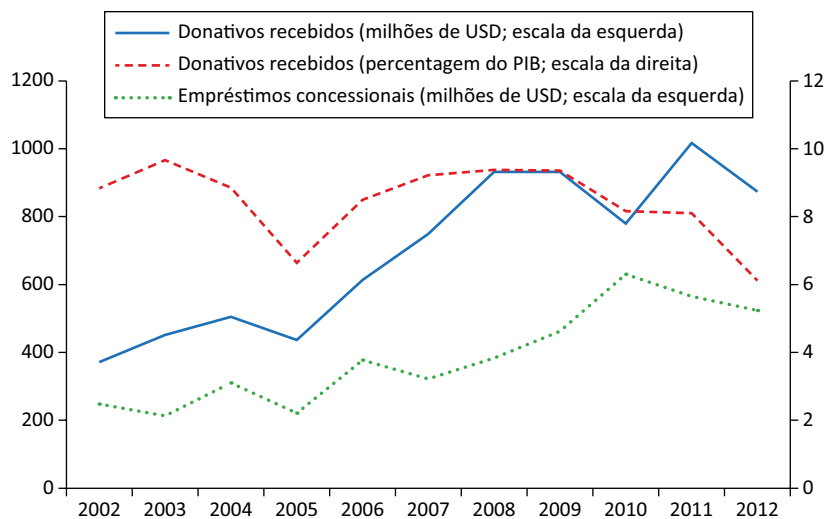
Entre 1998 e 2004, os donativos e empréstimos estrangeiros representavam 15% do PIB de Moçambique, em média, 70% dos quais sob a forma de donativos. Apesar de se verificar um certo declínio do apoio concedido pelos doadores desde então, os donativos ainda rondavam os 6% do PIB em 2012 (Figura 1.8). Os donativos e empréstimos eram atribuídos sobretudo aos setores prioritários conforme definidos ao abrigo do Plano de Acção para a Redução da Pobreza em Moçambique (PARP). Os principais setores beneficiários são a agricultura, a construção rodoviária, a educação e a saúde. A maioria dos empréstimos

**Figura 1.7. Total da dívida pública
(Porcentagem do PIB)**



Fonte: Autoridades moçambicanas.

Figura 1.8. Fluxos de doadores



Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas do corpo técnico do FMI.

foi contraída de acordo com as condições da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial ou em outras condições concessionais.

O foco do Governo em políticas macroeconómicas prudentes apoiou o forte desempenho económico do país. Ao mesmo tempo, o reforço do ambiente institucional desempenhou um papel de relevo.

O papel das instituições

O quadro institucional de Moçambique tem tido uma evolução substancial nas últimas duas décadas. O país emergiu da guerra civil com uma economia socialista assente num controlo estatal, num planeamento económico centralizado e preços administrados. Este modelo vigorou nos primeiros anos após o fim da guerra civil mas, a par disso, foram gradualmente criados os alicerces institucionais de uma economia de mercado, permitindo uma repartição mais eficiente dos recursos. Um conjunto alargado de reformas estruturais contribuiu para fazer progredir o desenvolvimento institucional, com iniciativas-chave relativas à gestão das finanças públicas, ao desenvolvimento do setor financeiro, à gestão da dívida e respetiva estratégia, à reforma do ambiente dos negócios e à transparência nas indústrias extrativas.

Paralelamente, a construção de instituições continua a ser um dos principais desafios. Apesar do Governo ter preparado uma série de documentos estratégicos, tanto de abrangência económica geral⁴ como específicos aos setores, esse

⁴De destacar: a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, o Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP), o Plano Quinquenal do Governo (PQG), o Plano Económico e Social (PES), o Plano Integrado de Investimentos (PII), a estratégia a médio prazo relativa à dívida e a Análise da Sustentabilidade da Dívida (ASD) anual.

trabalho é muitas vezes feito isoladamente, em vez de se fazer de forma articulada e integrada (IESE, 2012). Maior coordenação e cooperação entre os vários ministérios e o estabelecimento de grupos de coordenação interministerial fortes ajudariam a maximizar os benefícios inerentes ao reforço institucional e aos esforços de reforma envidados pelo Governo, conter custos e melhorar a eficácia do Governo, reforçando ainda o consenso em torno das reformas.

Gestão das finanças públicas

As reformas estruturais do orçamento melhoraram a realização dos objetivos gerais da política orçamental. Um ambicioso programa de reforma da gestão das finanças públicas foi lançado em 2002 com a promulgação da lei relativa ao Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), com o objetivo de desenvolver um orçamento informatizado e integrado para o setor público e um sistema de gestão financeira que promova a transparência na gestão dos recursos orçamentais. Ao longo dos anos, as atualizações do sistema jurídico subjacente bem como a implementação de vários módulos — nomeadamente sobre planeamento e orçamentação, execução financeira, contabilidade, relatórios financeiros e controlos internos e externos, assim como a implantação de tecnologias de informação e comunicação — contribuíram para a melhoria geral da gestão das finanças públicas. Em sucessivas avaliações do quadro das despesas públicas e da responsabilidade financeira (PEFA), o nível obtido em múltiplos indicadores subiu, colocando Moçambique de entre os países que apresentam melhores desempenhos na gestão das finanças públicas (GFP) em África. Os bons resultados atingidos na Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais (CPIA) garantiram a Moçambique uma notação de “capacidade média” (Quadro 1.2).

Evolução do setor financeiro

A primeira geração de reformas do setor financeiro levadas a cabo em Moçambique centrou-se na privatização dos bancos previamente detidos pelo Estado, promovendo a estabilidade do setor financeiro e a expansão dos serviços financeiros. Desde então, o reforço e desenvolvimento do setor financeiro têm progredido a bom ritmo, conforme ficou patente na atualização de 2009/10 do relatório conjunto do FMI e do Banco Mundial sobre o Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP) (ver Capítulo 8). A banca privada representa hoje em dia 95% dos ativos totais do setor financeiro. O rácio de depósitos internos em relação ao PIB passou de 24,5% em 2003 para perto de 35% em 2012. Durante o mesmo período, o crédito privado em relação ao PIB quase triplicou, passando para cerca de 30%. O sistema encontra-se bem capitalizado, apresenta uma fraca taxa de crédito malparado (3,2% dos empréstimos totais) e é lucrativo. No entanto, o setor bancário encontra-se altamente concentrado, uma vez que os três maiores bancos representavam 85% dos ativos do sistema bancário em 2011, frente a 100% em 2004. Quinze dos dezoito bancos existentes correspondem a filiais locais com mais de 50% de capital estrangeiro.

Quadro 1.2. Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais (CPIA)

| | Moçambique | AS (média) |
|---|------------|------------|
| Gestão macroeconómica | 4,5 | 3,4 |
| Política monetária e cambial | 4,5 | 3,6 |
| Política orçamental | 4,5 | 3,3 |
| Política de endividamento | 4,5 | 3,3 |
| Políticas estruturais | 3,5 | 3,2 |
| Comércio externo | 4,0 | 3,6 |
| Setor financeiro | 3,5 | 2,9 |
| Ambiente regulamentar de negócios | 3,0 | 3,1 |
| Políticas de inclusão social e igualdade | 3,5 | 3,2 |
| Igualdade de género | 3,5 | 3,2 |
| Igualdade no uso dos recursos públicos | 3,0 | 3,3 |
| Desenvolvimento de recursos humanos | 4,0 | 3,5 |
| Proteção social e trabalho | 3,5 | 2,9 |
| Políticas e instituições para a sustentabilidade ambiental | 3,5 | 3,1 |
| Gestão e instituições do setor público | 3,4 | 2,9 |
| Direitos de propriedade e governação baseada em regras | 3,0 | 2,7 |
| Qualidade da gestão orçamental e financeira | 4,0 | 3,0 |
| Eficiência na mobilização de receitas | 4,0 | 3,4 |
| Qualidade da administração pública | 3,0 | 2,8 |
| Transparência, prestação de contas e corrupção no setor público | 3,0 | 2,7 |
| Pontuação global no índice CPIA | 3,7 | 3,2 |

Fonte: Banco Mundial, 2013 CPIA.

Obs.: O índice CPIA compreende 16 critérios reunidos em quatro grupos de igual peso: Gestão económica, políticas estruturais, políticas de inclusão social e igualdade e gestão e instituições do setor público. Para cada um dos 16 critérios, os países recebem uma pontuação que varia de 1 (baixa) a 6 (alta). A pontuação depende do nível de desempenho em cada critério em um dado ano, e não em variações no desempenho em relação ao ano anterior. A classificação depende do desempenho efetivo e das políticas vigentes, e não de promessas ou intenções. A classificação reflete uma variedade de indicadores, observações e juízos provenientes do Banco Mundial ou de outras instituições.

Obs.: AS = África Subsariana.

À medida que a solidez e estabilidade do setor financeiro melhoram, a política oficial tem procurado alargar o acesso aos serviços financeiros, uma medida de reconhecida importância para o programa de redução da pobreza e para a agenda relativa à melhoria do ambiente de negócios e crescimento do setor privado.⁵ A Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–2022, aprovada no início de 2013, contempla uma visão abrangente e um roteiro para o desenvolvimento do setor financeiro. De entre as medidas de acompanhamento, prevê-se o estabelecimento de entidades de registo do crédito

⁵Segundo o relatório de competitividade global (*Global Competitiveness Report*) do Fórum Económico Mundial (2011), o acesso ao financiamento foi considerado um dos principais constrangimentos para a realização de negócios em Moçambique. Ver Capítulo 8 sobre a inclusão financeira.

privado, a promoção da banca móvel, o reforço do quadro de insolvências e a constituição de um registo de garantias móveis. Em abril de 2013, foi aprovado um Plano de Contingência para o Sector Financeiro, e um Fundo de Garantia de Depósitos deverá entrar em funcionamento em 2014.

Estratégia e gestão da dívida

Moçambique ganhou uma nova vida quando lhe foi concedida uma redução da dívida ao abrigo das iniciativas HIPC e MDRI, que reduziu o serviço da dívida e criou uma folga orçamental de 12% do PIB no período 2001–10. Embora os níveis de endividamento tenham voltado a subir desde então, a dívida acumulada foi sobretudo em condições concessionais até 2011 e a maioria dos recursos foram utilizados para melhorar infraestruturas ou para outros projetos prioritários. Moçambique está a desenvolver o seu quadro institucional para a gestão da dívida e, em finais de 2012, aprovou uma estratégia de médio prazo relativa à dívida. O desafio consiste em verter a estratégia numa análise continuada que sirva para informar as opções e decisões políticas. Os esforços recentes estão orientados para alinhar a gestão da dívida com o planeamento dos investimentos de modo a favorecer o retorno económico-social, salvaguardando a sustentabilidade da dívida.

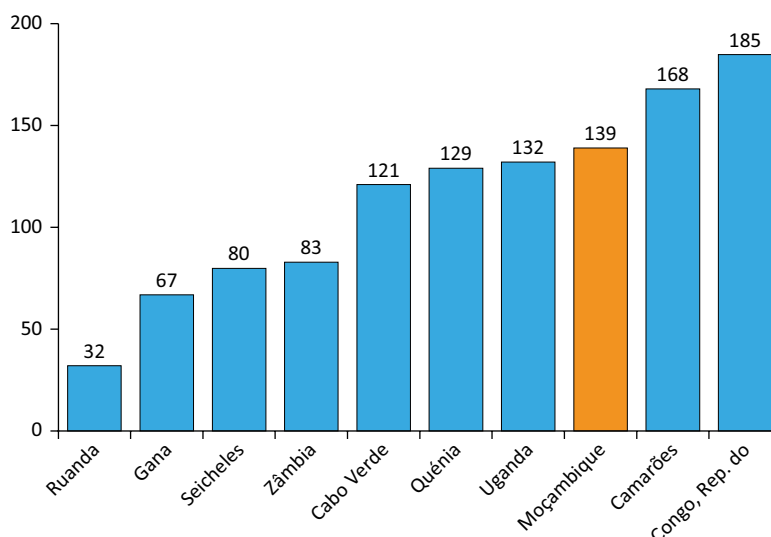
Reforma do clima empresarial

As classificações recentes no âmbito do inquérito do Banco Mundial sobre a facilidade de fazer negócios (*Doing Business*) evidenciam que Moçambique progrediu em áreas como “tratar de alvarás de construção” e “praticar comércio transfronteiriço”, porém na classificação geral relativa a 2013 ficou em 139º lugar (num total de 189 economias que foram alvo do inquérito) (Figura 1.9). De igual modo, no Índice da Competitividade Mundial de 2014 do Fórum Económico Mundial, Moçambique atingiu o 137º lugar entre 152 países, abaixo da maioria dos países africanos. Para atrair mais investidores e em cooperação com a Sociedade Financeira Internacional, o braço do Banco Mundial para o setor privado, o Governo criou um balcão único de atendimento para facilitar uma interação mais célere e eficiente com potenciais investidores. Foi ainda introduzida ou alterada regulamentação diversa para melhorar os direitos de propriedade do investidor e o cumprimento contratual. De modo geral, contudo, ainda há muito por fazer, e existe o risco de que altas taxas de crescimento associadas aos recursos naturais conduzam à complacência em vez de renovarem o impulso de reforço das atividades na economia não extrativa (CTA/ACIS, 2013; CTA/MPD 2014).

Governança

De acordo com os indicadores mundiais de governança do Banco Mundial, Moçambique apresentou desempenho superior aos países de África Subsariana e aos de baixo rendimento, com avanços em áreas chave como a eficácia governamental, qualidade da regulamentação e estado de direito, mas as

**Figura 1.9. Posição no índice Doing Business
(Do 1º ao 189º colocados)**



Fontes: Banco Mundial, Doing Business Indicators 2014; Fitch.

Obs.: A colocação de todas as economias tem como referência junho de 2013. Os países incluídos na figura são os países subsarianos equiparados a Moçambique com uma notação B ou B+ segundo a agência Fitch.

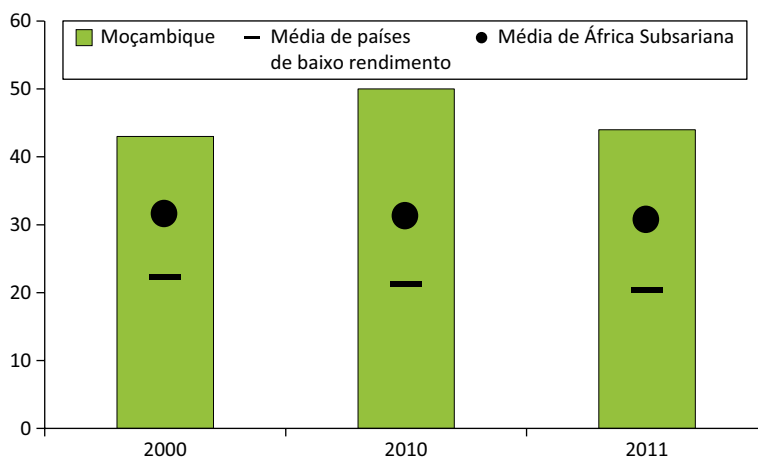
classificações continuam baixas noutras áreas (Figura 1.10) (Banco Mundial, 2013).⁶ De igual modo, Moçambique obteve melhor classificação do que outros países de África Subsariana no índice Mo Ibrahim de boa governação, ficando em 20º num total de 53 países na edição de 2013, com 54,8 pontos face à pontuação máxima de 100 (Fundação Mo Ibrahim, 2013). O índice cobre quatro grandes categorias — segurança e estado de direito, participação e direitos humanos, oportunidades económicas sustentáveis e desenvolvimento humano. Se, por um lado, Moçambique pontua bem nas questões de género, os indicadores do desenvolvimento humano são relativamente fracos, embora tenham melhorado ao longo do tempo. No entanto, a perceção de corrupção em Moçambique é persistente. Segundo o índice da Transparência Internacional sobre as perceções da corrupção, o país situou-se em 119º lugar entre 177 países, com 30 de um total de 100 pontos (Transparência Internacional, 2013). A legislação anticorrupção tem seguido um caminho muito lento desde a apresentação de projetos de lei até à sua aprovação parlamentar e subsequente implementação no terreno.

Transparência das indústrias extrativas

À medida que as indústrias extrativas se expandem e ganham dimensão, as autoridades começam a reforçar os quadros legais e os regimes fiscais referentes

⁶As seis dimensões do índice são: voz e prestação de contas, estabilidade política, eficácia governamental, qualidade da regulamentação, estado de direito e controlo da corrupção.

**Figura 1.10. Indicadores de governação
(Classificação percentil; média)**



Fonte: Banco Mundial, base de dados dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

aos setores das minas e dos hidrocarbonetos e a aumentar a transparência das operações e a prestação de contas. Em 2009, Moçambique se candidatou à adesão à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (ITIE) e, em 2012, o país foi considerado em plena conformidade com as regras ITIE, atendendo aos resultados do segundo relatório relativo a 2010. Moçambique também aprovou a Parceria Global para a Responsabilidade Social em 2012, com o objetivo de melhorar os resultados do desenvolvimento apoiando uma maior participação e contributos por parte dos cidadãos.

Dados inerentes à contabilidade do crescimento

Um exercício de contabilidade do crescimento presta informação adicional sobre os diferentes papéis dos principais vetores do crescimento de Moçambique, capital e trabalho, e as lições políticas que deles se podem extrair.⁷ Na generalidade, os resultados estão em linha com os exercícios de contabilidade do crescimento de África Subsariana e comprovam os dados da experiência de crescimento de Moçambique:

- O crescimento de Moçambique tem sido em grande medida intensivo em capital, com a acumulação de capital a responder por uma parcela maior do crescimento do que outros fatores nos dois períodos em análise. Embora a parcela do capital tenha baixado no segundo período, continua a contribuir substancialmente para o desempenho económico. Tal é coerente com os dados dos grandes investimentos em fábricas e infraestruturas.

⁷O quadro empírico baseia-se nos padrões da teoria da contabilidade do crescimento. O Anexo 1.1 contém uma breve apresentação do quadro.

- O contributo do trabalho para o crescimento tem-se mantido mais ou menos constante em ambos os períodos, refletindo o crescimento da população.⁸
- A dimensão do contributo da produtividade total dos fatores (PTF) confirma que, para além do capital e do trabalho, existem outros determinantes com caráter instrumental para os resultados do crescimento. Enquanto no primeiro período a PTF contribuiu 13% para os resultados do crescimento, no segundo período o seu contributo subiu para 36%. O segundo coincidiu com um período de paz prolongada, programas macroeconómicos credíveis e desenvolvimento institucional, que suportou o investimento. Com a eliminação dos controlos da era socialista, os mercados começaram a funcionar e a produtividade aumentou. Dado que Moçambique ainda não explorava os seus recursos naturais numa escala significativa durante esse período, o desenvolvimento institucional e boas políticas tiveram em grande medida um efeito instrumental sobre o resultado obtido. Apesar do crescimento médio ter sido menor na segunda década, foi mais sustentável por ser determinado pela PTF e não pela pura acumulação de fatores.

Desafios remanescentes

O desempenho económico recente de Moçambique deve-se muito a políticas estruturais e macroeconómicas sólidas, a um ambiente externo favorável e ao apoio dos doadores. Embora tenha já realizado muitas coisas, o país ainda tem muito por fazer para lidar com os desafios que se lhe deparam. A descoberta de imensas jazidas de recursos naturais coloca Moçambique perante uma transformação profunda nos anos vindouros e a gestão desse manancial de recursos naturais acrescenta novos desafios. Mas o desafio maior continua a ser o da manutenção do crescimento económico e a necessidade de fazer com que este seja mais inclusivo para conseguir uma redução da pobreza mais duradoura. Isso pressupõe um enfoque em políticas para além do setor dos recursos.

O papel das políticas macroeconómicas prudentes é de suma importância. As duas décadas de crescimento prolongado em Moçambique estiveram associadas a políticas macroeconómicas fortes. Uma vez que a economia está cada vez mais dependente dos recursos naturais, o papel de políticas prudentes na mobilização desses recursos torna-se tanto mais importante. Neste contexto, é fundamental conceber um regime fiscal adequado e um enquadramento para a gestão desses recursos naturais para se proteger contra a volatilidade da receita do Estado e, simultaneamente, responder às necessidades de investimento em infraestruturas e na área social e garantir uma repartição intergeracional ótima. Também são necessárias políticas para apoiar a competitividade dos outros setores para além do dos recursos naturais.

⁸A interpretação deste resultado é limitada, dadas as limitações de dados e os pressupostos acerca do crescimento da mão de obra potencial (ver argumentos expostos no Anexo 1.1).

As reformas institucionais e estruturais deverão manter-se no topo da agenda de políticas, o que implica um reforço contínuo da capacitação da administração pública nas áreas de análise económica e formulação de políticas, e respetiva implementação e monitorização. Ao mesmo tempo, as reformas relativas ao clima empresarial deverão progredir mais depressa e em maior escala, de modo a promover o investimento privado e as atividades com potencial para criar empregos formais ou informais para uma parcela maior da força laboral em rápida expansão. Paralelamente, dado o predomínio do emprego na agricultura, cabe ao Governo envidar mais esforços para aumentar a produtividade do setor agrícola (inclusive melhorando as infraestruturas rurais rodoviárias e de irrigação; o acesso à eletricidade, água potável e saneamento; o acesso aos mercados abastecedores e serviços agrícolas; a qualidade das sementes e adubos; e a disponibilidade de serviços financeiros básicos). Em termos gerais, é necessário continuar a investir em capital humano para elevar os níveis da saúde e da educação, sendo essas melhorias essenciais para reforçar o nível médio de competências da população ativa, o que por sua vez é essencial para reduzir a pobreza.

A coordenação das políticas deverá ser reforçada quer ao nível superior quer ao nível técnico. Apesar de o Governo ter produzido muitos documentos estratégicos, o facto é que a maior parte carece de articulação na esfera governamental e a sua implementação revela-se lenta.

Anexo 1.1. Quadro de contabilidade do crescimento

O quadro teórico do exercício baseia-se numa função padrão de Cobb-Douglas:

$$Y_t = AK_t^\alpha L_t^{(1-\alpha)}. \quad (1)$$

A equação (1) especifica que o produto real na economia é função do trabalho, do capital e da produtividade total dos fatores, em que Y corresponde ao produto agregado, K_t ao fator capital, L_t representa o fator trabalho, sendo todos medidos em unidades de eficiência, e t é o índice temporal. A é a taxa de evolução tecnológica ao longo do tempo, α é a participação do capital na produção agregada, e a participação do trabalho é deduzida residualmente.

O exercício de contabilidade do crescimento levado a cabo aproveita trabalhos anteriores sobre Moçambique, em particular do FMI (2005).⁹ As variáveis-chave do exercício incluem:

- **Produto:** o produto real é medido pelo PIB a preços constantes conforme publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique.
- **Trabalho:** devido à falta de um conjunto completo de dados sobre o emprego, o contributo do trabalho é estimado usando a população e a taxa de crescimento da população como aproximação. Embora a informação

⁹Ver também Jones (2006) e Ndulu e O’Connell (2000).

**Quadro A.1.1. Fontes de crescimento económico
(Percentagem)**

| | 1993–2002 | 2003–12 |
|---------------------------------|-----------|---------|
| | (Média) | |
| Crescimento do PIB real | 8,6 | 7,4 |
| Participação do fator | | |
| Capital | 5,7 | 3,1 |
| Trabalho | 1,8 | 1,6 |
| Produtividade total dos fatores | 1,1 | 2,6 |
| Em percentagem do contributo | | |
| Capital | 66,1 | 42,2 |
| Trabalho | 21,0 | 22,1 |
| Produtividade total dos fatores | 12,9 | 35,7 |

Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas do corpo técnico do FMI.

qualitativa seja hoje em dia aplicada regularmente às estimativas do crescimento, a falta de dados sobre os níveis de instrução educativa impede que tal seja feito neste estudo.

- **Capital:** usando os dados oficiais sobre o investimento real, foi calculada uma série sobre o stock de capital com base no método de inventário permanente, em conformidade com estudos anteriores.¹⁰ Para aperfeiçoar o método de inventário permanente, foram considerados outros dois pressupostos sobre a série do capital. Presume-se que o rácio inicial capital/produto é de 1:5 e que a depreciação se encontra fixada em 6% ao ano. Por conseguinte, a dinâmica do stock de capital é expressa como:

$$K_t - K_{t-1} = I_t - \delta K_{t-1},$$

em que K corresponde à acumulação de capital, I ao investimento bruto e δ à taxa de depreciação.

A equação foi estimada para 1992–2012, no seu conjunto e consoante um modelo em dois períodos coincidentes aos da presente análise. Regra geral, quando seguimos pressupostos em países em desenvolvimento, presumimos uma participação dos fatores na ordem de 0,6 para o trabalho e de 0,4 para o capital (Tahiri *et al.*, 2004).

Os resultados do exercício constam do Quadro A1.1.

¹⁰ Os resultados estão bem comparativamente aos do FMI (2005), que verificou que entre 1996 e 2004 a produtividade total dos fatores representou 50% do crescimento do PIB.

Referências

- Banco Mundial, 2012, “Mozambique—Reshaping Growth and Creating Jobs through Trade and Regional Integration”, Country Economic Memorandum, Março (Washington).
- _____, 2013, “Worldwide Governance Indicators Database” (Washington).
- World Economic Forum, 2011, *Global Competitiveness Report 2011–2012* (Genebra).
- Clement, Jean A.P. e Shanaka Peiris, 2008, *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique* (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)/ Associação de Comércio e Indústria (ACIS), 2013, “The Evolution of the Business Environment In Mozambique 1996–2013”, inédito (Maputo, Outubro).
- Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)/ Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD)/Universidade de Copenhaga, 2014, “Survey of Manufacturing Industries 2012”, (Maputo).
- Fox, L. e A. Oviedo, 2008, “Are Skills Rewarded in Sub-Saharan Africa? Determinants of Wages and Productivity in the Manufacturing Sector”, Policy Research Working Paper 4688 (Washington: Banco Mundial).
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2004, “Ex-Post Assessment of Mozambique’s Performance Under Fund-Supported Programs”, Country Report No. 04/53 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=17230.0>.
- _____, 2005, Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix: “Economic Growth and Poverty Reduction in Mozambique”, Country Report No. 05/311 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18529.0>.
- _____, 2011, “The Impact of Megaprojects on Growth in Mozambique”, Country Report No. 11/350 (Washington).
- _____, 2013a, “Drivers of Growth in Nonresource-Rich Sub-Saharan African Countries”, in *Regional Economic Outlook: Subsaharan Africa—Keeping the Pace* (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/afr/eng/sreo1013.htm>.
- _____, 2013b, “The Impact of Mega Projects on Growth and Fiscal Revenue”, Country Report No. 13/200 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40755.0>.

- Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 2012, “Desafios para Moçambique 2012”, (Maputo). http://www.iese.ac.mz/?__target__=publications_books.
- Jones, Sam, 2006, “Growth Accounting for Mozambique (1980–2004)”, National Directorate of Studies and Policy Analysis Discussion Paper No. 22E, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, República de Moçambique.
- _____ e Finn Tarp, 2012, “Jobs and Welfare in Mozambique, Country Case Study for the 2013 World Development Report”, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Universidade de Copenhaga.
- Melina, Giovanni e Yi Xiong, 2013, “Natural Gas, Public Investment and Debt Sustainability in Mozambique”, IMF Working Paper 13/261 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Mo Ibrahim Foundation, 2013, “Ibrahim Index of African Governance”. <http://www.moibrahimfoundation.org/interact/>.
- Ndulu, Benno J. e Stephen A. O’Connell, 2000, “Africa’s Growth Experience: A Focus on Sources of Growth”, African Economic Research Consortium Growth Project, Nairobi.
- Tahari, Amor, Dhaneshwar Ghura, Bernardin Akitoby e Emmanuel Brou Aka, 2004, “Sources of Growth in Sub-Saharan Africa”, IMF Working Paper No. 04/176 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Transparency International, 2013, “Corruptions Perceptions Index 2013”. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

2

O papel dos mega projetos e o seu peso no emprego e no crescimento

Yi Xiong

Em Moçambique, o investimento direto estrangeiro (IDE) está estreitamente ligado aos mega projetos — projetos de grande escala que são detidos por estrangeiros, frequentemente no setor dos recursos naturais. O presente capítulo procura analisar o motivo pelo qual o IDE tem maioritariamente assumido a forma de mega projetos em Moçambique e em que medida esses projetos poderão levar a mais emprego e crescimento no futuro.

Cahora Bassa e Mozal

Localizada sobre o rio Zambeze, na província de Tete, a barragem de Cahora Bassa é motivo de orgulho nacional em Moçambique. Erguendo-se a 171 metros de altura por 303 metros de largura e equipada com cinco turbinas com uma potência de 415 megawatts, a represa é comparável à de Hoover, tanto em tamanho como em capacidade de geração elétrica. “Cahora Bassa é nossa!” declarava o Presidente da República, Armando Guebuza, quando o Governo de Moçambique adquiriu uma quota maioritária da barragem em 2007.

A barragem de Cahora Bassa começou a ser construída em 1969, ainda durante o período colonial português. Trata-se de um projeto que foi concebido numa lógica de exportação. A barragem possui uma capacidade de geração elétrica máxima que ronda os 2 mil megawatts, excedendo amplamente a procura elétrica de todo o país na altura em que a obra começou. À época, foi assinado um acordo de abastecimento elétrico entre os governos de Portugal e da África do Sul, e o projeto integrava a construção de 1.400 km em linhas de transmissão ligando Cahora Bassa à África do Sul. Foram precisos quase dez anos para se completar o projeto. Cahora Bassa alcançou a sua capacidade máxima de geração elétrica em 1979, mas a linha de transmissão foi destruída em 1980 em plena guerra civil, e o contrato de exportação com a África do Sul foi suspenso. Após a guerra civil, extensas obras de reparação foram levadas a cabo entre 1995 e 1997, e a totalidade da capacidade de transmissão energética foi restabelecida em 1998.

Existia capacidade de geração suficiente para que Moçambique pudesse acolher a Mozal, uma fundição de alumínio perto de Maputo cujo investimento no

valor de USD 2 mil milhões foi o então maior projeto em IDE na história de Moçambique. A produção de alumínio requer um elevado consumo de energia. Em virtude da abundância de eletricidade oriunda de Cahora Bassa, a Mozal pôde garantir um abastecimento elétrico a longo prazo e a preços relativamente baixos. Passados dois anos e meio, a primeira fase de construção do projeto da Mozal estava concluída em 2000. A segunda fase arrancou em 2001 e acabou em 2003, tendo duplicado a capacidade da Mozal. Desde então, a Mozal consumiu cerca de 900 megawatts de eletricidade, ou seja, cerca da metade da capacidade de Cahora Bassa e mais de quatro vezes o consumo elétrico do resto de Moçambique. O êxito comercial da Mozal ficou demonstrado com os elevados retornos do investimento, em parte devido à subida das cotações do alumínio em meados da década de 2000.

No enalço de Cahora Bassa e da Mozal, seguiram-se outros mega projetos, incluindo o da Sasol na extração de gás natural em terra, o projeto de areias pesadas da Kenmare e uma série de projetos de mineração do carvão na província de Tete, sendo os dois maiores explorados pela Vale e Rio Tinto (Quadro 2.1).

Quadro 2.1. Mega projetos em operação e em estudo em Moçambique

| Nome da Empresa | Setor | Localização (cidade, província) | Capacidade/reservas | Construção | Produção |
|---|-------------------------|--|-------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Projetos atuais e ampliações em estudo | | | | | |
| 1 Hidroelétrica de Cahora Bassa (HCB) | Geração de eletricidade | Cahora Bassa, Tete | | | |
| HCB | | | 2.075 MW | 1995–97 | 1998 |
| HCB_Norte | | | 1.240 MW | | |
| 2 Mozal | Fundição de alumínio | Parque Industrial Beluluale, Maputo | | | |
| Mozal I | | | 245 mil toneladas | 1998–2000 | 2000 |
| Mozal II | | | 245 mil toneladas | 2001–03 | 2003 |
| Mozal III | | | | | |
| 3 Sasol | Gás natural | Campos de gás de Pande e Temane, Inhambane | 154 GJ | 2002–04 | 2004 |
| expansão de 50% | | | 183 GJ | 2011 | Arranque até 2016 |
| 4 Kenmare | Areias pesadas | Moma, Nampula | 600 mil toneladas | 2004 | 2007 |
| expansão de 50% | | | 300 mil toneladas | 2011–12 | 2013 |
| 5 Vale (CVRD) | Carvão | Mina de Moatize, Tete | 25 milhões de toneladas por ano | 2007–11 | 2011 |
| 6 Rio Tinto | Carvão | Mina de Benga, Tete | 45 milhões de toneladas por ano | Aquisição em 2011 | 2012 |
| 7 JSPL | Carvão | Distrito de Changara, Tete | 10 milhões de toneladas | | Arranque 2012–16 |
| 8 Beacon Hill | Carvão | Moatize, Tete | 87 milhões de toneladas em reservas | Aquisição em 2010 | 2013 |

(Continua)

Quadro 2.1. (Conclusão)

| Nome da Empresa | Setor | Localização (cidade, província) | Capacidade/reservas | Construção | Produção |
|--|--------------------------|------------------------------------|---|------------|--------------------------------------|
| Projetos em estudo | | | | | |
| 1 Mphanda Nkuwa | Eletricidade | Rio Zambeze, Tete | 1500 MW | 2014–18 | 2018 |
| 2 Anadarko (EUA) | Gás natural | Bacia de Rovuma | 10 milhões de toneladas por ano | 2014–19 | 2020 |
| 3 ENI (Itália) | Gás natural | Bacia de Rovuma | 10 milhões de toneladas por ano | 2014–19 | 2020 |
| 4 Statoil (Noruega) | Gás natural | Bacia de Rovuma | | | |
| 5 Petronas (Malásia) | Gás natural | Bacia de Rovuma | | | |
| 6 Minas de Revubõe | Carvão | Revuboe, Tete | 5 milhões de toneladas por ano | 2013–15 | 2016 |
| 7 Ncondezi (usina mineira e central elétrica integradas) | Carvão e energia térmica | Tete | 1,2 milhões de toneladas por ano / 300 MW | 2015 | 2016 (mina), 2017 (central elétrica) |
| 8 Baobab Resources | Minério de ferro | Jazida Tenge/Ruoni, Tete | 725 milhões de toneladas | | |
| 9 ENRC | | | | | |
| Logística de transporte de carvão | Via férrea | Tete | 40 milhões de toneladas por ano | 2014–15 | 2016 |
| Minas de carvão | Carvão | Tete | 20 milhões de toneladas por ano | 2014–15 | 2016 |
| 10 Corridor Sands | Areias pesadas | Chibuto, província de Gaza | | | |

Fontes: Autoridades moçambicanas e operadores dos projetos.

A economia dos mega projetos

Tanto Cahora Bassa como a Mozal partilham características comuns típicas dos mega projetos em Moçambique:

- São projetos de grandes dimensões, financiados por investimento estrangeiro. Até à sua transferência para o Estado moçambicano em 2007, Cahora Bassa era detida por estrangeiros. Quanto à Mozal, 96% é detida por um grupo de investidores estrangeiros.¹
- Centram-se em recursos naturais. Cahora Bassa assenta em recursos hidroelétricos, e a Mozal depende de Cahora Bassa. Os outros mega projetos situam-se nas áreas do carvão, areias pesadas e extração de gás natural.
- São intensivos em capital. Por exemplo, a Mozal envolve um investimento total de USD 2 mil milhões, mas emprega menos de 3 mil pessoas, seja

¹ A Mozal é detida a 47% pela BHP Billiton (Austrália), 25% pela Mitsubishi (Japão), 24% pela IDC (África do Sul) e 4% pelo Estado moçambicano.

em regime permanente ou de prestação. Mesmo se forem considerados os 10 mil postos de trabalho indiretos gerados pela Mozal, o projeto não deixa de ser extremamente intensivo em capital, criando apenas um emprego por cada USD 160 mil investidos.

- Estão vocacionados para a exportação. O grosso da eletricidade de Cahora Bassa ou é exportada para a África do Sul ou é consumida pela Mozal, que por sua vez exporta praticamente toda a sua produção de alumínio.
- Por vezes, investem em infraestruturas destinadas a fins específicos que não podem ser utilizadas pelo público em geral. A linha de alta tensão em corrente contínua (HVDC) entre Cahora Bassa e a África do Sul tem uma extensão de 1.400 km, dos quais 900 km em território moçambicano, porém sem qualquer ligação à rede elétrica de Moçambique porque as linhas HVDC são concebidas para assegurar a transmissão entre dois pontos e não se adequam a sistemas de terminais múltiplos. A Mozal também construiu e usa ferrovias e instalações portuárias especificamente para servir as suas necessidades.

Os mega projetos intensivos em capital parecem refletir a vantagem comparativa de Moçambique na altura em que foram implantados. Mais concretamente, eram menos afetados pelas desvantagens comparativas de Moçambique em termos de infraestruturas (ver o Anexo 2.1).

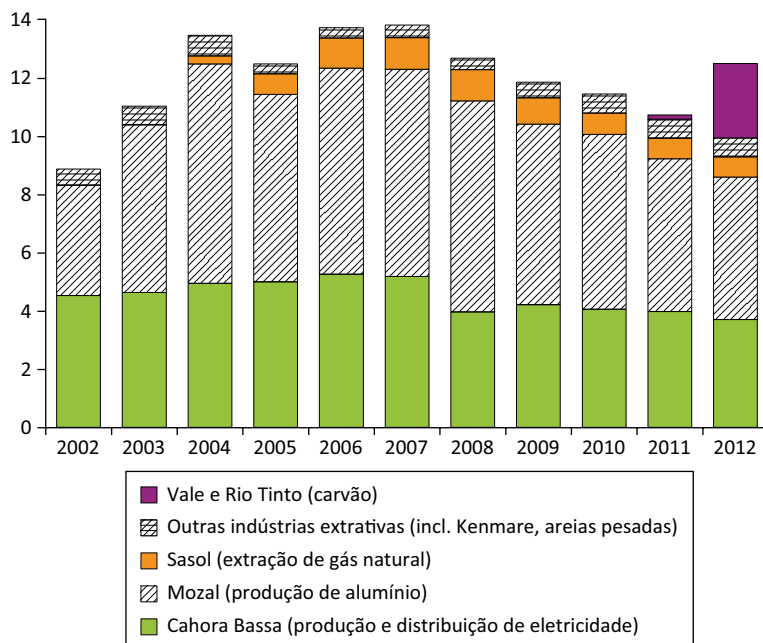
Contributo dos mega projetos para o crescimento

Dadas essas características, os mega projetos foram alvo de críticas por não contribuírem para a economia moçambicana ou não gerarem benefícios significativos para o povo moçambicano em geral.

Contudo, na perspetiva das contas nacionais, os mega projetos têm trazido contribuições consideráveis para o crescimento económico e tornaram-se uma parte vital da economia (Figura 2.1). Historicamente, observa-se um impulso de 2 a 4 pontos percentuais no crescimento económico relativamente aos anos em que um mega projeto se tornou operacional (FMI, 2011). Isso verificou-se em 1998–99, quando foi reativada a geração elétrica em Cahora Bassa, e em 2001–03, quando do arranque da Mozal. Apesar de nenhum grande mega projeto ter entrado em funcionamento entre 2004 e 2011, estima-se que a parcela de valor acrescentado associada a mega projetos se mantém estável, acima dos 10%. O seu contributo para as exportações também é notável, ascendendo a 60–70% das exportações totais nos últimos anos.

Espera-se que os mega projetos em dois setores emergentes dos recursos naturais, ou seja, carvão e gás natural, venham a contribuir significativamente para o crescimento económico no futuro:

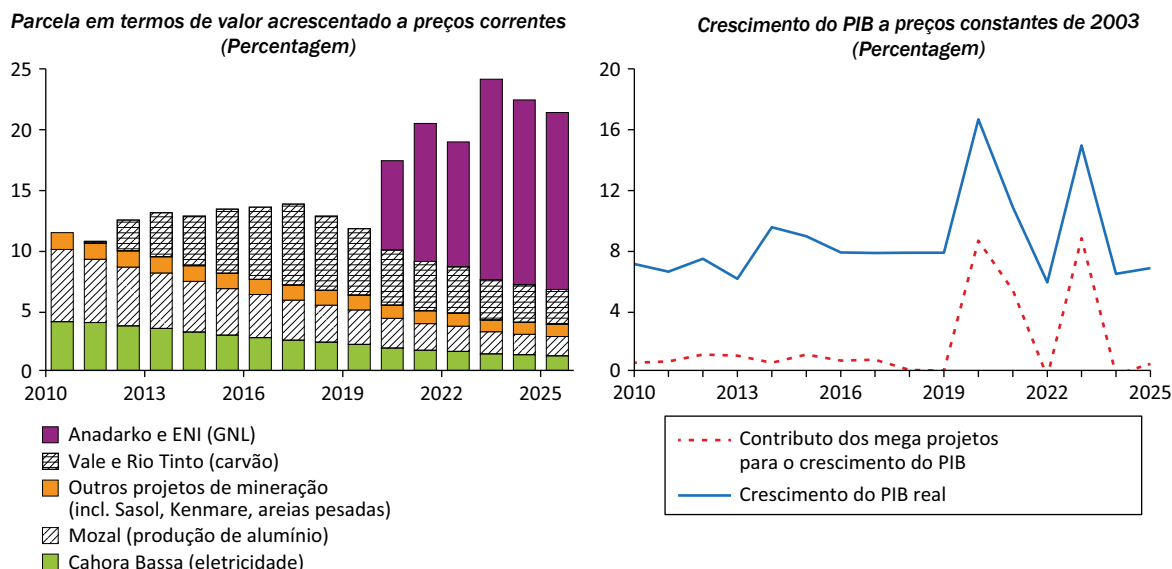
**Figura 2.1. Contributo dos mega projetos para o PIB nominal
Parcela em termos de valor acrescentado a preços correntes
(Porcentagem)**



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

- As jazidas confirmadas de carvão existentes em Moçambique ultrapassam os 32 mil milhões de toneladas. A plena exploração desses recursos poderá tornar o país num dos maiores exportadores de carvão do mundo. A produção de carvão atingiu os 5 milhões de toneladas em 2012, condicionada sobretudo pela capacidade ferroviária e portuária.
- Reservas de gás natural em abundância e de alta qualidade foram descobertas no mar, ao largo do norte de Moçambique na bacia do Rovuma. Os operadores de gás natural (Anadarko e ENI) planeiam iniciar a construção de instalações destinadas a extrair, processar e transportar o gás natural liquefeito (GNL) em 2014 e começar a exportar GNL em 2020.

De acordo com as projeções, o valor acrescentado inerente à produção de carvão e GNL deverá na próxima década superar, e muito, a mais-valia decorrente dos atuais mega projetos (Figura 2.2). Estima-se a parcela do valor acrescentado associada aos setores do carvão e do GNL em cerca de 20% do PIB em 2023, ao passo que a dos atuais mega projetos deverá baixar para menos de 5%. O contributo do carvão e do gás para o PIB deverá aumentar em média 2 pontos percentuais por ano entre 2013 e 2023. O crescimento do PIB chegará aos dois dígitos nos anos em que alguns terminais de GNL entrarem em funcionamento.

Figura 2.2. Contributo projetado dos mega projetos para o valor acrescentado

Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

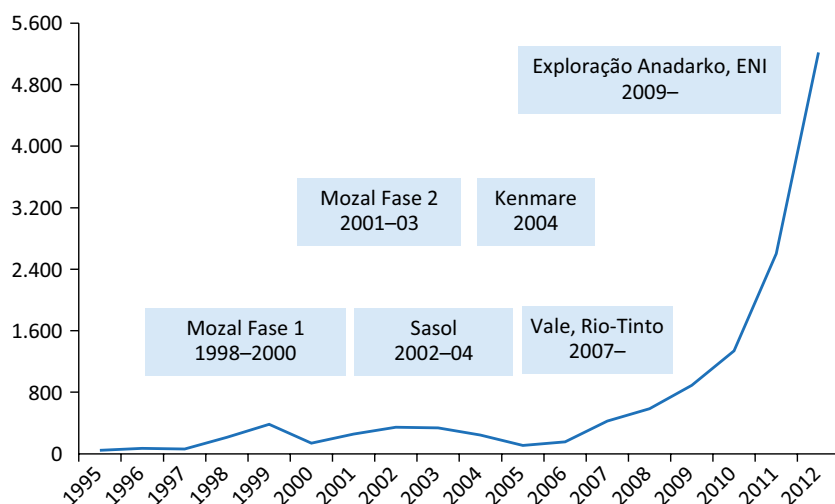
Benefícios para a economia moçambicana

O principal objetivo dos primeiros mega projetos foi mostrar que Moçambique comporta grandes investimentos. Objetivo que foi cumprido com sucesso, ainda que o preço pago pelo Governo tenha sido abrir parcialmente mão da receita fiscal potencial.

Os primeiros mega projetos canalizaram investimento estrangeiro para Moçambique. A confiança dos investidores em relação ao país foi abalada durante o prolongado período do conflito. O IDE em Moçambique cifrava-se apenas em USD 65 milhões em 1997 (menos de 2% do PIB) mesmo antes do lançamento da Mozal. O projeto da Mozal “veio demonstrar que investimentos de grande escala tinham viabilidade no ambiente do país após o conflito”, conforme aponta um relatório de 2007 do Banco Mundial. O projeto da Mozal dinamizou imediatamente o IDE, e o seu êxito foi logo seguido por outros projetos. O IDE chegou em média aos USD 400 a 500 milhões anuais nos anos 2000. Este aumento significativo no final da década de 2000 deveu-se aos grandes investimentos realizados nos setores do carvão e do gás natural (Figura 2.3).

Por si só, os mega projetos não são grandes criadores de emprego; por serem intensivos em capital, a sua capacidade de criar empregos diretos é limitada. A Mozal tem cerca de 1.100 funcionários no quadro e 1.600 em regime de prestação (Mitsubishi, 2006). Enquanto projeto cuja contribuição para o PIB ronda os 5% anuais, emprega apenas 0,02% da população ativa. É de esperar que noutros mega projetos a escala de criação de trabalho seja equiparável a este, de resto é pouco provável que se tornem grandes fontes de emprego para o comum dos moçambicanos.

Figura 2.3. Investimento direto estrangeiro
(Milhões de USD)



Fonte: Autoridades moçambicanas.

No entanto, vários fatores agregaram-se ao contributo dos mega projetos para o emprego por outras vias, fazendo com que não tenham um impacto assim tão limitado como poderá parecer à primeira vista:

- A construção de mega projetos proporciona oportunidades de trabalho adicionais. Durante as duas fases de implementação da Mozal (1997–99 e 2001–03), terão sido contratadas 15 mil pessoas, sendo a maioria moçambicanos. A construção também foi intensiva em capital e dependia amplamente de bens importados: apenas 6% dos custos da construção da Mozal foram despendidos em bens e serviços com origem em Moçambique, inclusive o trabalho (Andersson, 2000). Apesar disso, devido ao seu tamanho, o projeto contribuiu bastante para a economia interna.
- A partir do momento em que estão operacionais, os mega projetos podem criar emprego indireto através de empresas subcontratadas localmente. Entre 2002 e 2007, o gasto operacional da Mozal com empresas moçambicanas aumentou de USD 5 milhões para USD 17 milhões por mês (Banco Africano de Desenvolvimento, 2013; OCDE, 2013). Não existem estatísticas precisas quanto ao número certo de empregos indiretamente criados pela Mozal, embora haja quem estime esse número em 10 mil (Banco Mundial, 2007).
- Os mega projetos poderiam ter repercussões positivas, através da formação e transferência de conhecimento no posto de trabalho, criando oportunidades de emprego que de outro modo não existiriam. A Mozal

estabeleceu diversos programas de formação e capacitação técnica para os seus subcontratantes. Warren-Rodriguez (2008) verificou que as empresas que trabalham em regime de subcontratação para a Mozal têm em média um nível de competências mais alto e tiveram um crescimento superior das vendas em 2003, embora não tenha conseguido identificar se isso se devia à transferência de tecnologia da Mozal ou a um viés de seleção (p. ex. se na seleção dos seus subcontratantes a Mozal retinha as firmas mais capazes).

Os mega projetos também podem contribuir para a economia interna através do canal fiscal. O Estado pode obter uma parcela do valor acrescentado inerente aos mega projetos pela via tributária, dos dividendos e acordos de repartição dos lucros, apesar de uma porção substancial das receitas dos mega projetos servir para compensar diretamente os seus acionistas e/ou credores estrangeiros, especialmente na fase inicial da produção quando a dívida contraída pelo projeto tem de ser paga.

Mas, na verdade, o canal fiscal não desempenhou grande papel no passado em Moçambique. A principal motivação dos primeiros mega projetos visava estabelecer o país como sendo um destino atrativo para o IDE na senda de uma longa guerra civil, por conseguinte, os termos fiscais desses contratos eram benéficos para as empresas estrangeiras. Com efeito, o contributo dos mega projetos para a receita fiscal tem sido fraco: em média, foi inferior a 0,5% da receita fiscal total de 2007 a 2011.

Ao longo do tempo, os regimes tributários aplicáveis aos mega projetos e às indústrias extrativas evoluíram. Com a revisão da legislação fiscal relativa a mineração e hidrocarbonetos em 2007, as modalidades tributárias foram-se aproximando para estar em linha com as melhores práticas internacionais e têm vigorado nos contratos assinados desde então. O Governo também planeia reabrir o debate em torno do tratamento fiscal referente aos mega projetos mais antigos quando caducar o período da sua concessão inicial (em regra findos 20 anos).

Graças a essas alterações, o encaixe fiscal inerente a esses mega projetos deverá aumentar daqui em diante. Em particular, estima-se que as receitas oriundas de projetos nos setores do carvão e do gás venham a ser uma fonte importante de rendimento para o Estado daqui a uma década quando a produção de GNL atingir a sua plena capacidade (em 2023). Até lá, a receita fiscal apenas irá crescer gradualmente. Isso se deve às disposições fiscais habituais concedidas aos investidores, nomeadamente: 1) as empresas no setor do gás pagam menos imposto sobre o rendimento coletivo (IRC) nos 8–10 primeiros anos da produção, e 2) a quota do Estado nos lucros do gás só irá aumentar gradualmente devido às disposições de recuperação dos custos. O rendimento conjunto do carvão e GNL deverá atingir cerca de 10% do PIB, ou um terço da receita pública, em 2030.

Tornar o investimento direto estrangeiro mais conducente ao emprego e ao crescimento

Nos anos transatos, Moçambique mostrou ser claramente atrativo sobretudo para mega projetos que assentam em recursos naturais. Daqui em diante, o desafio fundamental do país consiste em criar um clima favorável à expansão de investimento estrangeiro de outro tipo, ou seja, projetos com menor coeficiente de capital e com maiores ligações à economia interna. Para atrair esses projetos, as lacunas identificadas nas infraestruturas de apoio e na complexidade do quadro normativo precisam de atenção para que o investimento possa gerar taxas de retorno viáveis para a economia. Resta ainda um longo caminho por percorrer: no índice de negócios “*Doing Business*” de 2014 do Banco Mundial, Moçambique encontra-se na 139ª posição. As zonas económicas especiais e as zonas francas industriais que Moçambique abriu na Beira e Nacala poderão desempenhar um papel essencial para atrair IDE. Se as políticas de investimento forem bem concebidas e implementadas, o desenvolvimento das referidas zonas far-se-á rapidamente.

Ao mesmo tempo, é plausível que Moçambique continue a atrair investidores para desenvolver grandes projetos relacionados com recursos naturais, dada a sua riqueza natural e a sua falta de capital e capacidade próprias para desenvolvê-los por sua conta. No que respeita a mega projetos vigentes e em perspectiva, Moçambique deverá zelar para que sejam realizados ao abrigo de um enquadramento fiscal unificado e adequado. É fundamental que aprove e implemente legislação fiscal adequada aos mega projetos e às indústrias extrativas, determinando assim os requisitos tributários dos mega projetos numa base regular e evitando o recurso a regimes fiscais projeto a projeto, o que poderia ser bem mais favorável para os investidores estrangeiros. Também seria conveniente limitar o uso de incentivos fiscais para atrair investimento em mega projetos.

Moçambique pode continuar a alavancar o papel de estímulo desempenhado pelos mega projetos no desenvolvimento das infraestruturas. As infraestruturas construídas no âmbito dos mega projetos deveriam estar acessíveis a outros setores tanto quanto possível. A construção dos caminhos-de-ferro de Nacala para transportar o carvão da província central de Tete para o litoral é um exemplo encorajador. Embora o grosso da capacidade ferroviária esteja adstrito ao transporte de carvão, o caminho-de-ferro também poderia ser utilizado para outro tipo de carga ou passageiros. Por outras palavras, as exigências inerentes às minas de carvão viabilizaram o projeto da ferrovia, mas sem condicionar a sua utilização.

A margem orçamental criada pelos mega projetos poderia apoiar novos investimentos públicos, bem como outras despesas com repercussões sobre o crescimento e o emprego. Para aproveitar plenamente esse canal, o Governo tem de prosseguir os seus esforços para garantir que um enquadramento fiscal

consentâneo seja aplicado aos mega projetos, vigentes e futuros, e que a solidez das políticas de investimento público em vigor pautem o processo de seleção, avaliação e implementação dos projetos.

O Governo deverá continuar a fomentar a transferência de conhecimentos dos mega projetos para o resto da economia. Deve incentivar os mega projetos a facultar sistematicamente programas de formação aos seus empregados e a recorrer às empresas locais quando subcontratam. A esse propósito, o Governo poderia dar incentivos ao uso de programas de formação visando pequenas e médias empresas que já são subcontratadas pelos atuais mega projetos ou tenham esse potencial, tirando assim proveito das suas experiências nos programas associados ao projeto da Mozal.

Anexo 2.1. Um modelo reduzido dos mega projetos

Os mega projetos intensivos em capital parecem refletir a vantagem comparativa de Moçambique à data em que foram construídos. Mais concretamente, eram menos afetados pelas desvantagens comparativas de Moçambique em termos de infraestruturas.

Por forma a ilustrar este ponto, presume-se um projeto de investimento em que a eficiência da produção esteja ligada às infraestruturas públicas de base: estradas, caminhos-de-ferro, portos, aeroportos e acesso à eletricidade e água. A taxa de retorno do investimento dependeria da função de produção f , do capital público \bar{k} que representa as infraestruturas e do nível salarial w . Para um país com níveis adequados de capital público, um investidor escolhe um contributo em capital k e um contributo em trabalho l para maximizar o seu retorno de capital:

$$r_1 = \max_{k,l} \frac{f_1(k, l, \bar{k}, w_1)}{k}.$$

Contudo, para um país onde o nível de capital público é extremamente baixo, o investidor já não assumiria \bar{k} como algo garantido e contribuiria com uma dada parte do investimento para melhorar a infraestrutura. A taxa de retorno seria:

$$r_2 = \max_{k,l} \frac{f_2(k, l, \bar{k}, w_2)}{k + a\bar{k}},$$

em que $0 \leq a \leq 1$ é um parâmetro que mede a contribuição do investidor para o capital público.

Obviamente, se as funções de produção são idênticas e tudo o resto é igual, $r_2 < r_1$, o que significa que o projeto não seria competitivo num país onde o capital público é baixo. Para que um projeto produza retornos mais altos, têm de estar preenchidas uma ou mais das condições seguintes:

- 1) A produção é significativamente mais eficiente no país ($f_2(\cdot) > f_1(\cdot)$)
- 2) O custo unitário do trabalho é significativamente mais baixo no país ($w_2 \ll w_1$)
- 3) A produção não depende das infraestruturas públicas e, por conseguinte, o investidor não precisa de investir em capital público ($a \rightarrow 0$)
- 4) O investimento é muito grande e, por conseguinte, o investimento adicional em capital público torna-se pequeno $k \gg \bar{k}$.

Um mega projeto intensivo em capital no setor dos recursos naturais tem grandes probabilidades de satisfazer as condições 1), 3) e 4). A produção pode ser mais eficiente por causa da dotação em recursos naturais. Alguns projetos assentes em recursos naturais requerem infraestruturas para um fim específico e, por conseguinte, não utilizam as infraestruturas públicas de uso corrente. Projetos de investimento grandes e intensivos em capital tendem a ter um k avultado, por conseguinte, a sua taxa de retorno é menos afetada pelos baixos níveis de capital público.

Inversamente, apesar dos investimentos muitos intensivos em mão de obra poderem beneficiar de baixos níveis salariais, geralmente seguem uma tecnologia de produção semelhante e têm funções de produção semelhantes em países diferentes, logo requerem menos investimentos e são mais dependentes do capital público, o que faz com que tenham menos probabilidades de preencher as outras condições acima descritas, por conseguinte não serão competitivos em países onde o capital público é baixo.

O investimento direto estrangeiro sob a forma de mega projetos está, portanto, alinhado com as vantagens comparativas de Moçambique.

Vale a pena notar para fins ilustrativos que os argumentos acima expostos foram simplificados ao máximo e, assim sendo, não cobrem alguns outros fatores que também poderiam ter uma incidência sobre as taxas de investimento, incluindo as taxas de tributação e a fixação do preço de insumos-chave (p. ex. o baixo preço da energia). Ainda assim, mesmo levando em conta esses fatores, a conclusão não se alteraria.

Referências

- Andersson, Per-Åke, 2000, “The Impact of the Mega Projects on the Mozambican Economy”, Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 18.
- Banco Africano de Desenvolvimento, 2013, *African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources* (Paris: OECD Publishing).

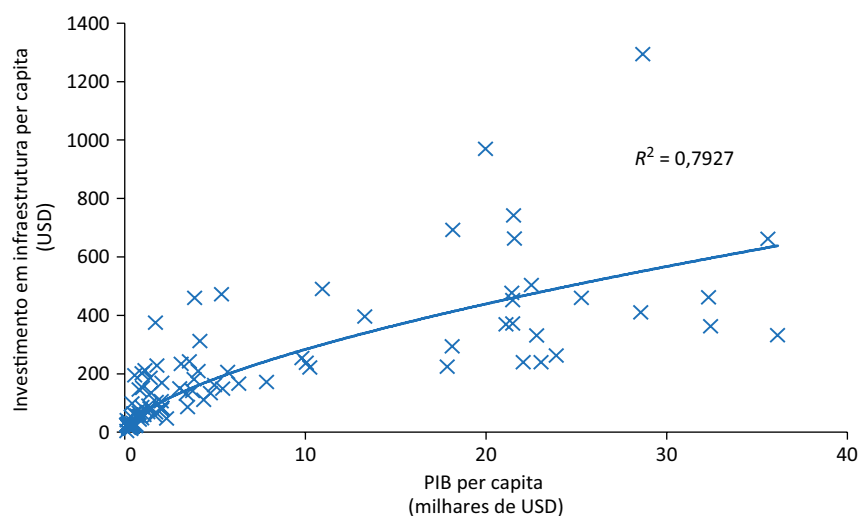
- Banco Mundial, 2007, “Mozal Plant Spurs Investment and Growth in Mozambique”. <http://go.worldbank.org/D11V8KIN60>.
- _____, 2013, *Doing Business Report* (Washington). <http://doingbusiness.org/>.
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2011, “The Impact of Megaprojects on Growth in Mozambique”, Country Report No. 11/350, Appendix II: (Washington).
- _____, 2013, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument”, IMF Country Report No. 13/200 (Washington) [“República de Moçambique: Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2013 ao Abrigo do Artigo IV, Sexta Avaliação do Acordo PSI, Pedido de um Acordo Trienal ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Revogação do Actual PSI”, Relatório do FMI nº 13/200] <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40755.0>.
- Mitsubishi, 2006, “Mozal S.A.R.L. Aluminum Smelting Project”, *Mitsubishi Corporation Sustainability Report 2006*.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), 2013, *OECD Investment Policy Reviews: Mozambique 2013* (Paris).
- Warren-Rodriguez, Alex, 2008, “Linking Technology Development to Enterprise Growth: Evidence from the Mozambican Manufacturing Sector”, Department of Economics Working Paper No. 160, School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres.

Infraestruturas e investimento público

Enrique Blanco Armas

Existe uma ligação estreita entre as infraestruturas e o crescimento. O investimento em infraestruturas pode acelerar o crescimento, enquanto que níveis de rendimento mais elevados exigem melhores infraestruturas, o que sugere uma relação positiva entre as infraestruturas e o crescimento (Figura 3.1). Calderon e Serven (2004) argumentam que as infraestruturas, através da sua influência positiva na produtividade geral da economia, têm um impacto positivo e significativo no crescimento económico a longo prazo e contribuem para um declínio das desigualdades de rendimento. Trabalhos recentes que abrangem tanto países desenvolvidos como países em vias de desenvolvimento mostram que um aumento de 10% no desenvolvimento das infraestruturas contribui com 1 ponto percentual para o crescimento a longo prazo (Calderon, Moral-Benito e Serven, 2011). Em África Subsariana, o desenvolvimento das infraestruturas foi responsável por cerca de metade da recente aceleração do crescimento (Calderon, 2009).

Figura 3.1. Relação entre infraestruturas e crescimento



Fonte: Banco Mundial (2010).

O desenvolvimento das infraestruturas em Moçambique

Moçambique é um grande país, com uma densidade populacional relativamente pequena e recorrentemente sujeito a condições atmosféricas adversas, especialmente durante a estação das chuvas, em que existem cheias periódicas. Apesar dos investimentos públicos consideráveis e sustentados, as infraestruturas são ainda relativamente insuficientes para satisfazer necessidades básicas na maioria das regiões, como sejam o acesso a redes elétricas, estradas, fontes de água salubre, saneamento, telecomunicações e serviços de Internet. A expansão das redes de infraestruturas constitui uma componente-chave do programa de crescimento e alívio da pobreza delineado pelo governo. A disponibilidade e fiabilidade dos serviços de infraestrutura são consideradas de importância crucial para o crescimento do setor privado, e existem disparidades significativas entre o mundo urbano e o rural no que se refere ao acesso a infraestruturas básicas. (Banco Mundial, 2012b). O Programa Integrado de Investimento (PII) aprovado em Setembro de 2013 identifica investimentos nos setores dos transportes, da energia e da irrigação como constituindo prioridades básicas para Moçambique. O PII não se refere explicitamente a tornar o crescimento mais inclusivo, mas identifica, não obstante, vários objetivos-chave de desenvolvimento a alcançar pelos investimentos em infraestruturas, incluindo infraestruturas que 1) contribuam para a integração de Moçambique, e não exclusivamente para os principais corredores de infraestruturas que ligam os países vizinhos com os mercados de exportação; e 2) permitam a Moçambique maximizar os benefícios dos mega projetos (Capítulo 2), com especial atenção aos polos de crescimento a desenvolver ao longo dos corredores de desenvolvimento (Capítulo 7).

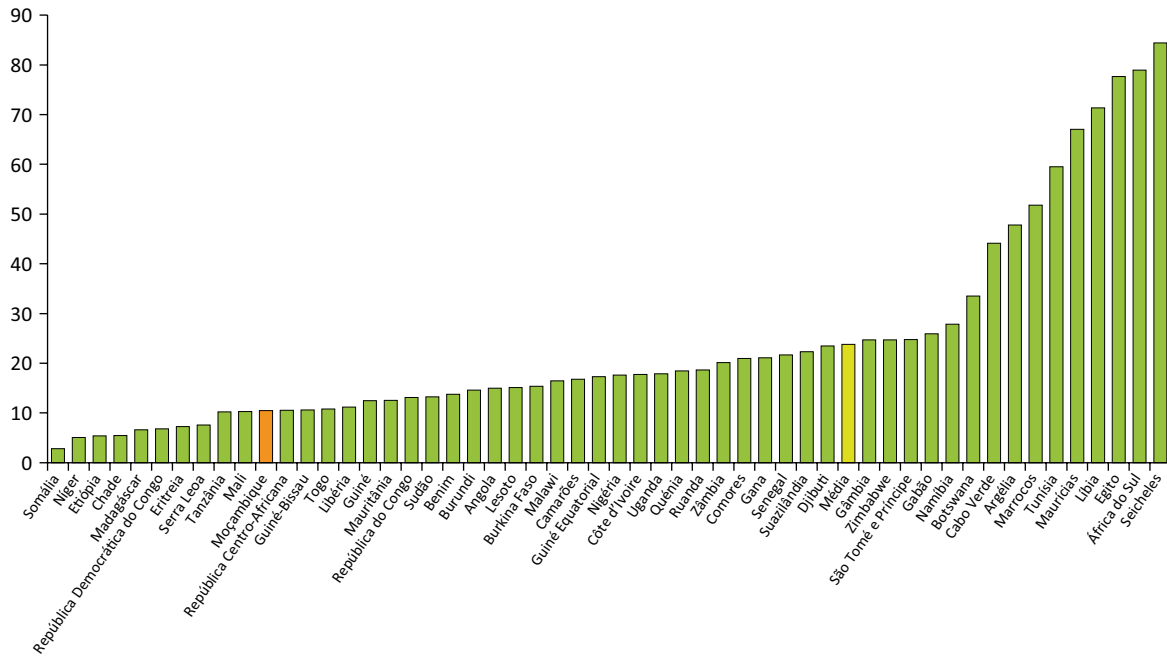
O relativo mau estado das infraestruturas é confirmado pelo índice de desenvolvimento das infraestruturas compilado pelo Banco Africano de Desenvolvimento, que classificou Moçambique em 11º lugar a contar do fim num conjunto de 53 países, em 2010 (Figura 3.2).¹ Apesar de ter melhorado os seus resultados, Moçambique mantém uma classificação semelhante desde 2000, o que sugere poucas melhorias nas infraestruturas ao longo da última década em comparação com os progressos realizados noutros países. Com um forte crescimento projetado a médio e longo prazo, as infraestruturas têm sido e poderão continuar a ser um importante entrave ao crescimento sustentável e inclusivo.

Transportes

As infraestruturas de transportes em Moçambique têm-se desenvolvido transversalmente para servir os países vizinhos, com relativamente pouca ligação entre o norte e o sul do país e entre os corredores de desenvolvimento transversais (Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia, 2011). Devido à sua situação

¹ O índice de desenvolvimento das infraestruturas é um índice composto que contempla diferentes tipos de infraestruturas. Moçambique tem os resultados mais baixos nas infraestruturas de água e transportes.

Figura 3.2. Índice de desenvolvimento das infraestruturas em África

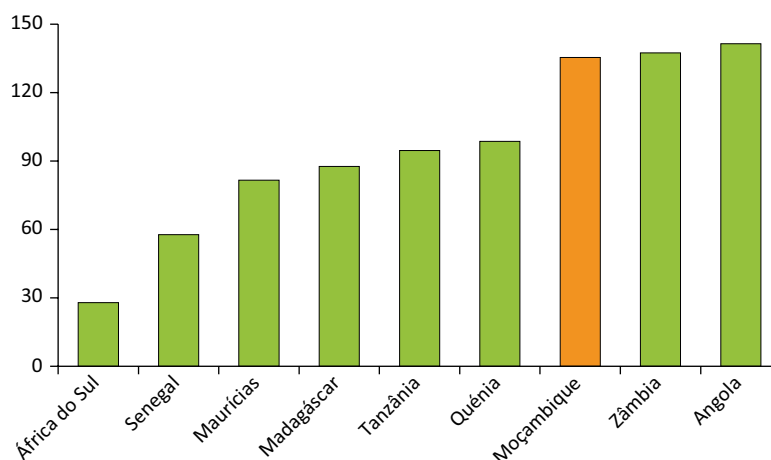


Fonte: Banco Africano de Desenvolvimento (2013).

geográfica, Moçambique desempenha um papel-chave nos transportes da região, constituindo a principal via de trânsito das exportações para vários países vizinhos (Suazilândia, Malawi, Zâmbia, Zimbábue e a região de Gauteng em África do Sul). A importância de Moçambique nos mercados regionais estende-se também aos setores da energia, da informação, das comunicações e da tecnologia (Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia, 2011). Embora a qualidade desta infraestrutura seja, em geral, suficiente para fazer face à procura atual, Moçambique terá de reabilitar e melhorar consideravelmente a infraestrutura existente e construir outras novas se quiser vir a ser um núcleo de transportes e energia de grande relevância na região.

Os grandes investimentos em infraestruturas não serão, porém, necessariamente bem-sucedidos se não forem acompanhados de esforços no sentido de melhorar a infraestrutura imaterial da logística dos transportes. Moçambique continua a mostrar resultados relativamente fracos em matéria de Índice de Desempenho Logístico (IDL) (Figura 3.3), e o Memorando Económico de País relativo a Moçambique identifica uma série de constrangimentos no que se refere à fiabilidade da logística e dos transportes que impedem o país de se transformar num dos principais núcleos de transportes da região (Banco Mundial, 2012a). Estes constrangimentos incluem o tempo necessário para a autorização de entrada e saída dos portos, a clara incidência do pagamento de “luvas”, as elevadas taxas de *scanning* e a deficiente integração dos serviços de transporte rodoviário no resto da sub-região. Isto está de acordo com uma série de outras classificações internacionais, como o Índice de Competitividade Global do Fórum Económico

**Figura 3.3. Índice de desempenho logístico (IDL)
(Classificação)**



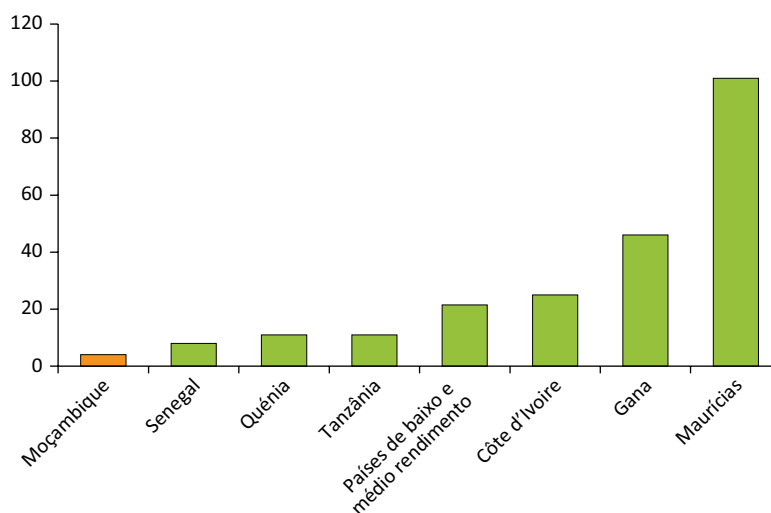
Fonte: Banco Mundial (2010).

Mundial, que coloca a economia de Moçambique em 137º lugar num total de 148 países, com um resultado particularmente baixo no que se refere à componente “infraestruturas” deste índice. O relatório que acompanha o Índice de Competitividade Global assinala que 10% das firmas entrevistadas para o estudo afirmaram que as infraestruturas constituem o maior óbice à realização de negócios em Moçambique (Fórum Económico Mundial, 2013).

A densidade rodoviária em Moçambique é baixa, com 46 metros por quilómetro quadrado, devido à grande dimensão do país (Figura 3.4). Da rede rodoviária de Moçambique, com cerca de 37 mil km de estradas, só cerca de 6 mil km estão pavimentados, a maior parte dos quais na rede de estradas principais. O estado da rede é fraco, especialmente nas zonas rurais. Sem uma rede ferroviária que cubra todo o país e com transportes marítimos ou fluviais limitados entre as cidades, a rede rodoviária representa a única opção de transporte para uma grande maioria da população. O mau estado das estradas contribui para elevados custos de utilização dos veículos, altos custos de transporte e um baixo volume de trânsito, colocando importantes constrangimentos às zonas agrícolas.

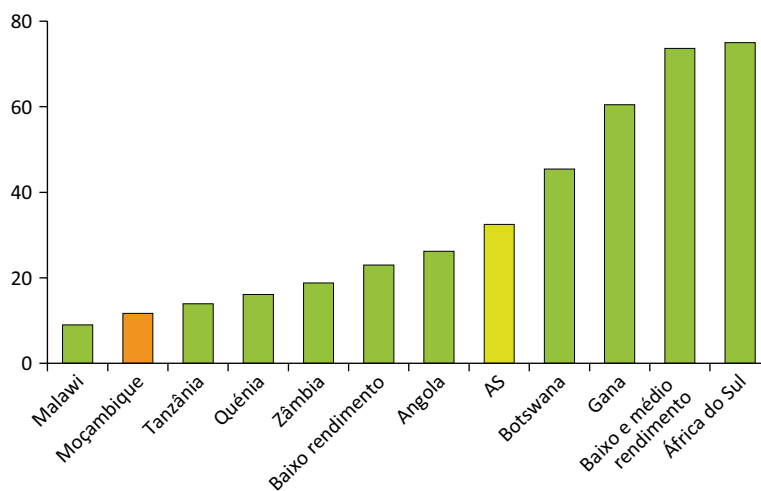
O transporte ferroviário em Moçambique divide-se em três redes essencialmente independentes no sul, no centro e no norte do país, que fazem a ligação entre os países vizinhos e os principais portos de Moçambique (Maputo, Beira e Nacala, respetivamente). A estratégia do Governo no tocante a investimento em transportes ferroviários procura ligar o sul e o norte do país, ligar as capitais de província e facilitar o acesso a zonas com indústrias extrativas. Procura igualmente alcançar zonas com maior potencial económico, tais como terras agrícolas, regiões turísticas e zonas designadas para desenvolvimento industrial e dos recursos naturais.

Figura 3.4. Densidade rodoviária, 2007-09
(Km de estradas por 100 km²)



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial (2013).

Figura 3.5. Acesso à eletricidade, 2009
(Porcentagem da população)



Fonte: Banco Mundial, *World Development Report* (2013).

Obs.: AS = África Subsariana.

Energia

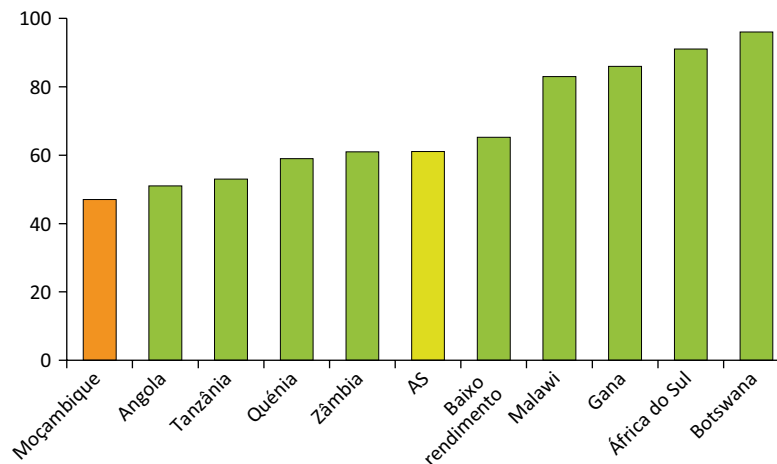
Moçambique continua a ter uma das mais baixas taxas de eletrificação da África meridional, com aproximadamente 15% das famílias a terem acesso à eletricidade, metade delas em Maputo e noutras zonas urbanas (Figura 3.5). Moçambique dispõe de enormes recursos energéticos. A barragem de Cahora

Bassa é uma das maiores centrais hidroelétricas de África, gerando 2.075 megawatts (ou seja, 85% da atual capacidade de produção de energia do país), e sendo a maior parte desta energia exportada a nível regional. O país tem um considerável potencial hidroelétrico, que poderia ser aproveitado com grandes investimentos, atualmente em estudo. A maior parte do potencial encontra-se hoje em dia na província de Tete, no centro do país, ao passo que é provável que a procura aumente sobretudo no sul e no norte, o que realça a necessidade de grandes investimentos, tanto na geração de energia como no seu transporte. Entre os projetos prioritários, em diferentes fases de elaboração, contam-se uma central termoelétrica alimentada a gás, em Ressano Garcia, para servir o sul; a barragem de Mphanda Nkuwa; a linha de transporte de Tete para Maputo e a central hidroelétrica de Cahora Bassa Norte, na província de Tete; e centrais hidroelétricas e linhas de transporte de menores dimensões no norte.

Água e saneamento

O abastecimento de água e o saneamento em Moçambique caracterizam-se por um baixo nível de acesso e pela má qualidade da prestação de serviços. Apenas 43% da população tem acesso a água salubre e 19% a um saneamento adequado (Figura 3.6). Estes números mascaram consideráveis disparidades entre as zonas urbanas e rurais. O abastecimento de água nas principais cidades tem melhorado visivelmente nos últimos anos, e o modelo de gestão delegada que tem sido utilizado está agora a ser alargado por forma a abranger sistemas mais pequenos. É preciso que os investimentos em algumas das zonas urbanas de mais rápido crescimento (Nacala, Tete, Pemba) continuem a apoiar esse crescimento. No entanto, o abastecimento de água nas zonas rurais continua a ser seriamente

Figura 3.6. Fontes de água melhoradas, 2010
(Em percentagem da população com acesso)



Fonte: Banco Mundial, *World Development Report* (2013).

Obs.: AS = África Subsariana.

inadequado. A dificuldade e irregularidade do acesso a água potável sem riscos para a saúde e, sobretudo, a um saneamento adequado (especialmente nos aglomerados urbanos informais nas principais zonas urbanas) são responsáveis por surtos regulares de cólera e diarreia, uma importante causa de morbidade e mortalidade infantis. Segundo as estimativas, o saneamento inadequado custa a Moçambique mais de 1,2% do PIB por ano.

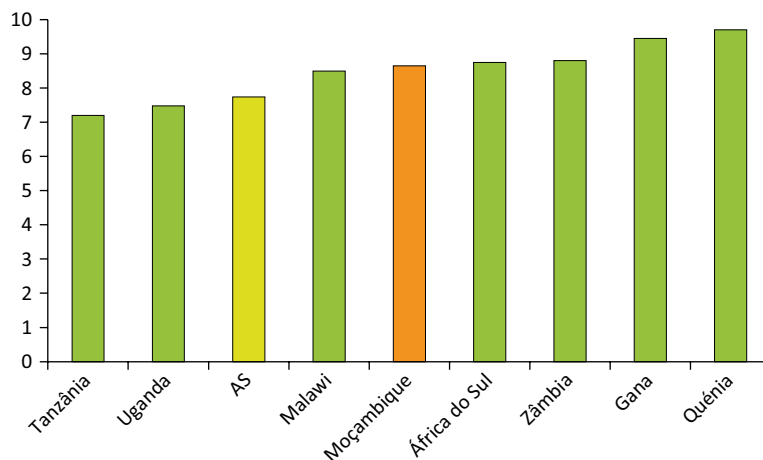
Irrigação

A agricultura continua a garantir o sustento a quase 80% da população. Será, portanto, necessário aumentar a produtividade agrícola para aliviar a pobreza em Moçambique. No entanto, as infraestruturas de irrigação, fator-chave para melhorar a produtividade, são raras. Cerca de 95% dos terrenos agrícolas são alimentados pelas chuvas, e menos de 50% da área desenvolvida para irrigação é efetivamente irrigada. Moçambique tem potencial para 3 milhões de hectares de terrenos irrigáveis, mas destes apenas cerca de 1% são irrigados e para a produção de géneros alimentícios, um valor muito baixo quando comparado com as necessidades de produção de alimentos (Governo de Moçambique, 2013).

Quanto está Moçambique a investir em infraestruturas?

A parcela da despesa pública que Moçambique tem estado a gastar em infraestruturas é comparável à dos seus pares em África (Figura 3.7), mas, numa base per capita, continua a ser muito reduzida e inadequada para as consideráveis necessidades do país em termos de desenvolvimento das

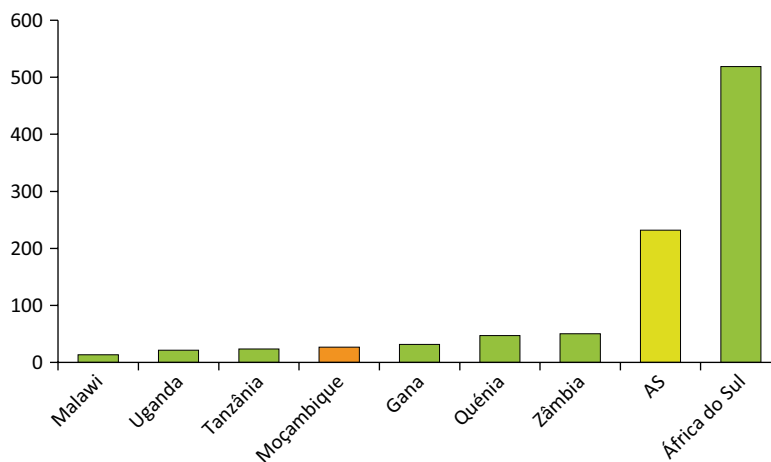
**Figura 3.7. Despesa pública em infraestruturas, 2001–06
(Porcentagem do PIB)**



Fonte: Briceño-Garmedia, Smits e Foster (2008).

Obs.: AS = África Subsariana.

**Figura 3.8. Despesa pública per capita em infraestruturas, 2001–06
(Milhões de USD)**



Fonte: Briceño-Garmedia, Smits e Foster (2008).

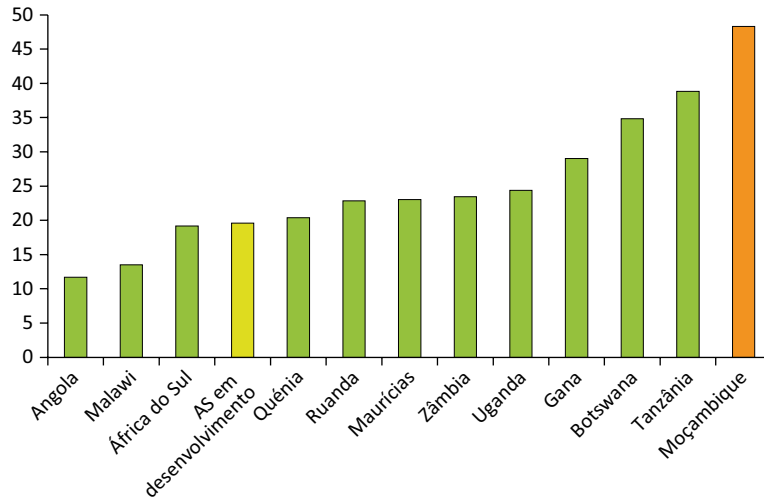
Obs.: AS = África Subsariana.

infraestruturas (Figura 3.8). Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia (2011) defendem que as necessidades de despesa pública em Moçambique se encontram entre as mais elevadas da região e que será necessário um aumento significativo dos gastos para colmatar o défice existente neste contexto.

Todavia, um aumento repentino e de grandes proporções na despesa de investimento levantaria questões quanto às limitações da capacidade de absorção, inclusivamente nos mercados de trabalho e na procura agregada, bem como quanto ao ritmo adequado para proceder ao aumento da despesa com infraestruturas. Moçambique está a alocar uma grande parcela da sua economia ao investimento (Figura 3.9), o que se reflete na afetação do investimento público (Figura 3.10). Dadas as grandes necessidades de Moçambique em matéria de infraestruturas, o governo deveria continuar a atribuir uma grande parte dos recursos a investimentos em infraestruturas, mas pode ser necessário aumentar o rendimento desses investimentos, e a capacidade do governo para gerir este nível de investimento pode ser demasiado posta à prova.

Acresce que o prolongamento no tempo de níveis elevados de investimento público é suscetível de pressionar a capacidade do governo para manter esses investimentos. Por exemplo, Moçambique está atualmente a afetar menos de 20% do que seria necessário à manutenção da sua rede rodoviária — o maior défice de financiamento de todos os países de África (Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia, 2011). Isto poderia ser interpretado como um sinal de tensão na capacidade do governo para gerir estes investimentos. O desafio à capacidade de gestão do investimento por parte do governo não se limita, porém, às estradas e aplica-se igualmente ao prosseguimento dos elevados níveis de investimento noutros setores, incluindo a saúde e a educação.

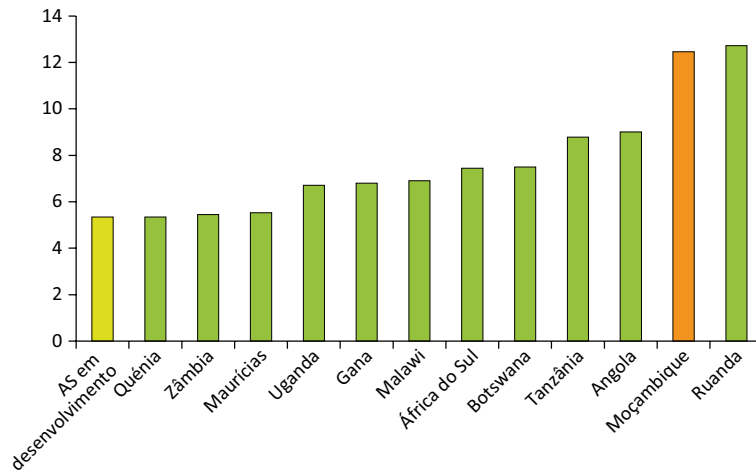
**Figura 3.9. Investimento total, 2011
(Porcentagem do PIB)**



Fonte: Banco Mundial, *World Development Report* (2013).

Obs.: AS = África Subsariana.

**Figura 3.10. Investimento público, 2011
(Porcentagem do PIB)**



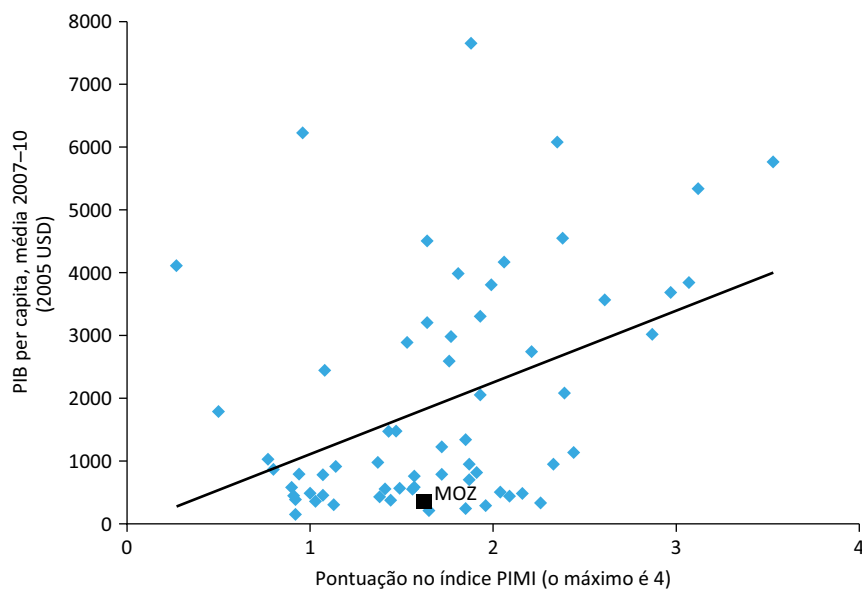
Fonte: Banco Mundial, *Indicadores do Desenvolvimento Mundial* (2013).

Obs.: AS = África Subsariana.

O impacto da qualidade do investimento no crescimento

A capacidade de Moçambique para acelerar o crescimento através de investimentos em infraestruturas dependerá em larga medida da qualidade dessas infraestruturas, tal como sugere a investigação recente sobre esta questão (Arslanalp *et al.*, 2010; Gupta *et al.* 2011). Para um crescimento

Figura 3.11. Índice de gestão do investimento público e PIB per capita, 2007–10



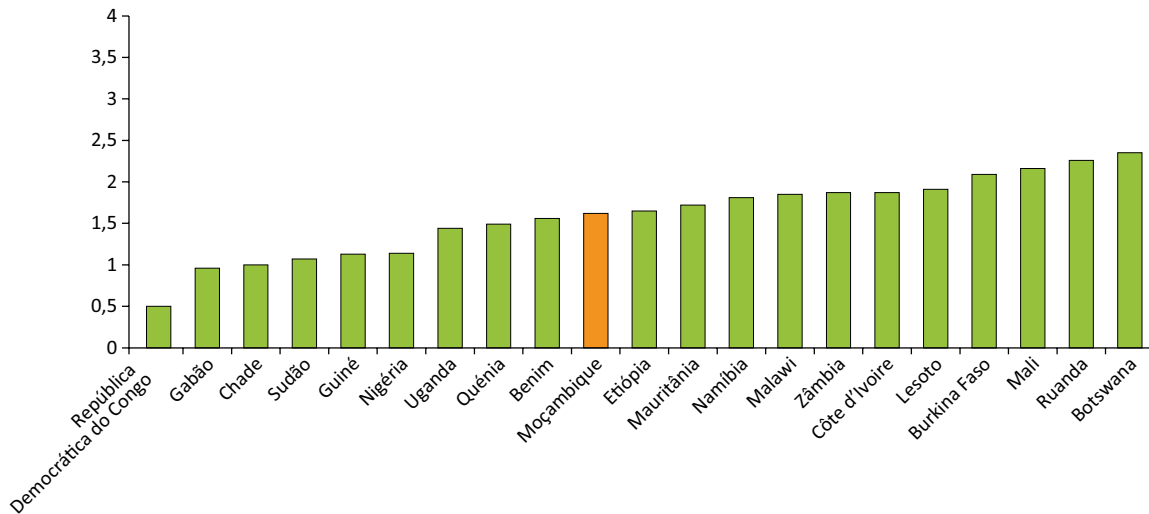
Fontes: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial (2013); Dabla-Norris *et al.*; e estimativas do corpo técnico do Banco Mundial.

sustentável importa não só quanto o país investe, mas também quão bem o faz. Os investimentos em infraestruturas devem ter por alvo os défices-chave identificados, ser efetivamente postos em prática e ser mantidos e geridos de uma forma que garanta a continuidade do serviço prestado. Moçambique tem já níveis de despesa relativamente elevados (em percentagem do PIB), e o investimento público tem crescido muito rapidamente nos últimos anos, o que sugere uma certa pressão sobre a capacidade do governo para gerir novos aumentos desse mesmo investimento.

A qualidade dos investimentos pode ser apoiada por sistemas mais robustos de gestão do investimento público. Parece existir uma relação positiva entre a robustez dos sistemas de gestão do investimento público e os níveis de receitas do país (Figura 3.11). Embora muitos países tenham tentado aumentar o investimento público, os resultados nem sempre têm sido os pretendidos, devido a fatores que incluem a deficiente seleção de projetos, atrasos na conclusão dos mesmos, práticas de aprovisionamento incorretas, a ultrapassagem dos custos previstos, projetos incompletos e operações e manutenção inadequadas. Isto realça a importância de dispor de processos eficientes de gestão do investimento público.

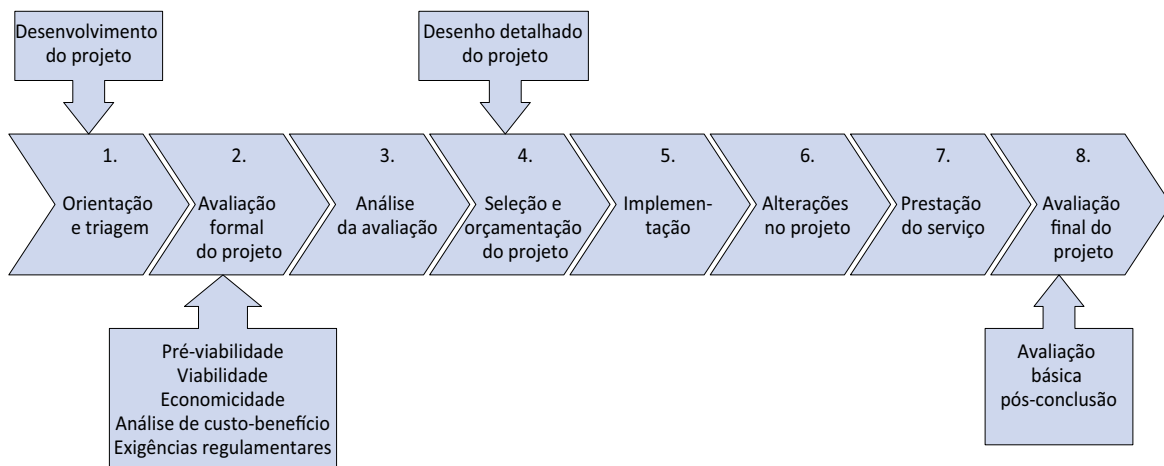
Foi recentemente desenvolvido um índice para medir a eficiência dos sistemas de gestão do investimento público. O sistema utilizado em Moçambique apresenta resultados relativamente fracos de acordo com este índice, ligeiramente inferiores aos dos países congéneres (Figura 3.12), o que sublinha

**Figura 3.12. Índice de gestão do investimento público
(Amplitude da pontuação: 1-4)**



Fontes: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial (2013); Dabla-Norris *et al.*; e estimativas do corpo técnico do Banco Mundial.

Figura 3.13. Principais passos na gestão dos investimentos públicos



Fonte: Rajaram *et al.* (2010).

a necessidade de melhorar a capacidade do país para gerir uma dotação de recursos potencialmente crescente para investimento em infraestruturas. Tal como mostra a Figura 3.13, um sistema de gestão do investimento público que funcione corretamente possui diversas características: 1) uma estratégia clara para fornecer orientações em matéria de investimento, bem como para o desenvolvimento de projetos e a seleção preliminar dos mesmos; 2) um processo para a apreciação formal dos projetos; 3) revisão independente da apreciação dos projetos; 4) seleção de projetos e orçamentação;

5) implementação dos projetos; 6) reajustamento dos projetos; 7) exploração de equipamentos e instalações; e 8) avaliação dos projetos (Rajaram *et al.*, 2010).

Uma má gestão dos investimentos públicos pode conduzir a custos excessivos, uma deficiente seleção (frequentemente afetada por interferências políticas indevidas) e execução dos projetos e atrasos na conceção e conclusão dos mesmos. A má gestão do investimento público manifesta-se geralmente na fase pós-investimento, em que a exploração e manutenção dos bens criados é frequentemente negligenciada. A intenção declarada de Moçambique de aumentar os investimentos em infraestruturas para colmatar o défice existente neste domínio é adequada, mas deve ser posta em prática gradualmente, uma vez que o país já está a afetar uma grande parcela da despesa pública a este tipo de investimentos. O aumento dos investimentos públicos deve ser feito em paralelo com melhorias na gestão desses investimentos a fim de evitar os tipos de problemas aqui abordados.

Esforços em curso para melhorar a gestão do investimento público

Estão em curso esforços para melhorar o processo de apreciação, avaliação e seleção dos projetos de investimento público, mas trata-se de reformas a médio prazo e serão necessários alguns anos até que esteja instalado um sistema sólido e as capacidades tenham sido reforçadas. Os esforços de Moçambique têm-se concentrado até à data na preparação de uma série de ferramentas que possam orientar a elaboração dos projetos e reforçar o quadro institucional para a sua preparação e avaliação, mas há ainda muito mais a fazer. Para pôr em prática um sistema de gestão do investimento público bem-sucedido, Moçambique necessitará de fazer progressos em seis dos pilares em que assenta esse sistema:

- 1) Um *quadro jurídico* adequado que estabeleça que todas as propostas de projetos têm de ser avaliadas antes de receberem qualquer financiamento. Este quadro jurídico poderia criar um “sistema nacional de investimento público” com as instituições correspondentes. Deveria igualmente estabelecer uma diferença clara entre os proponentes e os avaliadores dos projetos, a fim de evitar conflitos de interesses.
- 2) Um *quadro institucional* para assegurar a independência do processo de avaliação dos projetos. Tal como acima se referiu, os proponentes dos projetos e os seus avaliadores deveriam pertencer a entidades diferentes, e o sistema deveria resguardar os avaliadores de interferências políticas nas suas avaliações. O Ministério do Planeamento e Desenvolvimento, responsável por assegurar a qualidade dos investimentos públicos, precisará de criar uma estrutura que facilite a execução desta tarefa.
- 3) Um *programa de constituição de capacidades* a diferentes níveis, de carácter permanente que incida sobre o reforço da capacidade técnica das equipas encarregadas tanto da apreciação como da avaliação dos projetos de investimento público em todos os setores da administração pública.

A formação deveria ser dada a três níveis diferentes — um nível básico para os proponentes de projetos, um nível intermédio para os avaliadores e um curso avançado de formação de formadores —, por forma a poderem ir sendo paulatinamente constituídas capacidades a nível nacional.

- 4) Um *conjunto uniforme de normas, procedimentos e metodologias* para a elaboração e avaliação de projetos que permita comparar projetos e assegurar a independência das avaliações. Esse conjunto de normas deverá incluir, no mínimo, um manual que forneça orientações para a formulação e avaliação de projetos e que estabeleça normas e procedimentos para reger o sistema de gestão do investimento público e o cálculo dos principais preços-sombra a utilizar (taxas de desconto, taxas de câmbio, mão de obra, combustíveis, etc.). As futuras necessidades de manutenção devem também ser tidas em conta ao avaliar as taxas de rentabilidade dos projetos.
- 5) Um *banco de projetos integrado* como os que têm sido introduzidos em muitos sistemas em todo o mundo. Este sistema gere a grande quantidade de informação recolhida através da apresentação, avaliação, implementação e monitorização de projetos de investimento público. Trata-se geralmente de um sistema online com diferentes níveis de utilizadores e contribui para uma maior transparência e uma gestão mais eficaz do conhecimento.
- 6) Um sistema de *avaliação ex post* dos projetos durante a sua implementação e exploração. A avaliação deve incidir inicialmente na medição e interpretação dos indicadores e apenas gradualmente procurar entender o impacto que os projetos possam ter tido, uma vez que este é geralmente um tipo de análise mais difícil.

Conclusões

Os investimentos em infraestruturas são necessários para um crescimento sustentável e inclusive devido ao impacto que têm na produtividade da economia. Apesar dos grandes investimentos feitos ao longo das últimas décadas, o desenvolvimento das infraestruturas em Moçambique é ainda relativamente fraco e continuam a existir dificuldades significativas em termos de acesso básico a infraestruturas, tal como mostra a maioria das comparações internacionais. Moçambique tem potencial para vir a ser um importante interveniente regional tanto no setor dos serviços de transporte como na geração e distribuição de energia, mas serão necessários grandes investimentos antes de poder desempenhar esse papel.

Os níveis de despesa atuais são ainda relativamente baixos (numa base per capita), e serão necessários aumentos da despesa em infraestruturas para colmatar o défice existente. Mas Moçambique tem já um dos mais altos níveis de investimento em percentagem do PIB, e o investimento público tem estado a crescer muito rapidamente nos últimos anos. Estas tendências dão origem a preocupações quanto à capacidade de absorção da administração pública e ao

modo como irá gerir novos aumentos da despesa pública em infraestruturas, mesmo reconhecendo o grande défice existente neste contexto.

A qualidade dos investimentos é uma determinante-chave na relação entre o investimento público e o crescimento. Um sistema eficaz de gestão do investimento público terá uma série de características importantes, incluindo a apreciação formal dos projetos, um sistema para avaliar os projetos de investimento público e estabelecer a sua prioridade e uma avaliação *ex post* que permita tirar ensinamentos e introduzir melhoramentos na elaboração e implementação dos projetos de investimento. A capacidade de Moçambique para gerir os investimentos públicos é relativamente fraca e será posta à prova por novos aumentos desses investimentos. Estão a ser desenvolvidos esforços para melhorar o sistema de gestão dos investimentos públicos no país, mas os resultados só se farão sentir a médio ou longo prazo. Moçambique deveria estabelecer uma ligação entre quaisquer novos aumentos do investimento público e a sua capacidade para melhorar o sistema de gestão desses mesmos investimentos.

Referências

- Arslanalp, Serkan, Fabian Bornhorst, Sanjeev Gupta e Elsa Sze, 2010, “Public Capital and Growth”, IMF Working Paper 10/175 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Banco Africano de Desenvolvimento, 2010, “The Africa Infrastructure Development Index (AIDI)”. <http://www.afdb.org/topics-and-sectors/sectors/infrastructure/knowledge-products/>.
- Banco Mundial, 2010, *Connecting to Compete 2010: Trade Logistics in the Global Economy* (Washington).
- _____, 2011, “Transformation through Infrastructure—World Bank Group Infrastructure Strategy Update” (Washington).
- _____, 2012a, “Mozambique. Reshaping Growth and Creating Jobs through Trade and Regional Integration - Country Economic Memorandum” (Washington).
- _____, 2012b, “Country Partnership Strategy FY12-15 for the Republic of Mozambique” (Washington).
- _____, 2013, “World Development Indicators” (Washington). <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Briceño-Garmendia, Cecilia, Karlis Smits e Vivien Foster, 2008, “Financing Public Infrastructure in Sub-Saharan Africa: Patterns and Emerging Issues”, Africa Infrastructure Country Diagnostic Background Paper 15 (Washington: Banco Mundial).

- Calderon, Cesar, 2009, “Infrastructure and Growth in Africa”, Policy Research Working Paper No. 4914 (Washington: Banco Mundial).
- _____ e Luis Serven, 2004, “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”, Policy Research Working Paper No. 3400 (Washington: Banco Mundial).
- Calderon, Cesar, Enrique Moral-Benito e Luis Serven, 2011, “Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach”, Policy Research Working Paper No. 5682 (Washington: Banco Mundial).
- Domínguez-Torres, Carolina e Cecilia Briceño-Garmendia, 2011, “Mozambique’s Infrastructure—A Continental Perspective”, Policy Research Working Paper 5885 (Washington: Banco Mundial).
- Governo de Moçambique, Ministério da Agricultura, 2013, “Plano Nacional de Investimento no Sector Agrário 2014–2018”, Maputo.
- Gupta, Sanjeev, Alvar Kangur, Chris Papageorgiou e Abdoul Wane, 2011, “Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth”, IMF Working Paper 11/217 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Rajaram, Anand, Le, Tuan Minh, Nataliya Biletska e Jim Brumby, 2010, “A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management”, Policy Research Working Paper 5397 (Washington: Banco Mundial).
- World Economic Forum, 2013, *The Global Competitiveness Report 2013–2014* (Genebra).

4

A busca de um crescimento inclusivo em Moçambique

Victor Lledó

A procura de um crescimento inclusivo em que os benefícios sejam amplamente partilhados por toda a população transformou-se num desafio macroeconómico central tanto nas economias avançadas como nas economias em vias de desenvolvimento. O considerável aumento do desemprego nas economias avançadas, que estavam no epicentro da crise económica mundial, trouxe para a ribalta a necessidade de o crescimento ser acompanhado da criação de postos de trabalho, por forma a ser inclusivo (FMI, 2013). Entre os países em vias de desenvolvimento, incluindo uma série de “leões africanos subsarianos” em rápido crescimento, a percepção geral tem sido de que o elevado crescimento não tem feito uma brecha significativa na pobreza generalizada nem na desigualdade de rendimentos — ou seja, não tem sido inclusivo (Garcia-Verdu, Selassie e Thomas, 2012).

Foi este particularmente o caso de Moçambique. Os resultados do último inquérito à pobreza realizado no país em 2009 desencadearam um aceso debate sobre a razão pela qual o crescimento não tem sido inclusivo e sobre qual a estratégia e políticas relacionadas a adotar para conseguir um crescimento mais inclusivo. Este debate ajudou a definir a mais recente estratégia de redução da pobreza de Moçambique e, o que é mais importante, uma série de iniciativas políticas que se encontram em diferentes fases de implementação e com diversos graus de sucesso.

O presente capítulo ilustra o modo como o debate sobre o crescimento inclusivo surgiu e evoluiu para estratégias, políticas e ações em Moçambique. O enfoque está na conceção e implementação de políticas macroeconómicas e reformas macrocríticas conducentes a um crescimento inclusivo. Identificam-se seguidamente, a título preliminar, as lacunas que é necessário colmatar na conceção e implementação dessas políticas e reformas com o decorrer do tempo.

O que é o crescimento inclusivo?

Não há uma definição unívoca de “crescimento inclusivo”. Para além da definição geral dada acima, não existe acordo quanto a uma definição mais operacional que conduza a uma avaliação comum, métrica e frequente, ao longo do tempo e em todos os países.¹ Uma definição operacional largamente aceite é que o crescimento inclusivo reflete um crescimento sustentado da produção ao longo de décadas, tem uma ampla base que atravessa todos os setores da economia (gerando assim transformações estruturais), cria oportunidades de emprego produtivo para a maioria da população do país e reduz visivelmente a pobreza (Comissão de Crescimento e Desenvolvimento, 2008; Ianchovichina e Lundstrom, 2009).² A redução das excessivas desigualdades de rendimento tem também sido invocada como pré-requisito para um crescimento inclusivo, com base em provas crescentes de que a desigualdade mina o crescimento, por exemplo, ao aumentar o risco de crises e ao fazer com que seja difícil aos pobres investir em educação (Berg e Ostry, 2011; FMI, 2013). Em suma, o crescimento inclusivo tem a ver com o ritmo e distribuição do crescimento económico.

Os fundamentos económicos que têm acompanhado o crescimento económico elevado e sustentado são bem conhecidos (Comissão de Crescimento e Desenvolvimento, 2008). Entre as características comuns, contam-se: 1) estabilidade macroeconómica; 2) elevadas taxas de investimento público e privado (inclusivamente em educação e infraestruturas) e níveis equiparáveis de poupanças internas; 3) abertura à economia global; 4) respeito pelos sinais dados pelos mercados, mas não deferência absoluta para com estes últimos; e 5) administrações públicas empenhadas, credíveis e capazes. Ao nível macroeconómico, os fundamentos económicos implicam uma mescla de políticas orçamentais e monetárias, a supressão de distorções na alocação de moeda estrangeira e a implementação de reformas estruturais para 1) assegurar défices sustentáveis tanto orçamentais como da conta de transações correntes, uma relação estável dívida/PIB, uma inflação reduzida e estável e níveis adequados de reservas internacionais; 2) aumentar o investimento público e privado e as taxas de poupança em capital físico e humano; 3) liberalizar o comércio; 4) impor direitos de propriedade e o Estado de direito; e 5) fomentar a boa governação e a transparência no setor público.

O debate económico sobre o crescimento inclusivo está ainda a tomar forma. Um princípio geral é que as políticas e reformas estruturais devem proporcionar

¹ Ver Anand, Saurabh e Peiris (2013) para um estudo recente.

² Esta definição está de acordo com a definição absoluta de crescimento em prol dos pobres. Segundo a definição absoluta, o crescimento é considerado pró-pobres quando os pobres dele beneficiam em termos absolutos, tal como refletido num nível acordado de medida da pobreza (Ravallion e Chen, 2003). Isto contrasta com a definição relativa, em que o crescimento é pró-pobres se, e apenas se, os rendimentos dos pobres crescerem mais rapidamente que os da população em geral, ou seja, se se verificar uma redução das desigualdades (Dollar e Kraay, 2002).

igualdade de oportunidades, para que todos os segmentos da sociedade possam partilhar do crescimento e da expansão do emprego; corrigir algumas das desigualdades nos resultados, especialmente as que se fazem sentir nos segmentos pobres e vulneráveis da população; e preservar a coesão social. Do debate sobre o crescimento económico está a emergir uma série de elementos, que adiante se enumeram.

A estabilidade macroeconómica continua a ser condição necessária para um crescimento inclusivo

Dados recentes indicam que existe uma relação negativa entre uma inflação moderada e uma menor volatilidade da produção, por um lado, e os resultados das medições do crescimento inclusivo, por outro (Anand, Saurabh e Peiris, 2013). Isto parece reforçar o papel das políticas de estabilização macroeconómica como sendo uma das condições prévias para um crescimento inclusivo.

O investimento de qualidade em capital humano e físico é também uma condição necessária

Estudos empíricos e de casos confirmam também que a educação e o investimento em infraestruturas são motores de crescimento inclusivo (Comissão de Crescimento e Desenvolvimento, 2008). Embora haja necessidades de investimento consideráveis que continuam por satisfazer, foi também destacada a importância de assegurar a qualidade dos investimentos. Na frente educativa, os esforços têm de ir além de melhorar as taxas de matrícula e ser orientados no sentido de suprir as lacunas na qualidade da educação, a começar pelos níveis primário e secundário.³ No que se refere a infraestruturas e capital físico, a prioridade é criar um ambiente propício ao investimento público e privado em setores de trabalho intensivo. As reformas devem também melhorar as instituições e aumentar a capacidade institucional subjacente à seleção, aprovação e execução de projetos de investimento público.

Há que evitar tentativas para sobrevalorizar e subvalorizar a taxa de câmbio

Existem amplos dados empíricos de que uma sobrevalorização prolongada da taxa de câmbio prejudica o crescimento e o emprego e entrava a transformação estrutural, especialmente se tiver a acompanhá-la o fenómeno da “maldição dos recursos” ou doença holandesa (Rajan e Subramanian, 2011).⁴ Uma taxa de

³ Em alguns países, existe ainda uma margem considerável para aumentar as taxas de matrícula das raparigas.

⁴ Ver Capítulo 10 para uma discussão mais detalhada dos enquadramentos políticos para promover um crescimento inclusivo nos países ricos em recursos naturais e Capítulo 12 no que se refere à doença holandesa.

câmbio real sobrevalorizada corrói a competitividade externa de um país e pode conduzir a um défice insustentável da conta de transações correntes. Os dados existentes não confirmam algumas opiniões recentes (Rodrik, 2008) de que a subvalorização é boa para promover o crescimento (Montiel e Serven, 2009; Anand, Saurabh e Peiris, 2013). Vendo bem, as provas disponíveis alargam ao crescimento inclusivo a opinião já confirmada de que são as reformas do ambiente de negócios, e não tanto as intervenções ao nível das taxas de câmbio, que são importantes para aumentar a competitividade externa e sustentar o crescimento.

Promover o emprego produtivo na agricultura: Uma prioridade em matéria de transformação estrutural na maioria dos países de baixos rendimentos

Na maior parte dos países de baixos rendimentos, a maioria da população das zonas rurais está encurralada numa agricultura de subsistência de baixa produtividade. As estratégias de crescimento inclusivo dão prioridade à criação de empregos na agricultura comercial, facilitando simultaneamente a adaptação dos trabalhadores provenientes da agricultura de subsistência a postos de trabalho nestas áreas. Mais do que selecionar vencedores específicos, as políticas e reformas deveriam ter por objetivo melhorar o ambiente de negócios para a agricultura como parte do ambiente de negócios em geral. Isto poderia ser realizado mediante: 1) a promoção do investimento público e privado em infraestruturas e logística para ligar as zonas rurais aos mercados; 2) a liberalização dos preços (por exemplo, suprimindo os controlos de preços, a comercialização, as juntas e os impostos sobre a exportação); 3) a supressão dos subsídios diretos para certos produtos agrícolas e a criação de subsídios e fornecimentos em espécie de fatores de produção agrícola, como adubos e sementes; e 4) a disponibilização de bens públicos, como investigação básica, infraestruturas e serviços de extensão rural.⁵

Utilizar a política fiscal para reduzir as desigualdades e preservar a coesão social enquanto decorre a transformação estrutural

A política fiscal pode facilitar a transformação estrutural e mitigar as perdas de rendimentos, impedir um aumento excessivo das desigualdades de rendimentos e aliviar assim as tensões sociais durante o processo de transição da mão de obra para setores mais produtivos. É especialmente este o caso no que toca aos países em vias de desenvolvimento, atendendo à menor progressividade dos seus sistemas tributários e orçamentais e ao subdesenvolvimento das suas redes de segurança social (Bastagli, Coady e Gupta, 2012). Do lado dos impostos, a ênfase deveria ser colocada no alargamento da base de tributação, mediante a redução das isenções fiscais, na supressão de lacunas na lei e no reforço do

⁵ Para mais sobre a agricultura, ver Capítulo 6.

cumprimento em matéria tributária, mais do que no aumento das taxas de imposto. Nos países ricos em recursos, há geralmente margem para aumentar a progressividade dos regimes fiscais aplicados nos setores dos recursos.⁶ Do lado da despesa, é possível melhorar a progressividade suprimindo os subsídios gerais aos preços da energia; assegurando que as despesas com a educação e a saúde sejam orientadas para as necessidades dos pobres; e alargando a cobertura dos níveis mínimos de proteção social a uma parcela mais ampla da população.⁷

Até que ponto o crescimento em Moçambique tem sido inclusivo?⁸

Apesar dos altos níveis de crescimento económico em Moçambique, o crescimento não tem sido tão pró-pobres como noutros países bem-sucedidos e tem vindo a tornar-se menos pró-pobres com o tempo (Figura 4.1).

- O crescimento económico de Moçambique nas duas últimas décadas situou-se entre os mais elevados da região no que se refere aos países não exportadores de combustíveis. O PIB real per capita quase duplicou a partir de 1992. A escorar este desempenho estiveram uma sólida gestão macroeconómica e reformas estruturais.
- A redução da pobreza foi significativa a princípio. A percentagem de pobres diminuiu de 69% em 1997 para 54% em 2003, tendo o consumo per capita aumentado num total de 50% ao longo do mesmo período. A redução da pobreza rural foi ainda mais pronunciada, com uma descida de 71% para 55% durante o mesmo período.
- A redução da pobreza não atingiu o nível observado noutros países de crescimento elevado. As estimativas transversais da elasticidade da taxa de pobreza global em relação ao crescimento do PIB real per capita sugerem uma elasticidade média próxima de 0,20, o que representa apenas uma fração da observada em países como a China, o Vietname ou mesmo o Uganda.
- De modo semelhante, os dados obtidos a partir de inquéritos aos agregados familiares mostram que, entre 2002–03 e 2008–09, o crescimento não seguiu um padrão inclusivo ou pró-pobres. Em particular, a curva de incidência do crescimento mostra que as famílias dos três decis inferiores da distribuição da despesa per capita experimentaram um declínio absoluto, ao passo que os outros sete decis experimentaram um crescimento positivo. Isto

⁶ O nível de progressividade não deve pôr em causa a viabilidade dos projetos existentes e futuros, por forma a não comprometer as receitas da administração pública nesses projetos.

⁷ Ao proteger pessoas mais do que postos de trabalho, estas políticas não só aumentarão a equidade como conduzirão a uma alocação mais eficiente dos recursos.

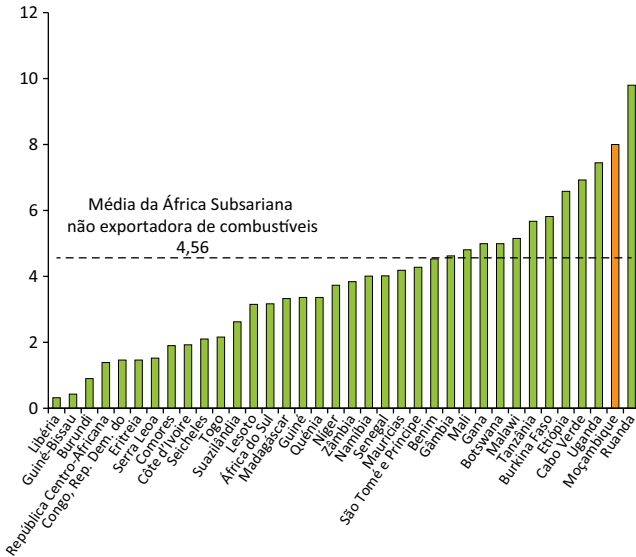
⁸ A presente seção apoia-se num anexo de Victor Lledó e Rodrigo Garcia-Verdu elaborado para a consulta do FMI a Moçambique nos termos do Artigo IV, realizada em 2011 (FMI, 2011).

Figura 4.1. Crescimento e redução da pobreza

A taxa de crescimento de Moçambique tem sido a segunda mais elevada entre os países não exportadores de petróleo da África Subariana

Todavia, o crescimento de Moçambique tem beneficiado menos os pobres do que o de outros países de crescimento elevado, dentro e fora de África

Crescimento do PIB real em países subsarianos não exportadores de combustíveis (Porcentagem; médias 1995–2010)



mantido relativamente elevado, os números da pobreza estagnaram no novo milénio. O último Relatório Nacional sobre a Pobreza (MPD-DNEAP, 2010) sugere que a taxa de pobreza em 2008 se manteve elevada, em cerca de 54%, tendo a pobreza rural aumentado ligeiramente para 57%.

Se se pretende que o crescimento económico em Moçambique passe a ser mais inclusivo, é necessário sustentá-lo, alargá-lo e diversificá-lo. O arranque do crescimento em Moçambique teve início por volta de 1992, e é necessário sustentar esse crescimento por mais algumas décadas para que o país se possa equiparar a outros casos de crescimento com sucesso. Na realidade, todos os países considerados pela Comissão de Crescimento e Desenvolvimento (2008) como sendo casos de sucesso em matéria de desenvolvimento inclusivo mantêm taxas de crescimento elevadas há pelo menos três décadas.

- O crescimento não foi acompanhado por uma diversificação económica. Medida pelo índice de Herfindahl-Hirschman, a base de exportações de Moçambique tem vindo a ser cada vez mais concentrada — um reflexo da emergência de mega projetos. Isto contrasta com a experiência de países como o Uganda, que foi capaz de diversificar com êxito as suas exportações, apesar do baixo nível inicial do seu PIB per capita, do seu prolongado conflito civil e do facto de não possuir fronteiras marítimas.
- O crescimento não se traduziu numa transformação estrutural (Figura 4.2). A maioria da população moçambicana vive em zonas rurais, de uma agricultura de subsistência. A consecução de ganhos de produtividade na agricultura seria importante para a transformação estrutural da economia, pois esses ganhos oferecem à mão de obra excedentária libertada pelas atividades agrícolas competências adicionais para facilitar a transição para atividades industriais e de transformação e por último para os serviços (McCalla, 2011). Moçambique encontra-se ainda numa fase incipiente desta transição. Na realidade, a parcela da população empregada na agricultura conheceu poucas alterações entre 2002–03 e 2008–09, o que sugere uma estagnação da produtividade agrícola (Fox, 2011).

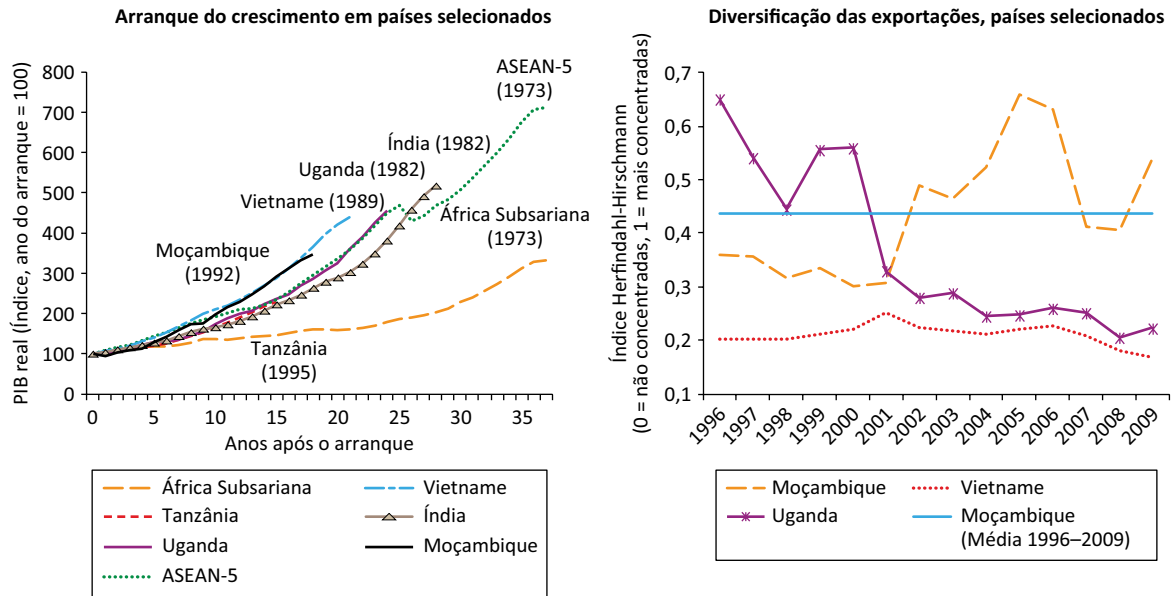
A evolução da estratégia de crescimento inclusivo de Moçambique

A publicação do último estudo sobre a pobreza realizado em Moçambique em 2010 e a sua conclusão de que existe um crescimento elevado mas insuficientemente pró-pobres exacerbou as tensões sociais e levou a um intenso debate sobre a forma de tornar o crescimento mais inclusivo. O Governo, a sociedade civil e os parceiros para o desenvolvimento debateram a maneira de adaptar o modelo de crescimento do país. O debate intensificou-se após os distúrbios causados pelos pobres das cidades em consequência do aumento

Figura 4.2. Crescimento e transformação estrutural

A despeito do desempenho impressionante de Moçambique nas duas últimas décadas, o crescimento ainda precisa de ser sustentado por vários anos...

... e acompanhado por uma maior diversificação económica.



Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas e projeções do corpo técnico do FMI.

Obs.: ASEAN = Associação das Nações do Sudeste Asiático.

do custo de vida no final de 2010.⁹ O Governo organizou em Maputo uma conferência de alto nível em Fevereiro de 2011, em estreita colaboração com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Africano de Desenvolvimento e doadores bilaterais. Esta conferência atraiu alguns 100 participantes, incluindo representantes do setor privado, da sociedade civil e do ensino superior, e foi amplamente coberta pelos meios de comunicação social. Nela foram divulgadas práticas de outros países, incluindo a China e o Brasil, que viveram recentemente episódios de crescimento inclusivo mais bem sucedidos. As conclusões foram apresentadas e debatidas numa reunião ministerial presidida pelo Primeiro Ministro de Moçambique.

Tomando isto como base, foi adotado, em Maio de 2011, um novo Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) para 2011–14, com o objetivo de promover um crescimento mais inclusivo.¹⁰ Este plano de ação fez do crescimento inclusivo o seu objetivo geral, tendo reconhecido, em particular, que, para permitir que mais moçambicanos beneficiem do crescimento económico, é necessário que os esforços em curso para promover o

⁹Também ocorreram distúrbios semelhantes em Maputo e noutras grandes cidades de Moçambique em 2008.

¹⁰ O PARP é a terceira estratégia de redução da pobreza de Moçambique. Seguiu-se ao Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARP) para 2002–05 e ao seu sucessor, o PARP II, para 2006–10.

desenvolvimento humano e social sejam complementados por uma estratégia económica que reforce a produtividade nos setores de trabalho intensivo e desencadeie a transformação estrutural e a diversificação da economia (FMI, 2011).

O PARP baseava-se em ingredientes básicos do crescimento inclusivo. Tinha três pilares principais: 1) aumentar a produção e a produtividade nos setores agrícola e das pescas; 2) promover o emprego; e 3) fomentar o desenvolvimento humano e social. Dois pilares de apoio centravam-se na promoção da boa governação e na preservação da estabilidade macroeconómica (Caixa 4.1). A concentração do PARP no aumento da produtividade da agricultura, na criação de postos de trabalho através de melhoramentos no ambiente de negócios e na formação, no desenvolvimento de programas de proteção social mais focalizados e mais bem concebidos e na preservação da estabilidade macroeconómica está claramente de acordo com as recomendações gerais para a consecução de um crescimento mais inclusivo anteriormente delineadas no presente capítulo. Dito isto, o pilar da governação teria beneficiado de objetivos mais específicos. O PARP fornecia também sinais mistos sobre a política cambial ao declarar o empenho do Governo em promover a competitividade através das taxas de câmbio.

O PARP não chegou, no entanto, a fornecer uma estratégia de crescimento inclusivo plenamente implementável. Para além dos objetivos gerais, a maioria dos pilares careciam de especificidade em matéria de prioridades, sequenciação e ações mensuráveis. Por outras palavras, as estratégias subjacentes estavam maioritariamente incompletas e necessitavam de ser consolidadas. Faltavam também canais para a coordenação interministerial, a fim de garantir que da consolidação resultasse uma estratégia coerente e de assegurar a responsabilização em áreas transversais, e os dados disponíveis para medir alguns dos indicadores de desempenho propostos eram de baixa qualidade e frequência. Eram particularmente visíveis deficiências no tocante à pobreza e às medidas relacionadas com a produtividade da agricultura. A falta de um quadro orçamental adequado baseado nos desempenhos constituiu também um motivo comum de queixa entre os doadores, uma vez que impediu a identificação e o rastreio das dotações orçamentais para objetivos específicos do PARP.

Conscientes destas deficiências desde bastante cedo, os funcionários públicos responsáveis conceberam o PARP como um documento dinâmico e flexível. Em contraste com as anteriores estratégias para a redução da pobreza, o PARP III permitia ao Governo ajustar prioridades e metas à luz da variação das condições económicas e sociais e da evolução dos acontecimentos a nível internacional e em coordenação com a implementação das estratégias setoriais. Os objetivos e indicadores seriam atualizados no Plano Económico e Social anual e refletidos no Quadro de Avaliação do Desempenho acordado com os parceiros para o desenvolvimento que davam apoio ao orçamento.

Caixa 4.1. Pilares e objetivos da Estratégia de Redução da Pobreza de Moçambique para 2011-14

- 1. Aumentar a produção e a produtividade dos setores agrícola e das pescas:**
 - Aumentar a competitividade e a penetração nos mercados dos produtos agrícolas e pesqueiros moçambicanos.
 - Aumentar o investimento público e privado na reabilitação das infraestruturas físicas e económicas, a fim de melhorar o armazenamento, a movimentação, o transporte, a gestão dos recursos hídricos, os serviços bancários e de seguros e a informação dos mercados.
- 2. Promover o emprego:**
 - Criar postos de trabalho através de melhoramentos no ambiente de negócios.
 - Acelerar as reformas da regulamentação para melhorar o clima de negócios.
 - Atrair mais investimento estrangeiro para os setores intensivos em trabalho.
 - Intensificar o investimento público no ensino geral para aumentar as competências básicas e na formação profissional e técnica para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores locais semiespecializados.
 - Aumentar os laços entre as pequenas e médias empresas e os mega projetos.
- 3. Estimular o desenvolvimento social e humano:**
 - Garantir o acesso universal a sete anos de ensino primário.
 - Melhorar as infraestruturas sociais, incluindo o acesso a melhores serviços de distribuição de água e saneamento básico, transportes urbanos, eletricidade e habitação.
 - Alargar a cobertura do pacote mínimo de proteção social.
- 4. Fomentar a boa governação:**
 - Melhorar o acesso aos serviços públicos e a qualidade dos mesmos, intensificar o combate à corrupção, aumentar a descentralização e melhorar a administração local e consolidar a construção do estado democrático.
- 5. Preservar a estabilidade macroeconómica:**
 - Manter os esforços de reforma em matéria de gestão das finanças públicas, administração tributária e desenvolvimento do setor financeiro.
 - Aumentar o enfoque no reforço da arquitetura do investimento público e da gestão dos recursos naturais.

Os progressos alcançados no tocante ao reforço da conceção e implementação do PARP foram, de uma maneira geral, satisfatórios. Foram ultimadas as estratégias-chave nos pilares da agricultura e do emprego, mas as ações têm ainda de traduzir-se num claro aumento da produção e produtividade da agricultura de

pequena escala ou na satisfação da crescente procura de competências técnicas e profissionais.¹¹ Foram observados progressos significativos no aumento da cobertura e do âmbito da proteção social através da implementação de novos programas e do aumento das dotações orçamentais.¹² Registaram-se também grandes progressos no tocante à escolarização e às taxas de mortalidade materno-infantil. Na frente macroeconómica, um reforço sustentado da administração tributária ajudou a alargar a base de tributação e a melhorar a mobilização de receitas. Por outro lado, o sistema de despesa poderia ser mais progressivo (por exemplo, mediante a abolição dos subsídios à energia), e será necessário acelerar os esforços para melhorar a seleção e o estabelecimento de prioridades no caso dos projetos de infraestruturas, a fim de salvaguardar o respetivo retorno em termos económicos e sociais.

Olhando para o futuro, pode ser desenvolvida uma série de ações para melhorar a inclusividade da estratégia de desenvolvimento de Moçambique. A criação de um sólido sistema de monitorização, com indicadores baseados nos resultados, permitiria medir e avaliar os progressos com maior frequência. O próximo inquérito aos agregados familiares está previsto para 2014–15, e os resultados deverão ficar disponíveis em 2016. A próxima estratégia de redução da pobreza será aprovada pelo próximo governo, que deverá tomar posse em 2015. A realização de novos progressos na reforma do ambiente de negócios e na gestão do investimento público ajudaria a acelerar os investimentos públicos e privados e a criar postos de trabalho. Acima de tudo, Moçambique precisa de desenvolver uma visão clara acerca da maneira de aproveitar a riqueza de recursos do país, largamente inexplorada, para transformar e diversificar a sua economia.

Referências

- Anand, Rahul, Mishra Saurabh e Shanaka J. Peiris, 2013, “Inclusive Growth: Measure and Determinants”, IMF Working Paper 13/135 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Bastagli, F., D. Coady e S. Gupta, 2012, “Income Inequality and Fiscal Policy”, IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Berg, Andrew e Jonathan D. Ostry, 2011, “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?” IMF Staff Discussion Note 11/08 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Commission on Growth and Development, 2008, *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington: Banco Mundial).

¹¹ A estratégia para a agricultura compreende o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) e o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA). Para o emprego, compreende a Estratégia de Desenvolvimento do Sector Financeiro (EDSF) e uma nova estratégia para o ambiente de negócios.

¹² Ver Capítulo 9 para uma descrição mais detalhada dos desenvolvimentos na área da proteção social.

- Dollar, D. e A. Kraay, 2002, “Growth is Good for the Poor”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, No. 3, pp. 195–225.
- Fox, Louise, 2011, “Employment and Job Creation in Mozambique”, apresentação durante o Seminário do Governo de Moçambique sobre Desenvolvimento de Bases Alargadas através da Transformação Económica e Criação de Emprego, 9–11 de Fevereiro, Maputo.
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2011, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, Second Review Under the Policy Support Instrument, and Request for Modification of Assessment Criteria—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Mozambique”, IMF Country Report No. 11/149, Junho (Washington).
- _____, 2013, “Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund”, IMF Board Paper (Washington, Maio).
- Garcia-Verdu, Rodrigo, Abebe Selassie e Alun Thomas, 2012, “Inclusive Growth in Sub-Saharan Africa: Evidence from Six Countries During the Recent High-Growth Period”, in *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. Rabah Arezki, Catherine Patillo e Min Zhu (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Ianchovichina, Elena e Susanna Lundstrom, 2009, “Inclusive Growth Analytics. Framework and Application”, Policy Research Working Paper 4851 (Washington: Banco Mundial).
- McCalla, Alex F., 2011, “The Role of Agriculture in Economic Development”, apresentação durante o Seminário do Governo de Moçambique sobre Desenvolvimento de Bases Alargadas através da Transformação Económica e Criação de Emprego, 9–11 de Fevereiro, Maputo.
- Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Direcção Nacional de Estudos e Análise de Políticas (MPD-DNP), 2010, “Pobreza e Bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional da Pobreza”.
- Montiel, P. e L. Serven, 2009, “Real Exchange Rate, Saving, and Growth: Is There a Link?” Policy Research Working Paper 4636 (Washington: Banco Mundial).
- Rajan, R. e A. Subramanian, 2011 “Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth”, *Journal of Development Economics*, Vol. 94 (Janeiro), Número 1, pp. 106–18.
- Ravallion, M. e S. Chen, 2003, “Measuring Pro-Poor Growth”, *Economics Letters*, Vol. 78, pp. 93–99.
- Rodrik, D., 2008, “The Real Exchange Rate and Economic Growth”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 39, Número 2, pp. 365–439.

Fatores demográficos e a estrutura de emprego

Keiichiro Inui

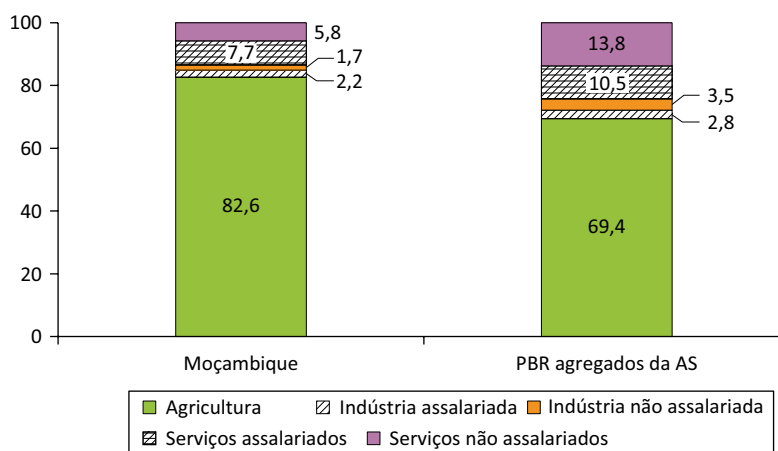
O rápido e estável crescimento económico de Moçambique ao longo das últimas duas décadas superou o crescimento demográfico e o PIB per capita aumentou drasticamente, passando de USD 132 para USD 567. Todavia, o nível absoluto do PIB per capita permanece modesto, e Moçambique encontra-se entre os países mais pobres do mundo. Metade da população continua a viver na pobreza.

A agricultura continua a ser o principal setor em termos de mercados de trabalho e de produtos em Moçambique. A participação do setor primário (agricultura e pescas) na produção total foi de 29,6% em 2012, e estima-se que mais de 80% da força de trabalho estava envolvida na agricultura em 2010 (Figura 5.1).¹ Este setor importante apresenta uma produtividade laboral muito inferior à dos outros setores. O crescimento anual médio do setor primário durante a década em causa até 2012 foi de 7,1%, apenas ligeiramente inferior à taxa de crescimento global do PIB durante o período (7,4%). Consequentemente, a agricultura, apesar da sua baixa produtividade, tem sido um dos impulsionadores do crescimento económico nos últimos anos. A dimensão do setor agrícola em Moçambique é muito grande, mesmo quando comparada com países de baixo rendimento na África Subsariana. Com base na experiência do desenvolvimento económico noutros países, o crescimento económico é normalmente acompanhado por uma mudança gradual na estrutura económica, do setor agrícola – o setor que apresenta a menor produtividade – para o setor da indústria e dos serviços, que apresenta uma produtividade mais elevada. Neste sentido, Moçambique permanece na fase inicial de tal transformação estrutural.

Outro fator principal nas perspetivas a longo prazo para a estrutura de emprego em Moçambique é a alteração demográfica. Moçambique está a crescer a um ritmo muito rápido e com uma população muito jovem (Figura 5.2). Em 2010, Moçambique tinha uma população total de cerca de 24 milhões, dos quais aproximadamente 45% tinha 14 anos de idade ou menos. Consequentemente,

¹Baseado na estimativa de Fox *et al.* (2013). A Figura 5.1 inclui um baixo nível estimado de desemprego em linha com o pressuposto das simulações neste capítulo.

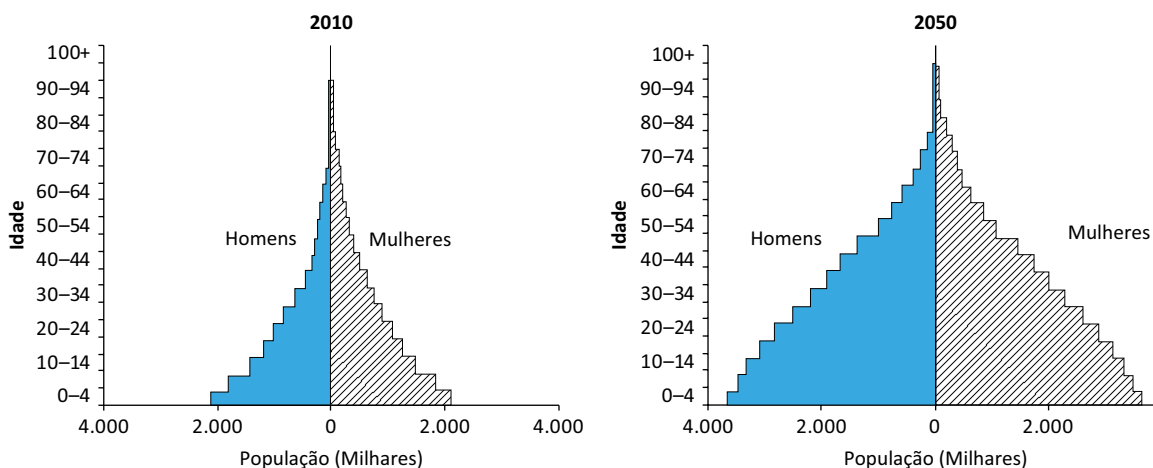
Figura 5.1. Comparação da distribuição do emprego por setor em 2010 (Porcentagem)



Fonte: Fox e Thomas (2013).

Obs.: PBR = países de baixo rendimento; AS = África Subsariana.

Figura 5.2. Histograma da população de Moçambique



Fonte: Nações Unidas (2012).

cerca de metade da população total tem uma idade inferior à idade ativa (15–64 anos de idade), e espera-se que a população em idade ativa e a força de trabalho ultrapassem o forte e contínuo crescimento demográfico nos próximos anos.

Este capítulo apresenta as simulações das alterações a longo prazo na estrutura da força de trabalho em Moçambique, aplicando os dados e o modelo utilizado em Fox *et al.* (2013). O principal foco é a transformação da estrutura de emprego do setor agrícola para o setor da indústria e dos serviços a médio e longo prazo. O capítulo termina com diversas implicações em termos de políticas para estabelecer prioridades para os projetos de investimento que sustentariam os motores futuros do crescimento económico e melhorariam a inclusividade do crescimento.

Modelo e pressupostos

Esta análise simula o desenvolvimento da estrutura de emprego em Moçambique até 2050, utilizando uma abordagem de elasticidade e aplicando a metodologia e dados utilizados por Fox *et al.* (2013). Em primeiro lugar, o modelo estima a estrutura de emprego atual por setor. A classificação setorial utilizada aqui é agricultura, indústria assalariada, indústria não assalariada, serviços assalariados e serviços não assalariados. Os setores não assalariados incluem empresas domésticas. Fox *et al.* (2013) recolheram uma série de inquéritos demográficos em cada país africano subsariano, realizados entre 2000 e 2010, e processaram estes microdados para estimar a distribuição setorial da força de trabalho em 2005 ou 2010 num formato consistente entre países. Em Moçambique utilizaram-se dois inquéritos demográficos realizados em 2002 e 2008, o Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) e os Inquéritos aos Orçamentos Familiares (IOF), como as fontes de dados primárias.

O modelo estima a “elasticidade do crescimento do emprego” para cada setor, utilizando os dados do inquérito demográfico mencionado anteriormente e o crescimento do produto setorial histórico. A elasticidade do crescimento em termos de emprego de cada setor representa a recetividade do emprego ao crescimento efetivo do produto de cada setor, correspondendo ao aumento da percentagem de emprego em cada setor quando o produto real no setor aumenta em 1%.² Tendo em conta as elasticidades do emprego estimadas, o emprego em cada setor pode ser projetado como a elasticidade do emprego multiplicada pelo crescimento efetivo do produto do setor a cada ano.

A metodologia não recorre a uma elasticidade do emprego do setor agrícola para estimar o emprego neste setor. Por outras palavras, a estimativa do emprego no setor da indústria e dos serviços recorre às elasticidades do emprego destes setores, e presume-se que a força de trabalho residual não absorvida pela indústria ou pelos serviços estará envolvida na agricultura.

Fox e Sohnesen (2013) estimaram que a taxa de desemprego em Moçambique era de cerca de 1,6%. Esta estimativa é muito baixa porque se aplicaram critérios de desemprego muito rigorosos. Na realidade, é muito difícil diferenciar o desemprego do subemprego ou do emprego no setor informal em países de baixo rendimento, tal como Moçambique. Por conseguinte, a metodologia neste capítulo não diferencia o emprego no setor agrícola do desemprego. Deverá, contudo, realçar-se que este pressuposto não sugere que o problema do desemprego ou do subemprego deverá ser ignorado.

² A relação entre o emprego e o PIB setorial pode ser descrita como $dln(E_{it}) = \alpha dln(GDP_t)$, em que E_{it} corresponde ao volume de emprego por setor no tempo t , GDP_t corresponde ao valor de produção setorial no tempo t e α corresponde à elasticidade setorial do emprego (Fox *et al.*, 2013).

Este capítulo utiliza uma série de pressupostos de indicadores económicos e demográficos. O período da estimativa de Fox *et al.* (2013) estendeu-se até 2020 e concluiu que a transformação da estrutura de emprego nos países africanos subsarianos seria mais lenta em relação ao previsto por muitos investigadores. Este capítulo prolonga o período da simulação até 2050 para simular a tendência a longo prazo da estrutura do emprego em Moçambique. Claramente, quanto mais longo for o período da simulação, mais incerteza existe em relação ao pressuposto e aos resultados. Por conseguinte, as análises de sensibilidade sob diferentes conjuntos de pressupostos de crescimento demográfico são úteis para contextualizar os resultados.

O conjunto de pressupostos utilizado no cenário de referência é o seguinte:

- *Crescimento demográfico:* Os dados e as previsões provêm da Revisão das Perspetivas Demográficas Mundiais das Nações Unidas de 2012. De acordo com estes dados e a projeção, a taxa de crescimento demográfico anual média de Moçambique entre 2010–50 é de cerca de 2,4%.
- *Força de trabalho:* A força de trabalho é calculada utilizando a população em idade ativa (15–64) multiplicada pela taxa de participação estimada da força de trabalho (TPFT). Fox *et al.* (2013) estimaram que a TPFT dos países de baixo rendimento na África Subsariana, incluindo Moçambique, será de 89% e descobriram que a TPFT dos países de rendimento médio é inferior à dos países de baixo rendimento. Esta relação adversa entre a TPFT e o nível de desenvolvimento económico pode ser parcialmente explicada pelo facto de as economias mais ricas apresentarem uma população em idade ativa mais alargada com a flexibilidade de abandonarem empregos e prosseguir os estudos ou passar a realizar trabalho doméstico. Tendo em conta que este capítulo abrange o período a longo prazo até 2050, é mais razoável pressupor que a TPFT diminuiria gradualmente, a par do desenvolvimento económico de Moçambique. Especificamente nesta análise, a TPFT é inicialmente definida a 89%, diminuindo gradualmente a partir de 2020 para 79% em 2029, permanecendo inalterada a 79% após 2029. Apesar de uma queda gradual da TPFT, a taxa de crescimento anual médio da força de trabalho em 2010–50 é projetada a 2,7%, excedendo a taxa de crescimento demográfico global devido à estrutura jovem da população atual.
- *Taxas de crescimento do PIB setorial:* Utilizam-se os pressupostos do cenário de base da análise de sustentabilidade da dívida (ASD), realizada pelo Fundo Monetário Internacional em 2013 para o período abrangido pela ASD, até 2033. Estima-se que a taxa de crescimento do PIB global em 2033 seja de 7,5%. Após este período, a taxa de crescimento do produto de cada setor permanece estável até 2050.

- *Elasticidades do emprego setorial:* Apesar de o cenário de base de Fox *et al.* (2013) utilizar elasticidades fixas do emprego ao longo do período de simulação até 2020, este capítulo parte do pressuposto que as elasticidades do emprego se alteram a par da transformação da estrutura económica em Moçambique, refletindo o desenvolvimento dos recursos naturais do país. Entre outros fatores, a sondagem e exploração de gás natural na bacia do Rovuma têm tido e continuarão a ter um impacto considerável na economia de Moçambique. O FMI (2013) partiu do pressuposto que a produção e exportação de gás natural liquefeito (GNL) teria início em 2020 e aumentaria em escala a partir desse momento. O cenário de base deste capítulo reflete esta alteração estrutural das mudanças nas elasticidades do emprego de cada setor. Até 2019, é aplicada a elasticidade do emprego da economia atual de Moçambique, estimada a partir de dados históricos (consulte a coluna “Moçambique” no Quadro 5.1). De 2020 a 2023, embora a produção de GNL aumentasse gradualmente, a elasticidade do emprego seria calculada como a média ponderada das atuais elasticidades moçambicanas e das elasticidades especiais do setor do GNL.³ A ideia é que a produção de GNL é um setor que requer um elevadíssimo capital e que criaria muito poucos postos de trabalho, com um crescimento do produto marginal comparativamente ao dos setores tradicionais. Embora a produção de GNL seja classificada como indústria, os restantes setores beneficiariam de forma marginal da expansão da produção de GNL. Parte-se do pressuposto que as elasticidades do emprego do crescimento do setor do GNL sejam de 0,2 para a indústria assalariada e de 0,1 para os restantes setores. Após 2021, é utilizada a elasticidade dos países ricos em recursos, estimada pelos dados atuais de outros países ricos em recursos na África Subsariana em Fox *et al.* (2013), porque o setor extrativo constituirá uma grande parcela da economia de Moçambique a longo prazo.

Resultados da análise

Os resultados da simulação nos pressupostos de base são ilustrados nas Figuras 5.3 e 5.4 e demonstram a transição gradual da estrutura de emprego de Moçambique a longo prazo. A Figura 5.3 descreve a participação de cada setor na força de trabalho total até 2050. A participação da agricultura diminui gradualmente de cerca de 83% em 2010 para 45% em 2050, ao passo que o setor dos serviços (tanto serviços assalariados como serviços não assalariados) se expande significativamente. A participação da indústria também aumenta, mas a partir de uma base muito reduzida, atingindo apenas cerca de 12% mesmo em 2050.

³ Este cálculo é ponderado com base na percentagem do setor de GNL e do setor tradicional não relativo ao GNL no crescimento total do PIB.

Quadro 5.1. Parâmetros da elasticidade estimada do emprego

| | Moçambique | Baixo rendimento | Rendimento médio-baixo | Ricos em recursos | Rendimento médio-alto (excl. África do Sul) | África do Sul |
|--|-------------------------------|------------------|------------------------|---------------------------------|---|-----------------------|
| Agricultura ¹ | | | | | -0,8 | -1,0 |
| Indústria assalariada | 0,5 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| Indústria não assalariada ² | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,3 | 0,3 |
| Serviços assalariados | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,5 |
| Serviços não assalariados ² | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 |
| Comparadores | | | | | | |
| | Ásia 1990–2010 | | | OIT, AS, 1990–2003 ³ | | |
| | Vietname, Camboja, Bangladesh | | Indonésia, Filipinas | Rendimento baixo e médio-baixo | | Rendimento médio-alto |
| Agricultura | 0,3 | | 0,3 | 0,7 | | 0,1 |
| Indústria assalariada | 1,2 | | 0,4 | 0,6 | | 0,8 |
| Indústria não assalariada | 1,1 | | 0,4 | 0,6 | | 0,8 |
| Serviços assalariados | 0,7 | | 0,7 | 0,8 | | 0,7 |
| Serviços não assalariados | 0,7 | | 0,7 | 0,8 | | 0,7 |

Fonte: Fox *et al.* (2013).

Obs.: OIT = Organização Internacional do Trabalho; AS = África Subsariana.

¹O emprego na agricultura fecha o modelo nos países de rendimento baixo-médio, baixo e países ricos em recursos.

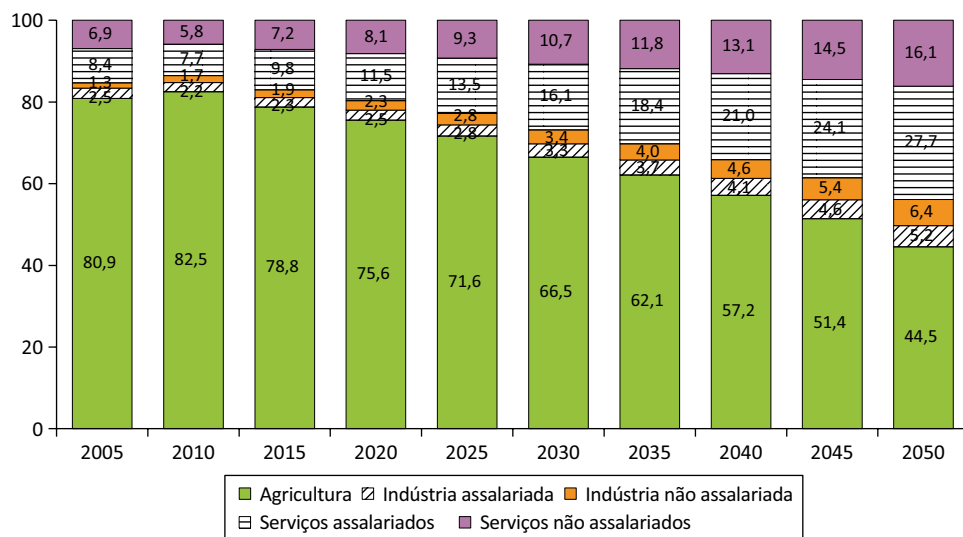
²As empresas domésticas estão incluídas nos setores da indústria e serviços não assalariados.

³Dados estimados para 1991–2003 a partir de Kapsos (2005).

A Figura 5.4 apresenta o valor absoluto de trabalhadores em cada setor, o que evidencia um cenário diferente da Figura 5.3. Muito embora os setores em rápido crescimento e os setores da indústria absorverão a maioria dos novos trabalhadores que entrem no mercado de trabalho nos próximos 30 anos, o ritmo do crescimento total da força de trabalho excederá o ritmo de crescimento do emprego nos serviços e na indústria. Devido a este facto, o número absoluto de trabalhadores envolvido na agricultura continuará a aumentar nos próximos 30 anos.

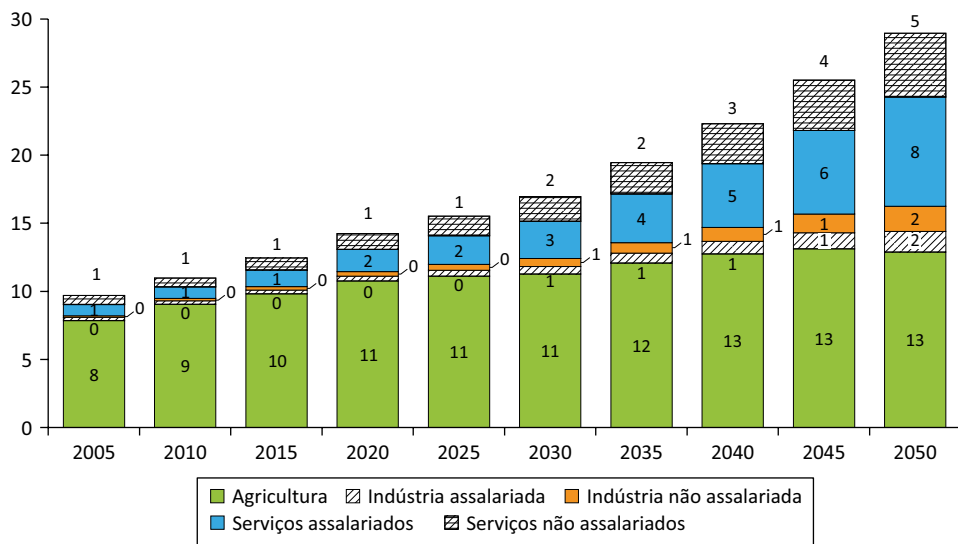
Em seguida, uma análise de sensibilidade estuda o efeito das diferentes trajetórias da alteração demográfica no futuro. As projeções demográficas dependem de determinados pressupostos das taxas de fertilidade, mortalidade e imigração/emigração do país. Se alguns destes indicadores divergirem dos pressupostos de base, a estrutura demográfica variaria, o que afetaria igualmente o crescimento da força de trabalho. Os fatores relevantes incluem a possibilidade de que 1) a taxa de natalidade poderá diminuir com o desenvolvimento económico, melhores condições sanitárias ou outros fatores, e que 2) a taxa de participação laboral pode apresentar uma queda devido ao crescimento económico e às alterações nas

**Figura 5.3. Resultados da simulação para o cenário de base
(Participação de cada setor na força de trabalho; percentagem)**



Fonte: Cálculos do autor.

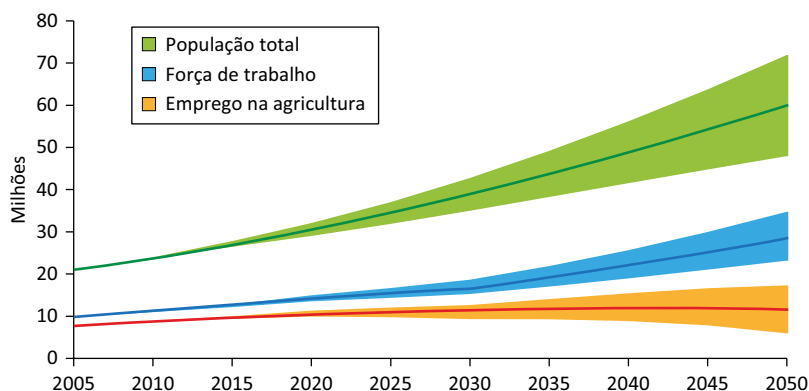
**Figura 5.4. Resultados da simulação para o cenário de base
(Número de trabalhadores por setor; milhões)**



Fonte: Cálculos do autor.

estruturas sociais ou familiares. A Figura 5.5 ilustra as trajetórias da população, da força de trabalho e dos trabalhadores no setor agrícola sob vários pressupostos do crescimento demográfico. Um cenário favorável presume que a população em 2050 seria superior ao pressuposto de base das Nações Unidas em 20%, e

Figura 5.5. Sensibilidade a trajetórias elevadas/baixas de crescimento demográfico



Fonte: Cálculos do autor.

um cenário desfavorável presume uma população inferior em 20% em 2050. Os restantes pressupostos, à exceção do crescimento demográfico, são idênticos aos do cenário de base.⁴ A Figura 5.5 demonstra que o número absoluto de trabalhadores envolvido na agricultura é algo sensível à alteração da trajetória demográfica num futuro distante (após 2040). Se o crescimento da força de trabalho for inferior ao do cenário de base, a pressão sobre o setor agrícola para absorver a força de trabalho extra abrandará em alguma medida. Contudo, ainda assim, o número de trabalhadores envolvido na agricultura não sofrerá qualquer queda, e o setor agrícola permanecerá um fator importante na estrutura de emprego durante os próximos 20 anos.

Implicações em termos de políticas

Este capítulo simulou a estrutura de emprego futura em Moçambique. Embora a alteração demográfica e o desenvolvimento económico desviem significativamente o foco da estrutura de emprego da agricultura para outros setores a longo prazo, a rapidez da transição será muito lenta. Dado o rápido aumento da população e da força de trabalho, estas simulações ilustram que os setores dos serviços e da indústria provavelmente não conseguirão absorver todos os novos trabalhadores que entrarem no mercado de trabalho e que o emprego no setor agrícola continuará a crescer, no mínimo, ao longo dos próximos 20 anos. Por conseguinte, muito embora a indústria extrativa fosse o principal impulsionador do crescimento e da diversificação da economia, reforçando a resistência do país a médio prazo, as políticas económicas deverão, ao mesmo tempo, procurar aumentar a produtividade da agricultura, dado que este setor dispõe de um elevado número de trabalhadores que continuará a crescer. A criação de postos de trabalho e o aumento da produtividade

⁴ Com o intuito de simplificar, presume-se que o crescimento do produto setorial não sofrerá alterações em conformidade com uma alteração do crescimento demográfico.

na agricultura melhoraria diretamente o bem-estar das pessoas que residem no campo, tornando o crescimento mais inclusivo em Moçambique. Os investimentos para eliminar os estrangulamentos das infraestruturas nas áreas rurais são cruciais para aumentar a produtividade na agricultura.

Muito embora este capítulo presuma que todo o trabalho extra será absorvido pela agricultura, na realidade é difícil estimar o desemprego. O desemprego existe, mesmo que não seja expresso nas estatísticas oficiais. Se a agricultura não conseguir absorver o número de trabalhadores em rápido crescimento, o problema do desemprego agravar-se-á significativamente no futuro. A proposta de políticas concretas para a criação de postos de trabalho em cada setor está fora do âmbito deste capítulo, mas as autoridades decisórias deverão manter um olhar atento à transformação da estrutura de emprego. Uma mudança estrutural da economia, sustentada pelas políticas apropriadas, pode alterar as taxas de crescimento setorial ou as elasticidades do emprego, resultando num diferente resultado a longo prazo, muito embora não seja muito provável que a perspectiva geral varie muito em relação a estas projeções a curto prazo.

Referências

- Fox, L. e T. Pave Sohnesen, 2013, *Household Enterprises in Mozambique: Key to Poverty Reduction but Not on the Development Agenda?* (Washington: Banco Mundial) <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-6570>.
- Fox, L., C. Haines, J. Huerta Muños e A. Thomas, 2013, “Africa’s Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century”, IMF Working Paper 13/201 (Washington: Fundo Monetário Internacional). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40973.0>.
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2013, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument”, IMF Country Report No. 13/200 (Washington) [“República de Moçambique: Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2013 ao Abrigo do Artigo IV, Sexta Avaliação do Acordo PSI, Pedido de um Acordo Trienal ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Revogação do Actual PSI”, Relatório do FMI nº 13/200] <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40755.0>.
- Kapsos, S., 2005, “The Employment Intensity of Growth: Trends and Macroeconomic Determinants”, Employment Strategy Paper 2005/12 (Genebra: Organização Internacional do Trabalho). http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_143163/lang--en/index.htm.
- Organização das Nações Unidas, 2012, “World Population Prospects: The 2012 Revision”. <http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm>.

Desenvolver o setor agrícola

Jan Joost Nijhoff, Patrick Verissimo, Pedro Arlindo e Aniceto Bila

A agricultura é o maior setor na economia moçambicana, contribuindo com um quarto do PIB e empregando cerca de 80% da força de trabalho. Assim, a agricultura oferece uma abrangência considerável para estreitar as disparidades de rendimentos persistentes entre as áreas rurais e urbanas e reduzir a pobreza em regiões que têm beneficiado pouco dos ganhos económicos dos últimos anos.

O setor agrícola de Moçambique é dominado pela produção de culturas, o que representa 78% do PIB da agricultura, enquanto as participações da silvicultura, pecuária e pescas são, respetivamente, de 9,1%, 7,1% e 5,6% (conforme o último censo de agricultura em 2009) (Caixa 6.1). O crescimento do setor agrícola, que perfaz cerca de 7% por ano desde 2003, tem contribuído de forma importante para o crescimento económico geral. A agricultura cresceu principalmente através de um aumento no trabalho e na expansão das áreas, após o realojamento de refugiados em áreas rurais depois de terminada a guerra civil em 1992.

Moçambique permanece um importador líquido de géneros alimentícios para fornecer os centros urbanos. A produção de milho cresceu apenas 3,5% ao ano de 2005/06 a 2010/11 e de mandioca 2,5% — apenas o suficiente para acompanhar o ritmo do crescimento populacional anual de 2,7% de Moçambique. O crescimento na produtividade de produtos alimentares essenciais tem sido baixo, e as produções de arroz, milho, mandioca e batata-doce estão entre as mais baixas da região.

O comércio de exportação agrícola está a crescer de forma constante, incentivado por um regime comercial liberalizado. Apesar das culturas de rendimento, incluindo a cana-de-açúcar, o tabaco, o algodão e o caju, serem responsáveis por uma pequena proporção de área total cultivada, representam a vasta maioria de exportações agrícolas. O investimento recente no setor privado e o apoio técnico de parceiros de desenvolvimento aceleraram o surgimento de novas cadeias de valor orientadas para a exportação, em particular culturas hortícolas, como bananas, mangas, sésamo, milho bebé e feijões verdes. Os esquemas de produtores sob contrato e de agricultura sob contrato, unindo pequenos proprietários a entidades de processamento ou explorações

Caixa 6.1. Principais resultados do Recenseamento Agrícola de 2010 de Moçambique

O Recenseamento Agrícola de 2009–10 foi conduzido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique em colaboração com o Ministério da Agricultura. As principais constatações do inquérito, que cobre um período de dez anos, são as seguintes:

- A área cultivada aumentou em 24% durante o período de 1999–2009.
- O número de produtores agrícolas aumentou em 45% ao longo do mesmo período.
- A percentagem de agregados familiares rurais chefiados por mulheres aumentou de 23% para mais de 27% ao longo do referido período.
- Aproximadamente um terço das quintas possuem uma dimensão inferior a um hectare, ao passo que dois terços das quintas têm entre 1 e 10 hectares.
- Apenas 5% dos produtores recorrem a irrigação, e menos de 3% utilizam fertilizantes.
- O sésamo tornou-se a cultura de rendimento mais importante, sendo cultivado em 30% da área de culturas de rendimento.
- Mais de 40% dos produtores não sabe ler nem escrever.

Fonte: INE (2011), Recenseamento Agrícola 2009–10.

comerciais de grande dimensão, facultaram crescentes oportunidades comerciais para pequenos proprietários integrarem cadeias de valor emergentes.

O setor agrícola é composto por quatro tipos abrangentes de empresas: 1) agricultores de subsistência em pequena escala; 2) agricultores de pequena e grande escala com ligação a mercados; 3) empresas de agronegócios verticalmente integradas (esquemas de funcionamento com produtores sob contrato); e 4) prestadores de serviços de agronegócios (fornecedores de meios de produção, agregadores). Desenvolver o setor agrícola irá exigir a integração do primeiro grupo e mais do segundo grupo em cadeias de valor que são conduzidas pela procura e incentivadas por empresas de agronegócios (o terceiro e quarto grupos). Estes diferentes participantes enfrentam condicionalismos diferentes e requerem diferentes tipos de apoio.

O setor agrícola moçambicano registou um forte crescimento ao longo das duas últimas décadas, e existem oportunidades para um maior desenvolvimento significativo. Está em curso uma transformação agrícola, com base no investimento privado e na introdução gradual de modelos comerciais. O crescente número de agricultores e empresários de agronegócios emergentes em Moçambique tem o potencial de participar em cadeias de produtos de base produtivas que irão gerar rendimentos superiores para as explorações agrícolas, ao mesmo tempo que se constrói uma base de produção agrícola capaz de

competir em mercados internacionais. A competitividade agrícola mais forte, com base na produtividade agrícola melhorada e em mercados mais eficazes, irá fomentar o crescimento de exportações e reduzir a fatura das importações de Moçambique em termos de produtos agrícolas de base.

O Governo está a adaptar-se ao novo foco no crescimento dirigido pelo setor privado com uma abordagem de desenvolvimento que visa incluir pequenos agricultores em cadeias de valor e facilita os investimentos do agronegócio. Este novo foco na competitividade é ainda mais relevante no contexto do desenvolvimento contínuo dos setores mineiro e do gás que poderiam expor o país aos efeitos da doença holandesa, o que afetaria negativamente a competitividade da produção agrícola e a adição de valor. Se a economia mineira e do gás de Moçambique for bem gerida, poderá representar uma oportunidade para fazer crescer o setor agrícola e reduzir a pobreza, fornecendo, em particular, rendimento para o desenvolvimento e impulsionando a procura de produtos pelo consumidor. A procura de alimentos, especialmente produtos mais valorizados como produtos hortícolas e animais, irá aumentar à medida que os rendimentos aumentam. As mudanças nas preferências do consumidor associadas à urbanização e riqueza irão aumentar, no geral, a procura de alimentos, bem como a procura de alimentos processados. Assim, o desenvolvimento do setor agrícola deve centrar-se na 1) expansão e ampliação da agricultura virada para o mercado para aumentar rendimentos, melhorar a segurança alimentar entre números maiores de famílias e responder à procura emergente de alimentos processados; e 2) intensificação para obter ganhos de produtividade que são necessários para aumentar a competitividade e construir resistência no setor para mitigar qualquer apreciação de taxa de câmbio real ou outros efeitos adversos de alterações estruturais na economia moçambicana.

Perspetiva

A estratégia do setor agrícola para 2011–20 do Governo é caracterizada por uma abordagem multissetorial. O seu objetivo estratégico é contribuir para a segurança alimentar e o rendimento do produtor de forma competitiva e sustentável que garanta a equidade social e de género. A estratégia para a agricultura é construída à volta de quatro pilares estratégicos e objetivos correspondentes:

- 1) *Produtividade agrícola*: Aumentar a produtividade, produção e competitividade na agricultura.
- 2) *Acesso ao mercado*: Melhorar serviços e infraestruturas para melhor aceder a mercados dentro de uma estrutura favorável ao investimento no setor.
- 3) *Recursos naturais*: Promover a utilização sustentável de recursos terrestres, hídricos, florestais e animais.
- 4) *Instituições*: Fortalecer a capacidade institucional para o setor.

Com a implementação da estratégia do setor, o Governo procura alcançar um crescimento anual na agricultura de, no mínimo, 7% através de uma combinação de um aumento de produtividade agrícola e uma expansão da área cultivada (especificamente, um aumento de 25% da área de cultura alimentar em 2020, juntamente com melhorias de produtividade). A estratégia promove a criação de um ambiente favorável a uma participação mais forte do setor privado nas várias cadeias de valor. A estratégia também dá prioridade aos investimentos públicos em áreas de forte potencial económico, enquanto apoia iniciativas locais e atividades não agrícolas em outros locais. Estão identificados seis corredores de desenvolvimento, incluindo o Vale de Zambezi e os Corredores da Beira, no centro de Moçambique, e o Corredor de Nacala, no norte (ver Capítulo 7).

Para implementar a estratégia agrícola, foi preparado um plano de investimento ambicioso para o setor (Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário – PNISA), guiado pela estrutura estabelecida ao abrigo do Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CPDAA) da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), coordenado pela União Africana. O Banco Mundial, outros parceiros de desenvolvimento, a sociedade civil e o setor privado estão empenhados em apoiar o plano de investimento, cujas modalidades estão a ser atualmente identificadas. Da mesma forma, o Governo de Moçambique comprometeu-se em apoiar o plano através de investimentos públicos e reformas políticas e regulamentares que facilitem o investimento privado na agricultura.

Prioridades em matéria de políticas e de investimento

Para acelerar e aumentar o processo de transformação agrícola em curso, foi identificada uma série de reformas estratégicas políticas e institucionais, combinada com investimentos públicos.

Tecnologia de sementes

Podem ser obtidos ganhos significativos na produtividade das explorações agrícolas e na produção agrícola através da adoção por parte de pequenos agricultores de pacotes de tecnologia personalizados para o respetivo sistema de produção agrícola. Estes pacotes incluem uma combinação de sementes melhoradas e fertilizante, bem como assistência técnica. Menos de 10% de área de culturas básicas em Moçambique é plantada com semente certificada. A produção de sementes básicas tem sido tradicionalmente responsabilidade do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), e o envolvimento de empresas produtoras de sementes não foi suficientemente promovido. O Departamento de Sementes do Ministério da Agricultura (MINAG), sob a tutela da Direcção Nacional de Serviços Agrários (DNSA) e seus parceiros a nível provincial, tem sido tradicionalmente responsável pelo lançamento de

variedades de sementes, controlo de qualidade e certificação, mas tem uma capacidade de implementação limitada. Em 2011, por exemplo, a DNSA acumulava mais de 80 variedades a aguardar registo, menos de metade das áreas de produção de sementes havia sido inspecionada e os testes laboratoriais haviam coberto apenas cerca de metade da procura.

Um recente relatório do Banco Mundial sobre indicadores de agronegócios realça a forma como a capacidade insuficiente em instituições públicas (incluindo falta de equipamento e pessoal qualificado) afeta os resultados e eficiência de programas de melhoramento de plantas e multiplicação de sementes (Banco Mundial, 2012). Para comercializar o subsector de sementes, são necessários incentivos para a participação privada. Revisões recentes à legislação sobre sementes preveem agora a proteção dos direitos de propriedade intelectual de produtores de plantas e facilitam a troca e lançamento de novas variedades no interior da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, implementando assim o protocolo regional sobre sementes.

Fertilizante

A utilização de fertilizante está concentrada em algumas culturas de rendimento, especialmente o tabaco e a cana-de-açúcar, com uma utilização mínima por parte de agricultores de pequena escala devido aos elevados preços dos fertilizantes nas áreas rurais. A utilização de fertilizante em termos de nutrientes aplicados é muito baixa, 4,3 kg por hectare (comparado com 9,5 kg no Gana e 8,2 kg na Etiópia). Este nível está bem abaixo da Declaração de Abuja sobre Fertilizantes de 2006 da União Africana, que define um alvo para a África Subsariana de 50 kg por hectare em 2015.

Os agricultores pagam preços elevados pelo fertilizante devido a ineficiências na cadeia de abastecimento e rede de distribuição, em grande parte causados por custos de transporte elevados. Dado o preço elevado, a utilização de fertilizante poderá nem sempre ser lucrativa ao nível da exploração agrícola, significando que o rendimento de produção incremental é insuficiente para pagar o fertilizante (Banco Mundial, 2012). Adicionalmente, mesmo quando o fertilizante for teoricamente lucrativo, a sua aquisição está limitada devido a restrições de tesouraria, frequentemente porque o fertilizante apenas está disponível em grandes quantidades.

A distribuição de fertilizante em conjuntos de iniciação económicos para agricultores de pequena escala foi suportada, no passado, por vários projetos de desenvolvimento, em particular após inundações e ao abrigo de programas de reassentamento. O Governo introduziu um esquema de subsídios ao consumo com base em cupões em 2009 com assistência técnica da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e financiamento da União Europeia. Neste esquema, implementado pelo Centro Internacional de

Desenvolvimento de Fertilizantes, 25 mil agricultores receberam sementes e fertilizante suficientes para plantar 0,5 hectare de milho ou arroz. O programa terminou passados dois anos e está sob avaliação para uma potencial expansão.

Para oferecer fertilizante económico a pequenos agricultores, é necessário desenvolver um sistema de distribuição competitivo do setor privado, sendo exigido um ambiente estimulador que proporcione os incentivos necessários. Em primeiro lugar, os programas de distribuição de sementes do Governo que distorcem os mercados deverão ser gradualmente suprimidos (exceto em respostas a situações de emergência) e, em vez disso, as redes privadas de distribuição devem ser apoiadas. Em segundo lugar, as regras e regulamentos do subsector de fertilizantes devem ser atualizados e aplicados, garantindo qualidade, segurança e rótulos verdadeiros. Além disso, devem ser promovidas ligações entre empresas privadas e instituições públicas de investigação. Algumas agências doadoras estão a apoiar o setor estatal e privado para atingir estes objetivos.

Irrigação

A irrigação pode elevar a produtividade agrícola e reduzir o risco de produção associado a secas e outros tipos de variabilidade climática, que é elevada em Moçambique. Apenas 40% dos 120 mil hectares desenvolvidos para irrigação são irrigados de forma eficaz. Os esquemas de irrigação a grande e média escala e infraestrutura relacionada datam dos tempos coloniais; muitos foram abandonados durante a guerra civil e têm-se deteriorado desde então. Os investimentos públicos na irrigação no pós-guerra têm sido inconsistentes, refletindo em parte o custo de capital extremamente elevado de esquemas a média e grande escala. Os dados mais recentes indicam que a cana-de-açúcar é responsável por 60% da área efetivamente irrigada (impulsionada por investimentos privados nas grandes propriedades comerciais), seguida da horticultura de subsistência (18%) e do arroz (10%).

Para melhorar o desempenho do subsector da irrigação e transformá-lo num motor de crescimento para a agricultura, o Governo identificou as seguintes prioridades:

- 1) Melhorar a gestão de ativos de irrigação, com enfoque particular na recuperação de custos para financiar o funcionamento e a manutenção. Uma opção seria promover organizações de irrigação que sejam incumbidas de agir como associações de utilizadores de água.
- 2) Melhorar a estrutura legal e regulamentar da água para a agricultura e a eficiência de aplicar a lei de terras, que por sua vez deve clarificar os direitos de utilização da terra e melhorar a segurança de utilização da terra para promover o acesso dos produtores à irrigação, bem como o investimento privado no subsector.

- 3) Estabelecer ligações institucionais e relações de trabalho entre as entidades públicas responsáveis pela irrigação (aos níveis central e provincial) e beneficiários (como associações de pequenos agricultores, organizações de irrigação, agricultores individuais e empresas privadas) através de parcerias público-privadas para o desenvolvimento da irrigação.

Nos últimos anos, o Governo fez do desenvolvimento da irrigação uma prioridade. Como resultado, desde 2004, a infraestrutura de irrigação tem sido reabilitada ou construída em 15 mil hectares estimados. A adoção da Estratégia Nacional para a Irrigação, em Dezembro de 2010, resultou na criação do Instituto Nacional de Irrigação (INIR), que tem representação ao nível provincial e irá supervisionar questões políticas, estratégicas e operacionais. O Governo adotou regulamentos que regem os direitos do utilizador de água, implementados através de uma rede de centros regionais de gestão de recursos hídricos que emitem os direitos do utilizador de água e efetuam a recolha de taxas dos utilizadores de água dos produtores. Para melhorar o pobre desempenho de esquemas de irrigação pública, foi introduzida uma estrutura de gestão público-privada conjunta para criar incentivos. O Governo está atualmente a investir em esquemas de irrigação de subsistência no centro de Moçambique. O Projeto PROIRRI de USD 70 milhões, financiado pela Associação Internacional para o Desenvolvimento do Banco Mundial, tem uma abordagem integrada que apoia a infraestrutura de irrigação, gestão, produtividade agrícola e acesso ao mercado.

Terra

O acesso à terra e os direitos fundiários suportam o desenvolvimento rural, a proteção ambiental e a melhoria do clima de investimento. Para desencadear o potencial dos vastos recursos terrestres do país, o Governo necessita de estabelecer um sistema de administração fundiária bem-sucedido e atingir um equilíbrio entre interesses concorrentes.

A política fundiária geral de Moçambique e a estrutura legal de apoio são geralmente sólidas, mas grandes falhas na implementação impedem esta estrutura de produzir benefícios sociais e económicos tangíveis. A capacidade da administração fundiária é fraca a todos os níveis, e existe um consenso que o sistema de impostos sobre propriedades rurais atual deve ser abordado. Para além do nível de impostos muito baixo, um estudo recente conduzido pelo Banco Mundial demonstra que a taxa de cobrança de impostos é extremamente baixa (entre 16% e 33%). A posse comunitária de terras deve ser fortalecida dado o crescente interesse global em solo arável. A área terrestre abrangida por candidaturas para o DUAT (direito de uso e aproveitamento de terra) aumentou mais de cinco vezes entre 2005 e 2009. O DUAT rural não partilha da mesma transferibilidade do DUAT urbano.

Foram identificadas as seguintes prioridades:

- 1) Aplicar e atualizar o sistema de impostos sobre a propriedade para desenvolver mais bens sociais, como um padrão de utilização da terra mais eficiente, aumento de rendimentos governamentais locais e uma descentralização mais significativa.
- 2) Fortalecer a proteção de direitos fundiários comunitários e melhorar o clima de investimento, aumentando a delimitação da comunidade, elevando a transferibilidade de direitos de utilização da terra rural e melhorando o zoneamento rural e o planeamento da utilização da terra.
- 3) Desenvolver uma estratégia abrangente para fortalecer a capacidade do sistema de administração e gestão fundiária a todos os níveis.

Devido ao rápido aumento da procura de terra, a aplicação da Lei de Terras, e a adaptação de alguns dos seus elementos ao contexto socioeconómico envolvente tornaram-se grandes desafios para o Governo. O aumento nos preços internacionais de alimentos e combustíveis nos últimos anos gerou um aumento global na procura de terra por parte de investidores estrangeiros, ávidos de aproveitar oportunidades económicas para produzir alimentos, etanol e produtos silvícolas. Moçambique, visto como um país com vastas áreas de terra não utilizada para a agricultura, atraiu um interesse considerável de investidores estrangeiros que procuraram direitos de utilização da terra para implementar os seus projetos na agricultura, turismo e minas. Num número de casos, tais projetos geraram conflito com as comunidades locais e relatos amplamente divulgados de “apropriação de terras” (Oakland Institute, 2011; Justiça Ambiental e União Nacional de Camponeses, 2011). Ao mesmo tempo, o Governo está cada vez mais consciente de que a prática existente para a atribuição ou transferência dos direitos de utilização da terra para parcelas mais pequenas é complicada, demorada e ineficaz e fornece desincentivos ao investimento na irrigação e outras medidas de melhoramento da produtividade.

Conflitos entre comunidades e investidores estrangeiros resultaram frequentemente de fraquezas e falhas na atribuição de DUAT. Um problema em particular é o facto das consultas comunitárias serem frequentemente efetuadas de forma inadequada, centrando-se em promessas de investidores que não são posteriormente cumpridas. Os conflitos relacionados com a terra são frequentemente exacerbados pela fraqueza institucional dos governos locais, pela vulnerabilidade de comunidades pobres e pelo conhecimento e compreensão incompletos dos direitos e obrigações estipulados na Lei de Terras por parte de investidores, comunidades e autoridades locais. Esta falta de transparência resultou geralmente em má governação, razão pela qual foi imposta uma moratória na atribuição de DUAT em áreas superiores a mil hectares, entre 2009 e 2011. As atribuições de DUAT existentes e o processo de atribuição foram revistos, e o Governo parece ter adotado uma abordagem mais

cuidadosa para lidar com a procura de terra por parte de grandes investidores comerciais. Com o apoio de parceiros de desenvolvimento, incluindo o Projeto PROIRRI do Banco Mundial, estão em curso esforços governamentais para acelerar a emissão de certificados de delimitação a comunidades pelo país e de DUAT a associações registadas. O Projeto de Administração de Terras da Millennium Challenge Corporation centra-se fortemente no reforço da capacidade institucional na Direcção Nacional de Terras e Florestas e entidades descentralizadas para aumentar as capacidades e conhecimento de funcionários da administração fundiária relativamente à Lei de Terras.

Defendendo um melhor sistema de administração de terras, o Governo de Moçambique e o setor privado confirmaram que a sua intenção de aderir às Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Posse da Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (“as Diretrizes Voluntárias”) adotadas pelo Comité de Segurança Alimentar Mundial em Maio de 2012.¹ Também irão considerar os Princípios de Investimento Agrícola Responsável produzidos por várias organizações internacionais e subscritos por, entre outros, o G-8 e G-20. Estes princípios estão a passar por um processo consultivo através do Comité de Segurança Alimentar Mundial.

O Governo reconhece a urgência de resolver os desafios identificados e tomou ações significativas para abordá-los. Nos últimos anos, o Governo:

- Aprovou a Iniciativa de Terras Comunitárias suportada por doadores, com o objetivo de explorar modelos eficazes para a delimitação de terras comunitárias.
- Acordou incluir o número de delimitações de comunidade concluídas como indicador no âmbito da Estrutura de Avaliação de Desempenho do G-19 da sua estratégia de redução da pobreza.
- Deu início à implementação de um projeto fundiário (USD 39 milhões) financiado pela Millennium Challenge Corporation, centrado na monitorização da política nacional, fortalecimento de capacidade e melhoramento do acesso fundiário em províncias selecionadas.

O Governo também envolveu ativamente o Banco Mundial no diálogo plurianual de política fundiária que levou a:

- Criação do Fórum Consultivo de Terras Nacional em 2011 para facilitar discussões políticas e fortalecer a adesão da sociedade civil.

¹A finalidade destas Diretrizes Voluntárias é fornecer orientação para melhorar a governação da posse da terra, pesca e florestas, com o objetivo global de obter segurança alimentar para todos e apoiar a progressiva revitalização do direito a alimentos adequados no contexto de segurança alimentar nacional. Os princípios para a implementação das diretrizes incluem a igualdade do género, discussão e participação e responsabilidade.

- Remoção de incertezas relacionadas com a documentação necessária para reconhecer direitos fundiários da comunidade, resultantes da Emenda ao Artigo 35 de 2007 da Lei de Terras.
- Aumento no nível de impostos da terra rural (em vigor em 2010), apesar do novo nível ainda ser considerado baixo, dado o seu ponto inicial ainda mais baixo.
- Discussões no Fórum de Terras das recomendações do Banco Mundial/ notas da política da FAO sobre impostos sobre a propriedade e delimitação comunitária.

Acesso ao mercado, ambiente comercial e serviços financeiros

Naturalmente, o bem-estar das famílias e o acesso ao mercado estão intimamente relacionados. A proximidade de uma estrada principal e o acesso a uma infraestrutura de armazenamento são fatores importantes, mas não são os únicos determinantes de acesso ao mercado para a melhoria do bem-estar por parte de pequenos agricultores. Uma investigação recente conduzida pelo MINAG e pela Michigan State University (MINAG/MSU, 2013) salienta que, para os pequenos agricultores poderem se integrar com sucesso ao mercado, são necessárias medidas adicionais para aumentar a produção de culturas de rendimento a uma escala e nível de eficiência suficientes. O agronegócio a jusante, como comerciantes e processadores, desenvolve esquemas de agricultura sob contrato pelos quais os fatores de produção fornecidos, crédito, transferência de conhecimentos e resultante acesso ao mercado são integrados num único modelo comercial. Esquemas de produtores sob contrato, em que uma grande unidade de produção central complementa a sua produção contratando produtores nas redondezas, têm esquemas semelhantes. Em Moçambique, várias empresas de agronegócios trabalham seguindo estas linhas, com níveis variáveis de impacto no bem-estar das famílias dependendo da mercadoria. Modelos comerciais de entrada-saída integrados, bem-sucedidos e sustentáveis fornecem 1) aplicação de contratos adequada ou outros incentivos que venham a reduzir a venda paralela de pequenos agricultores e 2) transparência na forma de informações do mercado para garantir um poder de negociação suficiente entre os produtores.

Restrições ao desenvolvimento dos agronegócios foram realçadas num relatório de diagnóstico abrangente sobre reformas comerciais, legais e institucionais no setor agrícola moçambicano (USAID, 2011). Estas incluem procedimentos de licenciamento, contratação de funcionários, pagamento de impostos, acesso à infraestrutura de comercialização, comércio transfronteiras e aplicação de contratos. Preocupações semelhantes foram expressas no Fórum Nacional de Agronegócios, realizado em maio de 2011 com representantes do setor privado, ONGs, parceiros de desenvolvimento e órgãos públicos envolvidos nos

agronegócios em Moçambique. As discussões identificaram os desafios mais importantes para o desenvolvimento dos agronegócios, nomeadamente:

- Melhorar o acesso a e acessibilidade de fundos.
- Melhorar os fatores de produção em termos de disponibilidade, adequação e qualidade.
- Reabilitar estradas e pontes, especialmente as que ligam áreas agrícolas de elevado potencial à rede rodoviária.

Apesar destas restrições, o setor de agronegócios passou por uma rápida transformação nos últimos anos. O cenário é há muito dominado por culturas de rendimento tradicionais, orientadas para a exportação, com cadeias de valor altamente integradas dirigidas por empresas estrangeiras na produção de açúcar, algodão, tabaco e caju. No entanto, nos últimos anos, surgiram novas cadeias de valor agrícola favoráveis à participação de pequenas e médias empresas e pequenos agricultores (arroz, sementes oleaginosas, aves, bananas, mangas e feijões verdes, entre outras). O desenvolvimento de cadeias de valor tornou-se um modelo para a provisão de apoio público, facilitação de ligações entre agricultores, agronegócios e prestadores de serviços financeiros e facilitação de parcerias público-privadas.

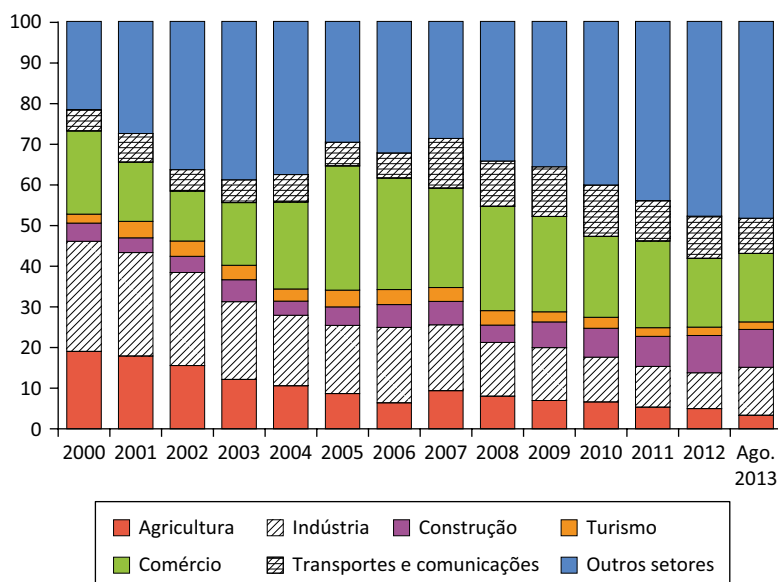
Como parte do processo de lançamento para o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA), o Governo comprometeu-se a centrar-se em:

- Consistência e transparência na política comercial.
- Incentivos para o setor privado, especialmente no desenvolvimento e implementação de políticas de entradas internas que incentivem o envolvimento crescente do setor privado.
- Melhoria na transparência e eficiência da administração fundiária.
- Desenvolvimento de métodos inovadores para aumentar o acesso a crédito por parte dos pequenos produtores. Em outubro de 2012, o Governo publicou um decreto autorizando a criação de uma bolsa de mercadorias agrícolas e também está a explorar a viabilidade de um sistema de armazéns de receção.

Tal como em muitos dos países da África Subsariana, o empréstimo comercial à agricultura é extremamente baixo em Moçambique. Enquanto a agricultura contribui com 25% para o PIB, o empréstimo à agricultura desceu de 20% do empréstimo comercial em 2000 para 6% em 2010 (Figura 6.1).² Os serviços

²A Figura 6.1 não inclui crédito a empresas de processamento agrícola ou crédito para equipamento e maquinaria agrícola, que responde por uma grande fatia do crédito ao setor agrícola em Moçambique.

Figura 6.1. Empréstimos de bancos comerciais em Moçambique por setor
(*Percentagem do total de empréstimos*)



Fonte: Banco de Moçambique.

financeiros comerciais desenvolveram-se mais rapidamente em áreas onde são produzidas culturas para exportação, e o financiamento é feito na cadeia de produção, processamento e comercialização. Apenas 2,3% dos produtores referem ter acesso a alguma forma de crédito. Quase metade dos que têm acesso a serviços financeiros formais em áreas rurais tiveram de gastar mais do que duas horas para conseguir chegar a uma instituição financeira, com mais de um terço a gastar mais do que três horas ou a ter mesmo de viajar durante a noite (INE, 2011). O recente programa piloto de serviços de pagamentos e de intercâmbio de informações (como preços de mercado) através de telemóvel tem a esperança de melhorar o acesso a serviços financeiros em áreas rurais, mas este setor emergente deverá expandir-se rapidamente para servir como base para a inovação e concorrência em serviços financeiros para populações rurais.

A maioria do crédito rural para pequenos agronegócios e produtores de pequena escala é concedido através de linhas de crédito governamentais ou subsidiadas por doadores e fundos de garantia. Estes fundos cobram taxas de juro subsidiadas e estão frequentemente ligados a projetos de desenvolvimento rural e agrícola (Ministérios das Finanças, 2012). Por outro lado, investimentos maiores (p. ex., em cana-de-açúcar e tabaco) são normalmente financiados através de crédito do exterior ou capital de risco. Os custos extremamente elevados de crédito agrícola (25–30% por ano, mais honorários e comissões de até 3%, mais custos de transação) contribuem para excluir os empreendedores rurais, e a maior parte do crédito agrícola está limitada a empréstimos a curto prazo para o fundo de maneio. O microfinanciamento nas áreas rurais, especialmente para os pequenos

produtores, não está bem desenvolvido devido aos riscos inerentes na agricultura (clima, doenças das culturas e riscos do mercado), a falta de garantias e elevados custos de manutenção do crédito. Contudo, estão a emergir tendências positivas na provisão de crédito às cadeias de valor bem estruturadas, de forma consistente com experiências em outros países.

A primeira Estratégica das Finanças Rurais (EFR 2011–17) foi aprovada pelo Conselho de Ministros em Abril de 2011. A estratégia centra-se no desenvolvimento e consolidação de um sistema financeiro inclusivo em áreas rurais para suportar o desenvolvimento socioeconómico de indivíduos, grupos e empresas.

Nutrição

Conforme detalhado anteriormente, a desnutrição compromete gravemente o capital humano e o crescimento económico de Moçambique. A subnutrição crónica melhorou ligeiramente na última década, e a produtividade laboral é diretamente afetada pela desnutrição. A estratégia do Ministério da Saúde (MISAU) para combater deficiências de micronutrientes envolve o enriquecimento alimentar, suplementos vitamínicos e minerais direcionados e diversificação dietética.

Um desafio-chave na implementação da agenda da nutrição de Moçambique é garantir a participação, coordenação e responsabilidade entre as várias agências nos diversos setores e ministérios e a vários níveis do governo. O enriquecimento alimentar é um exemplo dos desafios de trabalhar pelos vários setores e garantir a conformidade com as normas nutricionais. O MISAU define as normas e prescreve níveis de segurança de enriquecimento. O Ministério da Indústria e do Comércio trabalha através do setor privado para enriquecer alimentos e garantir a adesão às normas. As perspetivas de sucesso para um programa de enriquecimento obrigatório são superiores quando o setor em questão está concentrado geográfica e comercialmente, como é o caso da farinha de trigo e do óleo comestível.

Apoiado por parceiros de desenvolvimento, o MISAU está a trabalhar para desenvolver e implementar uma estratégia de enriquecimento de micronutrientes. Também implementou legislação para a iodização do sal, que resultou em grande parte do sal que é produzido ou processado à escala ser iodizado (60–70%). O Governo está a explorar a fortificação em larga escala de farinha de trigo e óleo comestível por causa do potencial de alcançar uma cobertura maior e eficaz. A farinha de trigo e o óleo comestível podem ser enriquecidos com diferentes minerais e vitaminas, e derivados de farinha de trigo, como o pão, podem ser enriquecidos com micronutrientes. O Governo pode retirar lições da experiência adquirida com a iodização obrigatória de sal já em curso, em que persiste o desafio de iodizar sal produzido por produtores ou processadores de pequena escala.

Gestão e coordenação do setor

A adoção da estrutura de desenvolvimento da agricultora do CPDAA e a implementação do plano de investimento do setor necessitam da utilização de um sistema de monitorização baseado em estatísticas de alta qualidade. A procura de dados também é grande entre investidores do setor público (parceiros de desenvolvimento), investidores do setor privado e entidades de investigação agrícola (IIAM e a Universidade Eduardo Mondlane).

De 10 em 10 anos, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o MINAG conduzem o Censo Agro-Pecuário nacional, a principal fonte de dados básicos. O último censo foi conduzido em 2009–10, e foi publicado um volume abrangente com tabelas de dados básicos em 2011. As estatísticas oficiais da agricultura, em base anual, são geradas principalmente através de dois inquéritos anuais do MINAG. A Direcção de Economia conduz o inquérito agrícola pós-colheitas (Trabalho do Inquérito Agrícola – TIA) e a Direcção dos Serviços Agrários conduz o inquérito Aviso Prévio sobre a previsão de culturas. Estes dados servem diferentes propósitos, mas serão agora combinados num exercício de inquérito.³

Seguindo o compromisso do Governo ao abrigo do Quadro Estratégico Regional para a Construção da Capacidade Estatística em África (2007) de conceber uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento de Estatísticas (a “Iniciativa Paris 21”), o INE e o Alto Conselho para a Estatística desenvolveram o Sistema Estatístico Nacional (PESEN 2008–12). Contudo, o PESEN não incluiu estatísticas agrícolas. O MINAG, com o apoio da FAO, redigiu um Plano Director para Estatísticas Agrícolas, que inclui uma estrutura integrada para estatísticas agrícolas. O Plano Director provisório realça a necessidade de:

- Fazer dos dados de protecção agrícola parte integrada da estratégia do setor agrícola.
- Melhorar a coordenação entre os diferentes participantes e aumentar a eficiência institucional.
- Acordar num conjunto mínimo de indicadores para o qual devem ser recolhidos dados anualmente.

Conclusões

É necessária uma aceleração do crescimento na agricultura para reduzir a pobreza e permanecer competitivo para cumprir as necessidades alimentares crescentes de Moçambique e as oportunidades de exportação. Apoiado por parceiros de

³Os dados do Aviso Prévio são também utilizados por predefinição para a avaliação do Plano Económico e Social anual do MINAG, enquanto os dados do TIA são amplamente utilizados pelo MINAG para analisar a economia agrícola e definir prioridades para a investigação e o investimento agrícola. Ver MINAG e INE (2011).

desenvolvimento, o Governo está atualmente a implementar um número de políticas-chave e reformas institucionais que irão melhorar os incentivos ao investimento privado e facilitar a integração de pequenos agricultores em cadeias de valor. No entanto, o plano de investimento do setor é ambicioso e necessitará de gestão cuidadosa. Com a intenção política subjacente de atrair o investimento privado, os recursos públicos terão de ser atribuídos estrategicamente.

Os parceiros de desenvolvimento estão e estarão a apoiar a execução técnica de componentes-chave do plano de investimento do setor agrário (PNISA) através de um financiamento baseado em projetos, sejam eles previstos ou não no orçamento. O Banco Mundial também está a fornecer ao setor empréstimos com base nas políticas, a apoiar a maioria dos aspetos da agenda política realçados neste capítulo e a fornecer recursos flexíveis ao Governo. Adicionalmente, os parceiros de desenvolvimento estão em vias de identificar as necessidades em matéria de apoio à gestão do PNISA (incluindo capacidade analítica) e de realizar a análise anual do setor, o diálogo político e o processo de atribuição de recursos.

Referências

- Banco Mundial, 2012, “Agribusiness Indicators—Mozambique” (Washington, Fevereiro). <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/04/16374790/agribusiness-indicators-mozambique>.
- Instituto Nacional de Estatística (INE), 2011, “Censo Agro-Pecuário 2009–2010” (Maputo).
- Justiça Ambiental e União Nacional de Camponeses, 2011, “Lords of the Lands: Preliminary Analysis of the Phenomenon of Land Grabbing in Mozambique” (Maputo, Março).
- Ministério da Agricultura (MINAG) e Instituto Nacional de Estatística (INE), 2011, “Government of Mozambique: A 10-year Master Plan for Agricultural Statistics for Mozambique, 2012–2022” (Maputo, Outubro).
- Ministério da Agricultura (MINAG) e Michigan State University (MSU), 2013, “Government of Mozambique: Flash No. 63E, Agricultural Marketing and Development in Mozambique: Research Findings and Policy Implications” (Maputo, Junho).
- Ministério das Finanças, 2012, “Governo de Moçambique: Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro 2012–2021” (Maputo).
- Oakland Institute, 2011, “Understanding Land Investment Deals in Africa”. Country Report: Mozambique (Oakland, Califórnia).
- USAID (United States Agency for International Development), 2011, “AgCLIR Mozambique: Commercial, Legal, and Institutional Reforms in Mozambique’s Agriculture Sector” (Washington, Agosto).

Corredores de desenvolvimento de Moçambique: Plataformas para uma prosperidade partilhada

Ganesh Rasagam, Michael Engman, Tugba Gurcanlar e Eneida Fernandes

Após a devastação causada pela guerra civil em Moçambique, tornou-se crucial dar um empurrão à economia. Os “corredores de desenvolvimento” foram uma componente essencial da estratégia pós-guerra. Devido à sua localização geográfica ou respetivos recursos naturais, estas regiões mostravam ser promissoras em matéria de estimular o crescimento económico do país por meio de investimento em infraestruturas com um foco regional. Este capítulo contém os antecedentes das iniciativas de desenvolvimento espacial em África, apresenta um panorama geral e elementos detalhados dos diversos corredores de crescimento em Moçambique e conclui com formas de fazer face aos desafios e riscos dos corredores de desenvolvimento.

Geografia económica dos corredores de desenvolvimento e polos de crescimento

O conceito de corredores de desenvolvimento evoluiu a partir dos corredores de transportes que estabelecem a ligação entre países ou entre sub-regiões dentro de países, visando promover o comércio nacional e internacional através da provisão de sistemas eficientes de transportes e logística. Estes corredores, amiúde centrados em redes rodoviárias e ferroviárias ligadas a portos, baseiam-se em investimentos integrados em infraestruturas físicas, bem como no estabelecimento de políticas, regulamentação e instituições a governar o comércio e investimentos sustentáveis ao longo do corredor.

Os corredores de desenvolvimento são muitas vezes delineados por fatores históricos e político-económicos, tal como é o caso do alinhamento de corredores Este-Oeste em Moçambique, os quais originam na economia colonial portuguesa. Os corredores apoiam a integração regional por meio do desenvolvimento coordenado de infraestrutura de transportes e logística de frete, especialmente em matéria de facilitação do comércio transfronteiriço; investimentos coordenados por meio de um quadro comum de políticas; e projetos-âncora de investimento, muitas vezes ligados a indústrias extrativas. O conceito de corredor prevê um

papel relevante para o setor privado nas disposições institucionais, bem como a participação ativa de autoridades públicas centrais e locais. Esta plataforma institucional público-privada visa facilitar a eliminação de barreiras regulatórias e políticas ao fluxo de mercadorias, pessoas e serviços através das fronteiras.

Há diversos exemplos em todo o mundo de corredores de desenvolvimento com diferentes níveis de sucesso: o Corredor Económico Este-Oeste da Sub-região do Grande Mekong, financiado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento, liga Mianmar e Vietname através da Tailândia e do Laos. A região de Antofagasta, no Chile, onde existe uma concentração de empresas de extração mineira e atividades afins, particularmente na produção de cobre, está ligada ao corredor de Capricórnio, eixo que liga portos chilenos a províncias na Argentina e estados no Brasil.

Na África Subsariana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) começou a promover o conceito de corredores regionais de transporte na década de 1980 e no início da década de 1990. O conceito de corredor de transporte evoluiu e deu origem ao Programa Regional de Iniciativas de Desenvolvimento Espacial (RSDIP, na sigla inglesa), iniciado pela África do Sul. O RSDIP foi lançado no final da década de 1990 e tornou-se parte da abordagem global da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD). Em 2007, a NEPAD e o Banco Africano de Desenvolvimento formalmente adotaram corredores de desenvolvimento como um instrumento para configurar, estabelecer prioridades e promover infraestruturas inter-relacionadas e investimentos económicos de grande escala em áreas geográficas definidas. Foram identificados 21 corredores de desenvolvimento, no âmbito do RSDIP, com abrangência de 16 países. Destes, segundo relatos, o RSDIP está envolvido de forma ativa nos oito corredores seguintes: Beira, Limpopo e Maputo (Moçambique), Mtwara e Central (Tanzânia), Bas Congo (República Democrática do Congo – RDC), Trans Caprivi (Namíbia) e o Corredor Norte-Sul (Zimbábue).

O Corredor Central liga a Tanzânia, Uganda, Ruanda, Burundi e a RDC, ao passo que o Corredor Norte-Sul abrange oito países: Botswana, RDC, Malawi, Moçambique, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. O Corredor Norte-Sul estende-se do porto de Dar es Salaam, na Tanzânia, até Durban, na África do Sul, com uma ligação ao Corredor de Maputo. O Corredor Setentrional liga o Quênia, Uganda, Ruanda, Burundi e a RDC. Há corredores que originam no porto de Walvis Bay, servindo o Trans-Kalahari através da Namíbia, Botswana e África do Sul; através do Trans-Caprivi, Namíbia, Zâmbia e RDC; e através do Trans-Cunene, Namíbia e Angola.

Mais recentemente, os corredores de crescimento agrícola têm vindo a adquirir crescente relevância, especialmente o Corredor Austral de Crescimento Agrícola da Tanzânia e o Corredor de Crescimento Agrícola da Beira (BAGC, na sigla inglesa) em Moçambique. O enredo de corredores na África Subsariana é com frequência confuso, com corredores sobrepostos e a perceção comum de que a

maior parte destes se encontra ainda numa fase embrionária de planeamento e de que os corredores mais avançados se encontram em Moçambique.

Os polos de crescimento são muitas vezes, embora nem sempre, subconjuntos de corredores de desenvolvimento e baseiam-se no preceito de que o crescimento económico, regra geral, não tem sido uniforme em toda uma nação e tende a estar concentrado ou aglomerado nas imediações de um ou mais setores ou indústrias-chave, em torno das quais se desenvolvem atividades relacionadas. A expansão da uma indústria-chave implica não só a expansão de produção, investimento e emprego como também de uma nova tecnologia, conhecimento e indústrias. Os critérios comuns para o sucesso de polos de crescimento englobam: 1) uma concentração geográfica de atividades económicas como, por exemplo, extração mineira, agronegócios, turismo, indústria ligeira ou serviços de processos empresariais; 2) investimentos comprovados do setor privado; e 3) capacidade para gerar crescimento, durante um período prolongado de tempo, devido a dotações de fatores locais.

A base da teoria de polo de crescimento tem sido a teoria da organização industrial assim como as novas teorias de geografia económica e crescimento endógeno. Na mais recente literatura e aplicação, o seu âmbito tem sido ampliado de forma a abranger questões normativas de intervenção de política e investimentos com um objetivo espacial para acelerar o crescimento económico. Emprega-se uma estratégia de polo de crescimento como instrumento de planeamento espacial que se baseia em economias de escala em produção; o reforço de ligações a cadeias de abastecimento a montante e a jusante e de ligações fiscais e à procura final; e, de forma mais geral, em economias de aglomeração associadas a agrupamentos (*clusters*) espaciais e à concentração geográfica de atividades económicas. Embora estas concentrações espaciais muitas vezes evoluam natural ou espontaneamente ao longo do tempo, reconhece-se cada vez mais que as iniciativas concebidas com o fim de corrigir falhas de coordenação podem fomentar o processo de desenvolvimento. O Banco Mundial está presentemente a apoiar programas de investimento em polos de crescimento em Burkina Faso, RDC, Madagáscar e Moçambique.

Corredores de desenvolvimento em Moçambique

Em virtude da sua localização geográfica única e dos seus recursos naturais, Moçambique — talvez mais do que qualquer outro país em África Subsariana — tem sido foco de diversos corredores de crescimento que visam a integração regional. Na verdade, o programa RSDIP teve início em 1995 com o Corredor de Desenvolvimento de Maputo (CDM). O objetivo é promover o comércio e o crescimento impulsionado por investimentos ao longo dos corredores de desenvolvimento, enfocando em projetos-âncora de grande porte, normalmente na área de mineração, bem como otimizar investimentos em infraestruturas, incentivar as atividades de valor agregado e estimular a competitividade das

economias regionais. No caso do CDM, os principais impulsionadores têm sido a disponibilidade de eletricidade proveniente de Cahora Bassa, no centro de Moçambique, para a fundição de alumínio da Mozal, nas imediações de Maputo, e a disponibilidade de gás da Província de Inhambane, no Sul de Moçambique, para o complexo petroquímico da Sasol, na África do Sul.

O RSDIP pretende também disseminar os benefícios do crescimento económico resultante de grandes investimentos ao longo dos corredores de desenvolvimento por meio de *densificação* (ou seja, provisão de infraestruturas básicas para apoiar os pequenos produtores agrícolas) e *aprofundamento* (criação de ligações nos dois sentidos entre os grandes investimentos e as pequenas e médias empresas (PME) locais). Em Março de 2010, o Ministério dos Transportes e Comunicações de Moçambique criou a Comissão de Coordenação de Estudos e Projectos (COCEP) com o objetivo de desenvolver capacidade institucional sustentável para o planeamento de desenvolvimento espacial no âmbito do governo e para elaborar uma série de propostas concretas para iniciativas de desenvolvimento espacial.

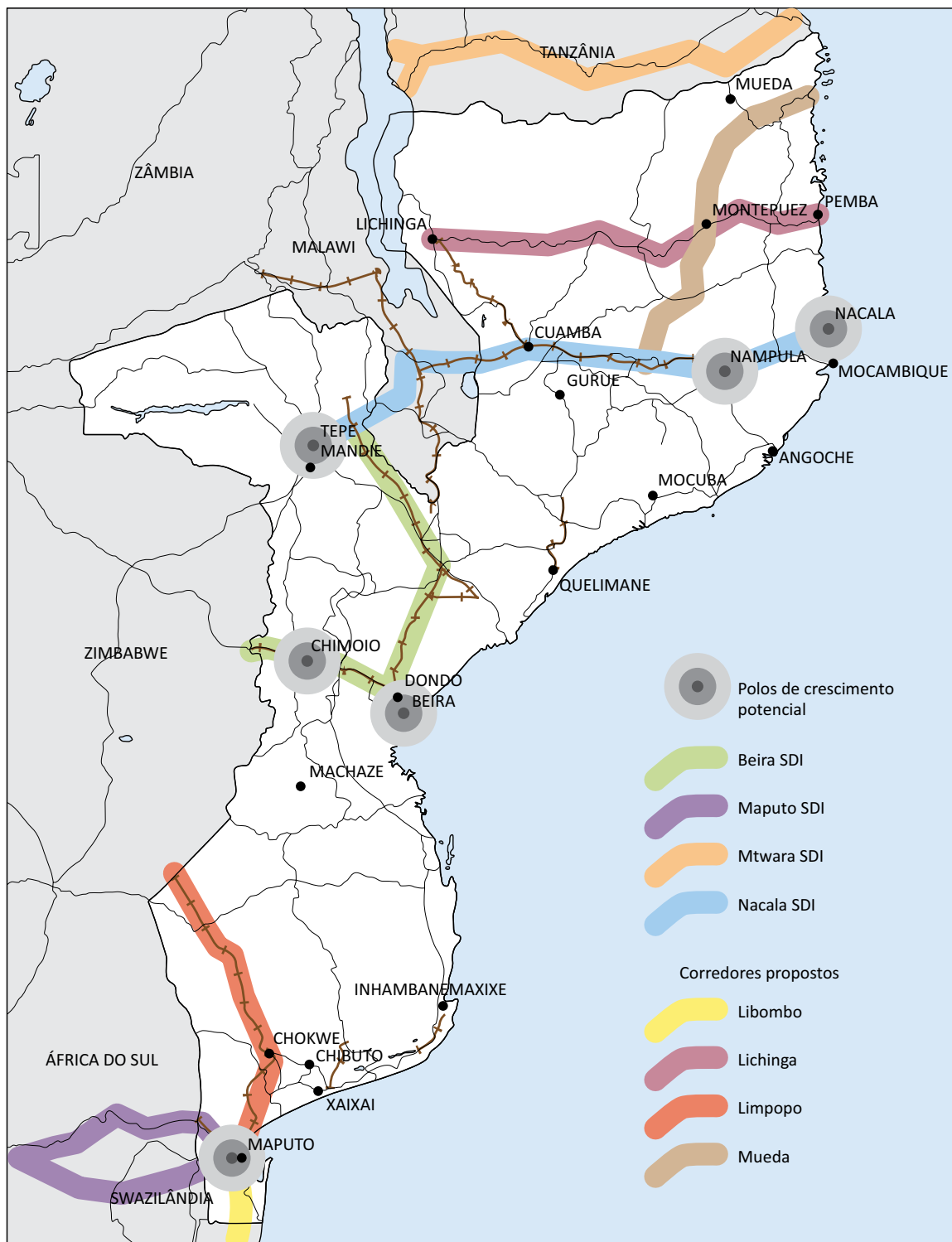
A canalização e concentração de investimentos públicos em polos selecionados com alto potencial de crescimento deverão servir como catalisador de ligações nacionais. Os investimentos privados em Moçambique estão atualmente concentrados em duas províncias: Tete (primordialmente extração de carvão e construção) e Nampula (agronegócios, mineração e construção). Na Província de Tete, a procura por alimentos, bens, serviços e competências centra-se no município de Tete, impulsionada pelos investimentos em mineração no Distrito vizinho de Moatize e pelo rápido crescimento da população devido à migração da mão de obra. No caso de Nampula, embora haja bolsões de investimentos em agricultura comercial e mineração, o crescimento económico e populacional concentra-se presentemente em torno da Zona Económica Especial de Nacala, devido aos novos investimentos no porto de Nacala como estação terminal do corredor de Nacala. Nestas duas províncias, utilizaram-se análises de sobreposição espacial de população, dados sociais e económicos, nomeadamente o potencial de produção agrícola, para identificar os distritos específicos com maior potencial para intervenções na forma de projetos (polos de crescimento).

Para além do CDM, os principais corredores de desenvolvimento em Moçambique são o da Beira, Mtwara e Nacala. Entre outros corredores propostos, destacam-se o de Lichinga, Limpopo, Lubombo e Muenda, tal como mostra a Figura 7.1.

Corredor de Desenvolvimento de Maputo

O CDM é possivelmente o corredor com maior desenvolvimento em África Subsariana, servindo as províncias altamente desenvolvidas de Gauteng, Mpumalanga e Limpopo, da África do Sul, bem como a Suazilândia,

Figura 7.1. Corredores de crescimento em Moçambique



Fonte: Banco Mundial.

proporcionando uma ligação de transporte alternativa e economicamente viável para empresas sul-africanas ao porto de Maputo, em vez do porto de Durban. O programa de desenvolvimento do corredor inclui a autoestrada com portagem EN4/N4 por meio de um contrato de concessão COT (Construir-Operar-Transferir), a reabilitação da linha férrea de Ressano Garcia, o posto fronteiriço Lebombo-Ressano Garcia, o redesenvolvimento dos portos de Maputo e Matola por meio de uma concessão em forma de parceria público-privada e o projeto do gasoduto da Sasol.

A Iniciativa Logística do Corredor de Maputo (MCLI, na sigla inglesa) foi criada em 1994 para proporcionar apoio institucional público-privado para os objetivos de desenvolvimento do corredor, tendo alcançado um êxito notável. O projeto-âncora inicial foi o da Mozal, uma fábrica de transformação de bauxite importada em alumínio. A Mozal arrancou em 1998 e constituiu um forte sinal para outros investidores, demonstrando que os investimentos de grande escala (mega projetos) podem ser bem-sucedidos em Moçambique, fomentando, eventualmente, a vaga de investimentos que se seguiu nas indústrias extrativas e nos setores energéticos. Outros mega projetos subsequentes são o Parque Industrial de Beluluane (abrangendo empresas de diversos setores, nomeadamente: construção, produtos eletrónicos e equipamentos médicos, entre outros) e o grupo petroquímico Sasol, que utiliza gás natural de Pande e Temane. A Mozal e a Sasol investiram mais de USD 2 mil milhões e USD 800 milhões, respetivamente. A Mozal é responsável por mais de 48% da produção industrial de Moçambique e 28% da indústria de valor acrescentado; representa ainda 75% das exportações industriais, 60% do total de exportações e 42% da totalidade da receita de exportação do país.

A nível geral, tem-se registado um crescimento significativo no tráfego e comércio ao longo do CDM, com novos investimentos, especialmente no turismo, e melhoramentos em termos de tempo de trânsito, segurança rodoviária e eficiência logística. Existem planos ambiciosos para a segunda fase de desenvolvimento do corredor, inclusivamente a ampliação adicional da Mozal, novos investimentos em ferro e aço, um complexo industrial para a produção de fertilizantes e a potencial extensão da autoestrada para Ponto de Ouro, na fronteira litoral com a África do Sul, e para Macaneta-Bilene, a Norte de Maputo.

No entanto, a capacidade rodoviária e ferroviária do corredor está de momento subaproveitada, e o corredor pode ficar aquém do seu potencial, à luz do nível de investimentos efetuados em infraestruturas. Em particular, o segmento moçambicano do corredor tem registado fraco crescimento em relação ao segmento sul-africano. Há um conjunto de fatores subjacentes a este facto, especialmente dificuldades na concessão ferroviária e o resultante subinvestimento na capacidade ferroviária. Em traços gerais, o clima de investimento em Moçambique permanece precário, dificultando a atividade privada, e a logística do comércio transfronteiriço poderia ser muito mais eficiente (o posto fronteiriço de paragem única proposto ainda não está operacional). Ademais, novos

investimentos nos portos concorrentes de Durban e Richards Bay, na África do Sul, poderiam corroer as vantagens comparativas do porto de Maputo e refrear o desenvolvimento do CDM, a não ser que o Governo de Moçambique demonstre um novo ímpeto em abordar os desafios atuais.

Corredor de Desenvolvimento de Nacala

O Corredor de Nacala, em Moçambique, cobre as províncias de Tete, Zambézia, Niassa, Nampula e Cabo Delgado, tendo uma área total de mais de 499 mil quilómetros quadrados e uma população de cerca de 14 milhões de habitantes.¹ Com base num acordo celebrado em 2004 entre Moçambique, Tanzânia, Malawi e a Zâmbia, o Corredor de Nacala estende-se até à capital da Zâmbia, Lusaka, via Malawi. Historicamente, o Corredor de Nacala foi um corredor de trânsito internacional da Zâmbia e do Malawi para o porto de Nacala, por via da Linha Férrea do Norte e do sistema ferroviário do Malawi (Nacala-Nampula-Cuamba-Entre Lagos-Lilongwe-Mchinji-Chipata) até a guerra civil de Moçambique ter interrompido as ligações de transportes.

O Corredor de Nacala presentemente atrai importantes investimentos públicos e privados impulsionados pelas necessidades de transporte dos investimentos na extração de carvão em Tete. Nos últimos cinco anos, foram investidos cerca de USD 5 mil milhões na exploração de recursos minerais em Moçambique, tendo grande parte deste montante sido aplicada no Corredor de Nacala. Há também um grande potencial inexplorado na agricultura, silvicultura, mineração, turismo e indústria. Os principais investimentos em infraestruturas atuais no Corredor de Nacala são:

- Um investimento de USD 3,4 mil milhões por um consórcio liderado pela gigante brasileira de mineração, a Vale, para a reabilitação dos 912 quilómetros da linha férrea de Moatize (Tete) para o porto de Nacala, incluindo um trecho no Malawi. A construção desta linha férrea deverá ser concluída até ao final de 2014 ou início de 2015.
- Um investimento no valor de USD 1,1 mil milhões pela Vale num porto novo em Nacala Velha, a ser concluído ao mesmo tempo que a linha férrea.
- A construção de um aeroporto de grande porte com inauguração programada para 2014.
- Melhoramento das rodovias de Nampula-Cuamba e Cuamba-Mandimba-Lichinga, que atualmente são estradas de terra.

¹Não existe uma definição estabelecida da cobertura geográfica do Corredor de Nacala, e os Corredores de Nacala e da Beira sobrepõem-se em alguma medida em Tete.

- Melhoramento do atual porto de Nacala.
- Desenvolvimento da Zona Económica Especial de Nacala, criada em 2007. O total de compromissos de investimento à data é de USD 1,2 mil milhões para 53 investimentos aprovados, dos quais algumas empresas de agroprocessamento já iniciaram as suas operações.

Além disso, o governo zambiano está a reabilitar a linha férrea de Mchinji-Chipata. A capacidade ferroviária do Corredor de Nacala deverá aumentar para 18 a 20 milhões de toneladas até 2017 e, por fim, 30 milhões de toneladas, visando em particular exportar o carvão produzido em Tete.² A descoberta de depósitos de gás natural na Bacia do Rovuma a Norte de Nacala e os investimentos previstos podem constituir também um impulso forte para o Corredor de Nacala.

Com a superação de estrangulamentos que oprimem os transportes e a logística, os investimentos no Corredor de Nacala são passíveis de transformar o panorama económico não só de Moçambique como também da Zâmbia e do Malawi. Para tanto, contudo, há diversos problemas críticos que devem ser abordados. Entre estes, merece destaque a ausência de uma plataforma institucional eficaz para planear, coordenar, monitorizar e gerir a expansão do corredor de uma forma sistemática, participativa e sustentável. O êxito do Corredor de Maputo foi atribuído, em grande medida, à eficácia da plataforma da MCLI. O êxito do Corredor de Nacala dependerá do estabelecimento de uma plataforma público-privada semelhante e de um aumento significativo da capacidade dos organismos do setor público, tanto a nível nacional como provincial. A capacidade institucional da Agência de Desenvolvimento do Vale do Zambeze, do Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA) e das autoridades provinciais e municipais, incluindo a Unidade de Coordenação do Desenvolvimento Integrado da Província (UCODIN), é precária e deve ser rapidamente aumentada. Os investimentos públicos em infraestruturas (especialmente estradas, água e energia), prestação de serviços melhorada, mão de obra qualificada e o clima de investimento são críticos para garantir que os efeitos dos investimentos privados aumentem os rendimentos e contribuam para tirar a população local da pobreza. Ademais, a capacidade reforçada será crítica no futuro nas áreas de planeamento de utilização da terra, gestão sustentável de recursos naturais e implementação de salvaguardas sociais e ambientais.

Corredor de Desenvolvimento da Beira

O Corredor da Beira é tradicionalmente definido como a ligação de transporte entre o porto da Beira e o Zimbabwe. Mais recentemente, a definição do Corredor da Beira foi ampliada para englobar as ligações rodoviárias da Beira

²Tete tem 23 mil milhões de toneladas de reservas de carvão identificadas, e estima-se que a produção de carvão alcance 62 milhões de toneladas em 2017 e 75 milhões em 2020.

para o Malawi e a Zâmbia e a ligação ferroviária para o Tete. As principais ligações de transporte são:

- Zimbábwe: estrada (EN6), linha férrea e gasoduto;
- Malawi: estrada (EN102/103) e a ligação ferroviária de Sena a Moatize (Tete), com planos de expansão para o Malawi;
- Zâmbia: estrada (EN102/221).

O porto da Beira também proporciona uma ligação de transporte para o interior de Moçambique e para o Botswana e a RDC. O desenvolvimento do Corredor da Beira é impulsionado por iniciativas paralelas: os investimentos em extração de carvão em Tete e o Corredor de Crescimento Agrícola da Beira (BAGC). A linha férrea de Sena foi redesenvolvida e reinaugurada em junho de 2010 para facilitar a exportação de carvão de Tete (tanto a Vale como a Rio Tinto estão atualmente a exportar carvão via porto da Beira). As operações na linha de Sena foram interrompidas em 2013 por cheias e também violência política. Há planos para expandir o porto da Beira e aumentar a capacidade ferroviária da linha de Sena dos atuais 6 milhões de toneladas para 20 milhões por ano, mas, para esse efeito, terão de ser ultrapassadas algumas limitações naturais. A Beira é um porto relativamente raso, com um canal de acesso longo e não navegável para navios oceânicos de grandes dimensões; em contraste, Nacala é um porto marítimo de águas profundas mais propício para carga a granel, como o carvão. Além disso, há planos para desenvolver uma nova linha férrea de Tete para Macuse, bem como um novo porto marítimo multiusos de águas profundas.

A iniciativa BAGC é uma parceria entre o Governo de Moçambique, investidores privados, organizações de agricultores, o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Noruega e Holanda. Foi lançada em 2010 com o fim de promover maior volume de investimentos em agricultura comercial e agronegócios no Corredor da Beira (com um foco nas Províncias de Tete, Sofala e Manica). O Fundo Catalizador do BAGC apoia uma gama de investimentos em agricultura e negócios de agroprocessamento. Em parceria com a Aliança para uma Revolução Verde em África (AGRA), o BAGC apoia também investimentos em irrigação e serviços de apoio a pequenos agricultores.

Os desafios do Corredor da Beira são semelhantes aos do de Nacala: capacidade institucional para planear, coordenar e gerir o desenvolvimento do corredor em parceria com o setor privado. O calendário, âmbito e sequenciamento dos investimentos em infraestrutura — ou seja, expansão da capacidade portuária e ferroviária — serão especialmente importantes no futuro. O setor privado está preocupado com os crescentes riscos políticos e de segurança no Norte de Moçambique. A forma como estes desafios serão abordados num futuro próximo influenciará em grande medida ambos os Corredores de Nacala e da Beira.

Fazer face a desafios e riscos

A estratégia de polo de crescimento centra-se no reforço das ligações entre grandes investimentos e pequenos agricultores e pequenas empresas. A fundamentação para investimentos em polos de crescimento é melhorar em relação ao histórico dos mega projetos, cujos grandes fluxos de investimento direto estrangeiro têm tido um impacto limitado na criação de emprego e nos efeitos da produtividade a despeito das exportações dominantes. O punhado de mega projetos representa 62% do valor da produção do setor industrial, mas apenas 3% da força laboral do setor e 2% do emprego urbano do setor privado (Ministério de Planificação e Desenvolvimento, 2012). Estes projetos têm também resultado em benefícios fiscais limitados devido aos incentivos ao investimento prevaletentes.

À luz das barreiras do contexto empresarial, o setor privado nacional é débil, mal organizado, em grande medida informal e não conta com a capacidade comercial e financeira para captar os benefícios resultantes dos avultados investimentos em construção, agronegócios, serviços e indústria ligeira, os quais têm grande potencial de criação de emprego. No futuro, as principais limitações de setores específicos devem ser abordadas sistematicamente em parceria com o setor privado. Os investimentos em agronegócios são prejudicados pelo elevado custo comercial, lacunas na infraestrutura de irrigação, energia e estradas, baixa produtividade laboral e falta de serviços de crédito, extensão e normas de certificação.³ As PME locais, com acesso limitado a mercados competitivos de fatores e serviços de desenvolvimento comercial, não têm capacidade para satisfazer as normas de qualidade e aquisição dos grandes investidores, além de carecerem da perícia comercial e de gestão. Estas limitações devem ser abordadas por meio de intervenções integradas e orientadas para melhorar o ambiente empresarial, aumentar o acesso a infraestruturas e competências e reforçar a capacidade das instituições do setor público e do setor privado nacional. O Projeto de Polos de Crescimento Integrado do Banco Mundial (USD 100 milhões aprovados em abril de 2013) visa apoiar as autoridades a fazer face a estes desafios a médio prazo.

Referências

Ministério de Planificação e Desenvolvimento, 2012, Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011–14, Maputo.

³Segundo o Programa de Competitividade e Agronegócios (Agrifuturo) financiado pela Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, em Maputo.

Inclusão financeira em Moçambique

Felix F. Simione e Yuan Xiao

O acesso a financiamento continua problemático em Moçambique. De acordo com o inquérito FinScope 2012, 75% das micro, pequenas e médias empresas (MPME) são excluídas financeiramente — ou seja, não usam quaisquer produtos ou serviços, formais ou informais, financeiros (FinMark Trust, 2013). Estes dados contrariam a rápida expansão do sistema bancário e das instituições de microfinanciamento de Moçambique no decorrer da última década. Neste capítulo, são examinadas as evidências estatísticas e estudos existentes visando analisar em que medida Moçambique registou um aumento em inclusão financeira nos últimos anos; os fatores que constituem limitações incontornáveis para a inclusão financeira; e as ações de política passíveis de ser postas em prática para ampliar ainda mais o acesso a financiamento.

A discussão sobre inclusão financeira ocorre num contexto de dois desenvolvimentos de política em Moçambique. Primeiro, as autoridades moçambicanas estão a reorientar as suas políticas no sentido de um crescimento económico mais inclusivo, e a inclusão financeira é cada vez mais considerada como um pilar-chave de políticas de crescimento inclusivo. Segundo, desde a aprovação da Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro, no início de 2013, as autoridades têm vindo a elaborar uma estratégia de inclusão para integrar mais agregados familiares e empresas no sistema financeiro formal.

Tendências e desafios recentes

Em geral, a inclusão financeira refere-se a um processo que assegura a facilidade de acesso, disponibilidade e utilização do sistema financeiro formal a todos os membros de uma economia (Sarma e Pais, 2011). Faculta a afetação eficiente de recursos produtivos numa economia e, dessa forma, contribui para o crescimento económico, assim como também beneficia o bem-estar de indivíduos através da provisão de serviços financeiros. Assim, um nível elevado de inclusão financeira é associado a uma fase avançada de desenvolvimento económico e inclusão social, reforçando simultaneamente a eficácia das políticas monetárias e financeiras.

As medidas de inclusão financeira classificam um país através de um conjunto de várias dimensões por proverem acesso e facultarem a utilização de serviços e produtos financeiros. Por exemplo, o Banco de Moçambique utiliza estes indicadores apresentados no Quadro 8.1 para medir a inclusividade financeira e para elaborar o seu índice de inclusão financeira.

Embora as definições-padrão de inclusão financeira se centrem em indicadores do lado da procura, este capítulo também inclui perspetivas do lado da oferta. A análise do lado da oferta baseia-se, em grande medida, no estudo de 2013 pelo Banco de Moçambique sobre a inclusão financeira, ao passo que a análise do lado da procura assenta nos resultados do FinScope,¹ um inquérito (representativo a nível nacional) de 2012 de MPME.

Tendências do lado da oferta

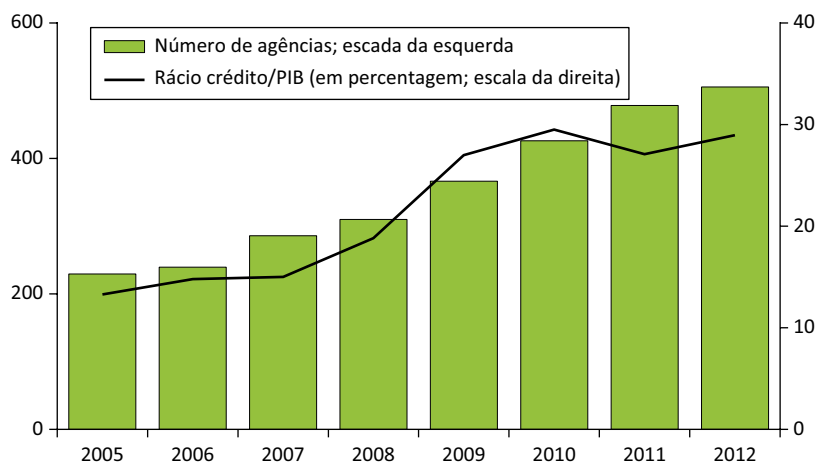
De uma perspetiva do lado da oferta, há algumas evidências de melhoramentos em termos de cobertura geográfica e demográfica por instituições financeiras em Moçambique. O estudo do Banco de Moçambique concluiu que o índice de inclusão financeira, medido como o nível de acesso a serviços financeiros formais numa escala de 0 a 100, subiu de 9,2 em 2005 para 13,1 em 2012, o que reflete talvez o número crescente de bancos e agências em áreas urbanas,

Quadro 8.1. Índice de Inclusão Financeira do Banco de Moçambique

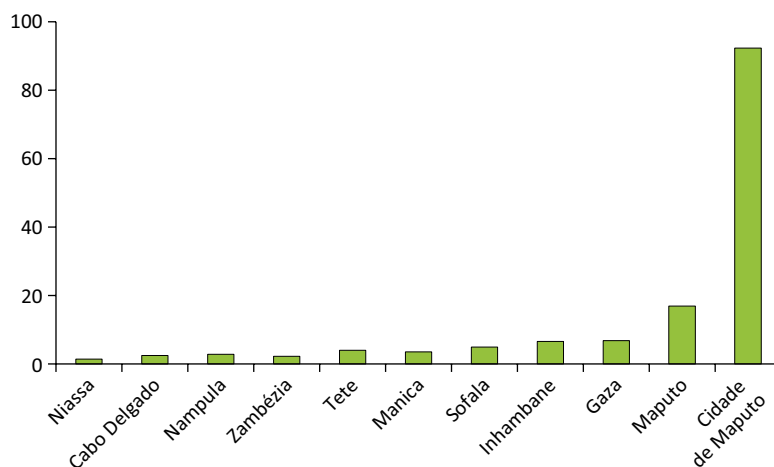
| D1. Acesso geográfico | D2. Acesso demográfico | D3. Uso |
|---|--|--|
| 1. N° de agências (bancos, microbancos e cooperativas de crédito) por 10.000 km ² | 1. N° de agências (bancos, microbancos e cooperativas de crédito) por 100.000 adultos | 1. Depósitos (volume) por 100.000 adultos (proxy usada): N° de depósitos (valor) por PIB |
| 2. N° de operadores de microcrédito e de organizações de poupança e empréstimo por 10.000 km ² | 2. N° de operadores de microcrédito e de organizações de poupança e empréstimo por 100.000 adultos | 2. Crédito (volume) por 100.000 adultos (n° de contratos de crédito por 100.000 adultos) |
| 3. N° de agentes de instituições de moeda eletrónica por 10.000 km ² | 3. N° de agentes de instituições de moeda eletrónica por 100.000 adultos | 3. Crédito (valor) por PIB |
| 4. N° de caixas automáticas por 10.000 km ² | 4. N° de caixas automáticas por 100.000 adultos | |
| 5. N° de pontos de venda por 10.000 km ² | 5. N° de pontos de venda por 100.000 adultos | |

Fonte: Banco de Moçambique.

¹O inquérito FinScope de MPME é um inquérito representativo a nível nacional desenvolvido pela FinMark Trust centrado nos proprietários de MPME e suas respetivas necessidades de serviços financeiros. Foi usada uma amostra representativa a nível nacional de proprietários de MPME.

Figura 8.1. Expansão bancária e desenvolvimento financeiro

Fonte: Banco de Moçambique.

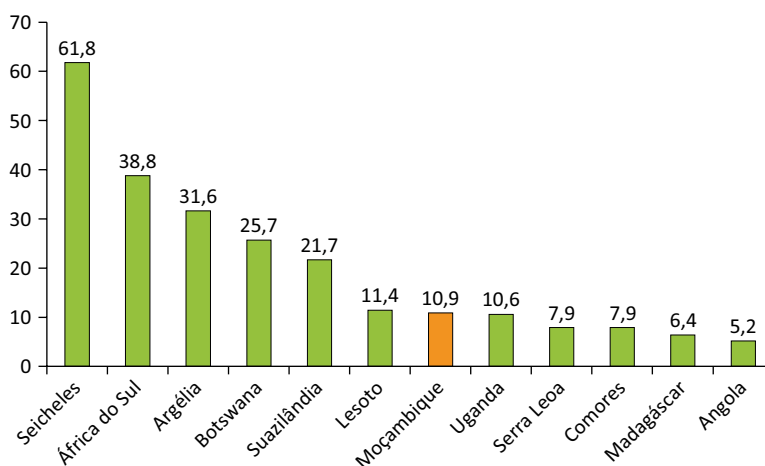
Figura 8.2. Índice de inclusão financeira por província, 2012

Fonte: Banco de Moçambique.

tendo algumas destas registado uma rápida expansão direcionada para as áreas rurais. Na verdade, o número de agências de instituições de crédito aumentou de 228 em 2005 para 502 em 2012 (Figura 8.1), o que assegurou uma cobertura geográfica mais ampla de bancos, tendo o número de entidades por 10 mil km² aumentado de 2,9 em 2005 para 6,6 em 2012.

No entanto, embora a cidade de Maputo apresentasse um índice muito elevado de inclusão financeira no final de 2012 (91,8), outras províncias mantiveram um acesso muito baixo a serviços financeiros (Figura 8.2). Tal como proposto por Sarma (2012), os países com um valor de índice de inclusão financeira

**Figura 8.3. Índice de inclusão financeira de países africanos selecionados
(Escala de 0 a 100)**



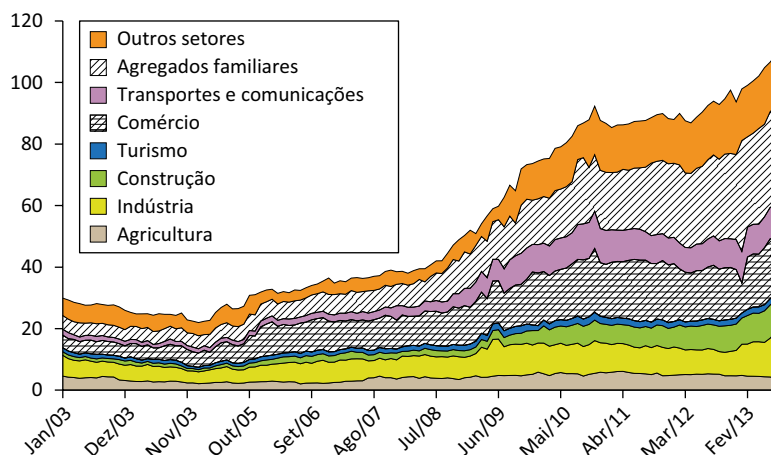
Fontes: Sarma (2012) e Banco de Moçambique (2013).

inferior a 30, o que incluiria Moçambique,² são considerados como países com baixa inclusão financeira. Na prática, isto significa que, em média, esses países têm acesso a relativamente menos serviços e produtos financeiros (agências bancárias, caixas automáticas, terminais ponto de venda, etc.) por área geográfica padronizada e população adulta. A análise do índice de inclusão financeira calculado por Sarma (2012) sugere que, em 2010, o índice de Moçambique teve um desempenho superior ao de Angola e Madagáscar, mas mostrou um desempenho deficiente quando comparado ao de Seicheles, África do Sul e Botswana (Figura 8.3).

No final do 2012, o setor financeiro de Moçambique consistia em 18 bancos, oito microbancos, sete cooperativas de crédito, 11 instituições de poupança e crédito, 202 operadores de microcrédito, uma instituição de moeda eletrônica e 3.051 agentes de serviços bancários móveis. A profundidade financeira — definida como o rácio de crédito do setor privado em relação ao PIB — disparou de 13,2% em 2005 para 28,8% em 2012 (Figura 8.1). O rácio do agregado monetário largo/PIB aumentou também significativamente, de 28,9% em 2005 para 45,6% em 2012. Contudo, o aprofundamento financeiro tem sido fortemente desequilibrado: enquanto o rácio crédito/PIB aumentou de forma significativa, a expansão do crédito tem-se traduzido, em essência, no financiamento do consumo e serviços do agregado familiar, excluindo a agricultura e a indústria, setores que em conjunto empregam mais de 80% da força laboral (Figura 8.4).

²Apesar de calcular o índice de inclusão financeira para diversos países em todo o mundo, Sarma (2012) não o calcula para Moçambique. O índice de Moçambique em discussão neste relatório é calculado pelo Banco de Moçambique usando uma abordagem baseada, em grande medida, na abordagem de Sarma.

Figura 8.4. Crédito à economia
(Preços constantes de 2010; mil milhões de meticais)



Fontes: Banco de Moçambique e cálculos do autor.

Tendências do lado da procura

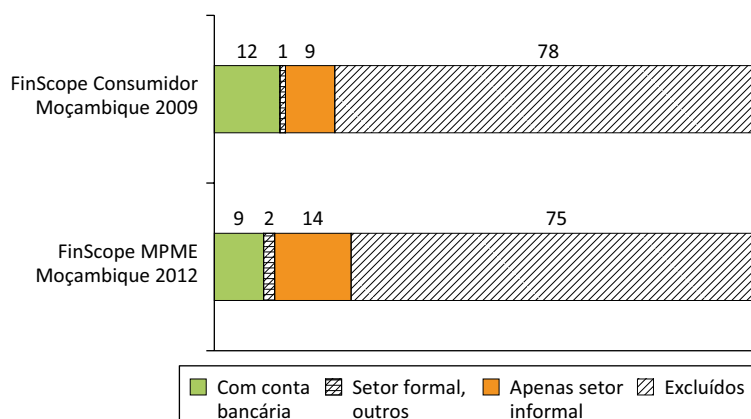
Uma análise dos indicadores do lado da procura revela alguns melhoramentos ao longo do tempo, mas a inclusão financeira a nível geral é ainda limitada. Enquanto a proporção de adultos titulares de pelo menos uma conta de depósito aumentou de 6% em 2005 para 20% em 2012, a proporção de adultos titulares de pelo menos uma conta de crédito é muito inferior, aumentando de 0,3% para apenas 3,9% no mesmo período (Banco de Moçambique, 2013). Ao mesmo tempo, o inquérito FinScope de 2012 constatou que apenas 25% dos proprietários de MPME usaram produtos ou serviços financeiros para gerir as suas atividades comerciais, e apenas 11% dos proprietários de MPME usaram alguma forma de serviços financeiros formais. De igual forma, um inquérito FinScope anterior de consumidores (realizado em 2009) constatou que apenas 22% dos agregados familiares usaram produtos ou serviços financeiros para administrar as suas finanças pessoais (Figura 8.5).

Desafios

Assim, embora a oferta de serviços bancários tenha aumentado de forma marcante nos últimos anos, o uso desses serviços não foi, aparentemente, muito inclusivo. Na margem, o crédito é absorvido em maior medida pelos agregados familiares do que por qualquer setor produtivo. Como ponto de partida para uma análise, há quatro possíveis explicações para esta situação:

- 1) *Os rendimentos nas áreas rurais são demasiado baixos e irregulares.* A expansão de bancos para áreas rurais ajuda a promover a inclusão financeira, mas é limitada pelo baixo nível e incerteza dos rendimentos dos agregados

**Figura 8.5. Acesso aos serviços financeiros
(Percentagem da amostra)**



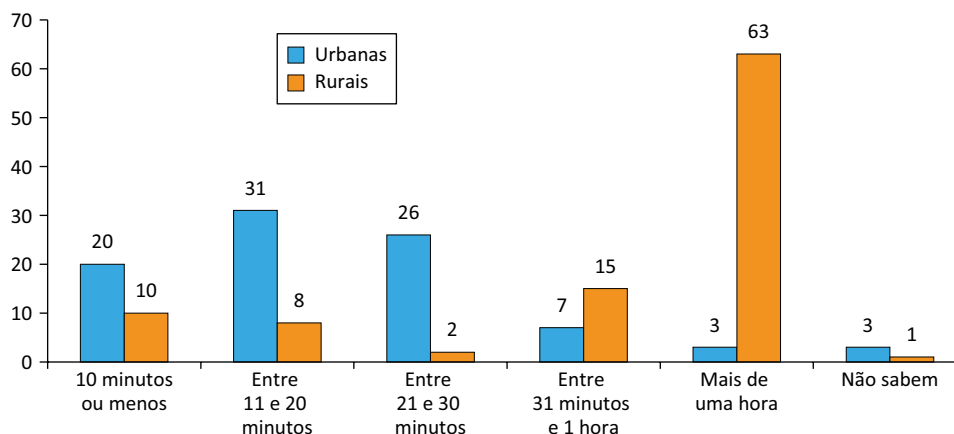
Fontes: Inquéritos Finscope de 2009 e 2012 às MPME.

Obs.: MPME = micro, pequenas e médias empresas.

familiares rurais, os quais permanecem abaixo do nível de subsistência. De facto, de acordo com o inquérito FinScope de 2012, problemas relacionados com rendimentos baixos e irregulares impediram 55% dos proprietários de MPME de abrir contas bancárias.

- 2) *A densidade populacional é baixa, em particular nas áreas rurais.* Mesmo quando os que não possuem contas bancárias têm rendimentos “bancáveis”, os custos logísticos da abertura de uma conta são elevados. A densidade populacional é muito baixa em Moçambique em comparação a outros países, o que implica que os clientes bancários devem percorrer longas distâncias e arcar os custos relacionados para alcançar uma agência. O inquérito FinScope revelou que 63% dos proprietários de MPME em áreas rurais têm de se deslocar mais do que uma hora para chegarem ao banco mais próximo (Figura 8.6). De facto, o segundo obstáculo mais mencionado (19% dos proprietários de MPME) para a inclusão financeira é: “os bancos são muito distantes”. De uma perspectiva de inclusão financeira, isto significa que a contribuição marginal de uma nova agência em termos de alcançar novos clientes (anteriormente sem conta bancária) é provavelmente baixa em Moçambique.
- 3) *O acesso a financiamento bancário é demasiado oneroso.* As taxas de juros sobre empréstimos bancários, embora tenham baixado nos últimos anos, são ainda elevadas em Moçambique. Apenas 5% dos proprietários de MPME haviam contraído empréstimos ou adquirido mercadorias a crédito para fins comerciais nos 12 meses anteriores ao inquérito FinScope, ou estavam a reembolsar ou a dever dinheiro de mercadorias adquiridas para os seus estabelecimentos comerciais. Destes 5%, apenas 1% contraiu um empréstimo de um banco comercial. Muitos proprietários de MPME

**Figura 8.6. Distância entre as empresas e os bancos
(Percentagem dos proprietários de MPME)**



Fonte: Inquérito Finscope de 2012 às MPME.

Obs.: MPME = proprietários de micro, pequenas e médias empresas.

(42%) não recorreram a empréstimos principalmente por medo de não ter capacidade para reembolsar o empréstimo. Assim, o aumento significativo em crédito do setor privado observado ao longo dos últimos anos não foi para financiamento de pequenas empresas em áreas rurais, mas antes para clientes existentes em áreas urbanas, inclusivamente para consumo do agregado familiar.

- 4) *Os bancos de grande porte carecem de perícia para lidar com MPME locais.* Outro fator que protela a inclusão financeira, particularmente no que diz respeito ao acesso a crédito, é que os modelos de negócios da maior parte dos bancos requerem condições normalizadas para o crédito que a maior parte das MPME não tem capacidade para satisfazer. Tal como demonstrado pelo inquérito FinScope, enquanto 87% e 46% das MPME satisfariam os requisitos de estar em funcionamento há mais de um ano e de ter garantias, respetivamente, apenas 6% fizeram o registo formal das suas empresas, apenas 2% tinham um plano de negócio, e poucas empresas (18%) fazem a respetiva contabilidade. Assim, de uma abordagem bancária tradicional, as MPME são consideradas de risco e, por isso, não têm acesso a empréstimos bancários.

O programa de reforma do governo: Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–22

O Governo moçambicano aprovou uma Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–22 (EDSF) no início de 2013 que visa eliminar os principais obstáculos a serviços financeiros formais com o fim de alcançar a população em geral. Um dos pilares da EDSF é aumentar o acesso a

Caixa 8.1. Banca móvel em Moçambique

- **A banca móvel está a emergir em Moçambique.** Há atualmente dois operadores de banca móvel em Moçambique — mKesh e m-Pesa — licenciados em 2010 e 2013, respetivamente. Estes operadores, até à data, captaram mais de 150 mil clientes e estão em franca expansão.
- **Há uma grande oportunidade para alcançar os que não possuem conta bancária através da banca móvel.** O problema de acesso a bancos nas áreas rurais poderia ser ultrapassado dando aos agregados familiares a possibilidade de aceder a contas baseadas no telefone. As contas que são oferecidas no presente pela mKesh e m-Pesa permitem levantamentos de depósitos, transferência de dinheiro e pagamentos.
- **A literacia financeira tem aumentado em áreas servidas pela banca móvel.** Há uma utilização substancial destes serviços no Sul de Moçambique, região em que a literacia financeira e a confiança resultante foram afetadas positivamente pela introdução da banca móvel (Batista e Vicente, 2012). A disposição marginal para remeter aumentou com a disponibilidade de dinheiro móvel. Ademais, o dinheiro móvel substituiu as alternativas tradicionais tanto no que diz respeito a poupanças como remessas.
- **No futuro, é necessário estabelecer um quadro jurídico para a banca móvel.** O êxito da banca móvel em termos de alcançar os que não possuem conta bancária depende de regulação favorável ao mercado. O Banco de Moçambique está a envidar esforços neste sentido. As questões como a interoperabilidade de redes de telefonia móvel, o que permite transferências bancárias entre diferentes fornecedores de dinheiro móvel, serão essenciais para ampliar ainda mais a utilização da banca móvel.

financiamento e apoiar o crescimento inclusivo. O governo identificou diversas ações de política para apoiar esse esforço:

- *Promover a competitividade do setor bancário.* As taxas de juros sobre empréstimos seriam provavelmente muito inferiores se o sistema financeiro moçambicano fosse mais competitivo. O facto de que os três bancos principais em Moçambique são responsáveis por mais de 80% dos ativos do sistema bancário é indicativo do significativo poder de mercado desses bancos. A maior competitividade entre bancos poderia contribuir para reduzir as taxas de juros e diversificar a gama de serviços financeiros disponíveis para os clientes.
- *Fomentar soluções bancárias móveis.* Os custos relativamente elevados de transação que são arcados pelos moçambicanos para alcançarem uma agência bancária, especialmente nas áreas rurais, podem ser drasticamente reduzidos com a utilização de serviços bancários móveis. Uma vez que os telemóveis estão agora disponíveis para muitos moçambicanos, os sistemas bancários móveis poderiam garantir o acesso aos clientes rurais a produtos financeiros básicos, tais como depósitos a baixo custo (ver Caixa 8.1). A eficácia de sistemas bancários móveis em termos de alcançarem os que não possuem contas bancárias depende, em parte, do quadro regulamentar

em vigor. Alguma evidência sugere que as regulações que promovem um campo de ação aberto e nivelado têm maior probabilidade de produzir melhores resultados (di Castri, 2013). É, portanto, importante que as autoridades elaborem as regulações que regem os serviços financeiros móveis com base nas melhores práticas internacionais.

- *Melhorar a ligação banca–MPME.* Em virtude da maior parte dos modelos de negócios bancários não ser adaptada às MPME, poderão ser consideradas duas ações de política. Os programas poderiam ser concebidos com o fim de aumentar a capacidade das instituições financeiras para servir o segmento do mercado de MPME, embora isto possa distorcer os mercados financeiros. Ao contrário, poderiam ser implementadas ações para reforçar a capacidade das MPME de solicitar crédito. Estas ações incluem o estabelecimento de um registo de garantias móveis que possa facilitar as MPME no processo de obtenção de garantias e a criação de agências privadas de registo de crédito que, por fornecerem aos bancos informações sobre os perfis dos mutuários, facilitarão a avaliação de risco. O papel das agências privadas de crédito para o aumento do acesso a financiamento é assaz reconhecido em África Subsaariana (Triki e Gajigo, 2012).

Além disso, outras ações de políticas para eliminar obstáculos à inclusão financeira são:

- Provisão de infraestruturas básicas, principalmente telecomunicações e eletricidade, que são essenciais para as operações bancárias em distritos sem cobertura bancária mas com comprovado potencial económico.
- Implementação de programas de literacia financeira orientados para aumentar o conhecimento dos agregados familiares rurais sobre serviços e produtos financeiros, disponibilizados por instituições, e ferramentas formais de administração de empresas.
- Aceleração da descentralização da execução orçamental do governo para áreas rurais, estimulando, desta feita, a liquidez nas áreas rurais, uma incentiva-chave para a abertura de agências.
- Promoção de programas de seguros agrícolas voltados para atenuar a volatilidade dos rendimentos dos agregados familiares rurais, uma determinante importante para incentivar os agregados familiares a poupar através do setor bancário formal.
- Melhoria do quadro de garantias de forma a ampliar o leque de ativos que podem servir como garantia para empréstimos, em especial em áreas rurais onde o valor é amiúde acumulado em ativos atípicos, como produção agrícola e pecuária. Estas políticas, contudo, devem ser consideradas como complementares entre si, ao contrário de isoladas.

Os doadores e instituições internacionais têm extenso historial na provisão de apoio financeiro e assistência técnica em Moçambique para o desenvolvimento do setor financeiro. No futuro, a execução da Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro é um empreendimento significativo que requer que o governo galvanize o apoio externo contínuo. A este respeito, em setembro de 2013, o Banco Mundial aprovou a primeira Operação Programática para o Desenvolvimento de Políticas do Setor Financeiro no montante de USD 25 milhões. A operação apoiará a estabilidade e inclusão financeira e desenvolvimento de longo prazo de mercados financeiros. O Fundo Monetário Internacional está a prestar assistência técnica em matéria de supervisão do setor financeiro, sistemas de pagamento e desenvolvimento do mercado monetário. Há outros doadores envolvidos, como, por exemplo o banco alemão KfW que está a ajudar a estabelecer um fundo de seguro de depósito e, em conjunto com o Banco Mundial e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, está a patrocinar o Fundo Fiduciário para o Aprofundamento do Setor Financeiro para apoiar o desenvolvimento de um setor financeiro aprofundado e mais alargado, particularmente nas áreas rurais. Para que o êxito seja assegurado, é essencial garantir uma coordenação contínua entre as iniciativas destes doadores e o trabalho das autoridades.

Conclusões

A inclusão financeira é um pilar importante da estratégia de crescimento inclusivo das autoridades moçambicanas. Não obstante a expansão das instituições bancárias e serviços financeiros nos últimos anos, a maior parte dos agregados familiares e MPME é excluída financeiramente. Para fazer face a este desafio, as autoridades adotaram a Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro para promover mudanças abrangentes no acesso, assim como na utilização eficiente de serviços financeiros do país.

Será necessária uma coordenação efetiva entre as autoridades e os doadores. Assim como também será importante complementar as políticas do setor financeiro com reformas estruturais que respondam a questões relacionadas com a baixa produtividade e rendimentos nas áreas rurais, a distribuição geográfica dos agregados familiares e as reduzidas capacidades de gestão das MPME. Cada uma destas limitações exerce um impacto adverso na expansão de bancos para áreas rurais ou na capacidade de particulares e empresas de usar os serviços financeiros existentes.

Referências

- Banco de Moçambique, 2013, “Desafios da Inclusão Financeira em Moçambique: Uma Abordagem do Lado da Oferta”, XXXVII Conselho Consultivo. http://www.bancomoc.mz/Files/GPI/Desafios_Mocambique.pdf.
- Batista, C. e P. Vicente, 2012, “Introducing Mobile Money in Rural Mozambique: Evidence from a Field Experiment”. http://www.poverty-action.org/sites/default/files/batista-vicente_compressed.pdf.
- di Castri, S., 2013, “Mobile Money: Enabling Regulatory Solutions” (Londres: GSMA). <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/02/MMU-Enabling-Regulatory-Solutions-di-Castri-2013.pdf>.
- FinMark Trust, 2013, “FinScope MSME Survey Mozambique 2012”, Preliminary Research Report.
- Sarma, M., 2012, “Index of Financial Inclusion—A Measure of Financial Sector Inclusiveness”, Berlin Working Paper on Money, Finance, Trade and Development No. 07/2012.
- Sarma, M. e J. Pais, 2011, “Financial Inclusion and Development”, *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 5, pp. 613–28.
- Triki, T. e O. Gajigo, 2012, “Credit Bureaus and Registries and Access to Finance: New Evidence from 42 African Countries”, African Development Bank Working Paper No. 154.

Rumo a um piso de proteção social em Moçambique

Yuan Xiao

Moçambique tem sido uma das economias de crescimento mais rápido em África ao longo das duas últimas décadas, mas os desafios recentes para traduzir esta tendência económica positiva numa redução significativa da pobreza tornou clara a necessidade de novas abordagens políticas que se centrem no crescimento inclusivo. No âmbito desta busca, a proteção social passou a ser um elemento mais central no debate político em Moçambique. O compromisso das autoridades na associação estreita a instituições internacionais e parceiros de desenvolvimento levou o país a tornar-se um piloto da Iniciativa de Piso de Proteção Social (PPS), um esforço internacional aprovado pelas Nações Unidas em Abril de 2009 na sequência da crise financeira e económica mundial.

Em Moçambique, a colaboração internacional estreita instada pela Iniciativa de Piso de Proteção Social envolveu: 1) uma análise conduzida pelo Banco Mundial dos programas de proteção social básica existentes; 2) simulações de custos dos programas ao abrigo do Plano Operacional, realizadas pela Organização Internacional do Trabalho e pela UNICEF, com o apoio técnico da Oxford Policy Management; e 3) uma análise efetuada pelo Fundo Monetário Internacional relativa ao espaço orçamental disponível à implementação desses programas. Os resultados desses esforços de colaboração foram a adoção de uma nova Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) e de um Plano Operacional em linha com padrões internacionais. Diversos parceiros de desenvolvimento internacionais estão a trabalhar em conjunto para apoiar o país no processo de implementação.

Este capítulo apresenta os resultados do trabalho de colaboração recente relativo à iniciativa de PPS em Moçambique. O capítulo aborda primeiro a motivação para um piso de proteção social em Moçambique,¹ seguida por uma descrição dos princípios e elementos do plano do Governo integrados na ENSSB. O capítulo analisa depois a sustentabilidade orçamental do PPS antes de apresentar as conclusões.

¹Para uma análise completa da experiência de Moçambique na adoção de um piso de proteção social, ver Cunha *et al.* (2013), o documento no qual este capítulo se baseia.

A defesa de um piso de proteção social

Pobreza, estrutura do mercado de trabalho e vulnerabilidades

Apesar da trajetória macroeconómica forte de Moçambique, os seus esforços de redução da pobreza não acompanharam o crescimento económico nos últimos anos. O Relatório de Avaliação da Pobreza Nacional mais recente mostra que não se verificou melhoria na redução da pobreza entre 2003 e 2008, com a estagnação da taxa de pobreza absoluta em 54,7% em 2008/09. As autoridades atribuíram a paragem da redução da pobreza a três fatores principais: 1) o crescimento da produtividade muito lento na produção das principais colheitas de produtos básicos com uma influência direta na segurança alimentar e no rendimento da maioria da população que depende da produção agrícola; 2) a vulnerabilidade da produção agrícola a choques e a padrões de sazonalidade na distribuição do rendimento das zonas rurais; e 3) o impacto dos preços internacionais dos produtos alimentares e dos combustíveis no custo de vida. Estas tendências também contribuíram para o aumento das tensões sociais que culminaram em distúrbios nas cidades em 2008 e em 2010. O crescimento em Moçambique não foi apenas menos benéfico aos pobres do que noutros países da região, mas o impacto do crescimento na pobreza também diminuiu ao longo do tempo, e as desigualdades sociais aumentaram.

A ausência de uma correlação entre o crescimento económico e a redução da pobreza está intimamente relacionada com a estrutura do mercado de trabalho do país. À semelhança de outros países na região, Moçambique registou um crescimento sem emprego, em que o mercado de trabalho oferece oportunidades de emprego limitadas e a maioria das famílias depende da agricultura de subsistência. Estima-se que a população economicamente ativa se situe em cerca de 11 milhões de pessoas, das quais a grande maioria (mais de 60%) trabalha por conta própria, cerca de um quarto são trabalhadores familiares não remunerados, e somente 10% são trabalhadores remunerados (4,1% funcionários públicos e 6,8% no setor privado). Aproximadamente três quartos da população ativa trabalha na economia informal, e uma proporção similar trabalha na agricultura, na grande maioria dos casos como agricultores de subsistência. As oportunidades de emprego mais produtivo têm-se concentrado principalmente em mega projetos intensivos em capital, conduzindo a uma retoma do crescimento que não foi acompanhada por diversificação económica (ver o Capítulo 4).

Os dados mais recentes do Inquérito aos Orçamentos Familiares (INE, 2008/09) indicam um elevado grau de vulnerabilidade das famílias aos choques agregados e idiossincráticos, resultantes de uma combinação de exposição elevada aos riscos e a uma falta de capacidade e de mecanismos para os abordar.

Em termos de riscos agregados, o país está altamente exposto a choques relacionados a condições meteorológicas, tais como secas, ciclones e inundações, e a choques económicos externos, tais como flutuações dos preços dos combustíveis

e dos produtos alimentares, e ao abrandamento económico local, em especial nas áreas rurais. A sazonalidade é um dos fatores que mais contribui para a insegurança alimentar. Além disso, existe uma forte correlação entre a insegurança alimentar, a pobreza e a escassez de bens, bem como entre a elevada prevalência de subnutrição crónica, falta de informação e uma baixa cobertura dos serviços públicos de saúde.

Os choques idiossincráticos estão principalmente relacionados com a estrutura demográfica das famílias e com limitações à participação no mercado de trabalho daqueles que potencialmente sustentam as famílias.

Uma característica-chave da população moçambicana é a grande propagação da pobreza e a vulnerabilidade. Não apenas as taxas de pobreza são muito elevadas em geral, mas ter uma grande percentagem da população próxima do limiar da pobreza deixa uma parte muito maior da população moçambicana muito vulnerável a pequenas variações do rendimento, quer sazonal, quer anual.

A Avaliação da Proteção Social do Banco Mundial, realizada em 2012, revela a pequena diferença nos níveis médios de consumo de produtos alimentares e não alimentares ao longo dos primeiros quatro quintis de riqueza. Esta situação dificulta a utilização de indicadores baseados em rendimento/consumo/bens para distinguir entre indivíduos para efeitos de objetivos.

Estrutura demográfica e capacidade de trabalho da população

O Quadro 9.1 apresenta uma classificação das famílias de acordo com a sua estrutura demográfica e capacidade de trabalho. Três principais conclusões podem ser retiradas com base nestes dados e usadas para orientar a conceção do programa destinado à Iniciativa de PPS:

- A grande maioria das famílias pobres e vulneráveis não está impedida de trabalhar.
- Existe um grupo pequeno mas significativo de famílias que carece permanentemente de capacidade produtiva. Os resultados do Inquérito aos Orçamentos Familiares confirmam que estas famílias se encontram no limiar mais baixo da distribuição de rendimentos.
- Existe um pequeno grupo de famílias vulneráveis que estão apenas temporariamente incapacitadas de participar no mercado de trabalho devido a condições transitórias, tais como gravidez, VIH/SIDA ou outra doença grave.

Principais desafios à introdução do piso de proteção social

A vantagem de Moçambique no desenvolvimento de um PPS nacional é a existência de um quadro jurídico alargado e abrangente de segurança social, que

Quadro 9.1. Distribuição dos tipos e composição dos agregados familiares

| Tipos de agregados familiares | Distribuição dos agregados (%) | | | Composição demográfica | | | | |
|---|--------------------------------|--------|-------|------------------------------|-------------------------|--|------------------------------|---|
| | Total | Urbano | Rural | Agregado Tamanho médio | Rácio de dependência | Número médio de crianças de 0-17 anos | Número médio de idosos | Número médio de adultos com deficiência ou doenças crónicas |
| Com limitações permanentes de trabalho | 8,1 | 5,2 | 9,2 | 2,3 | 1,0 | 0,9 | 1,4 | 0,0 |
| Deficientes/doentes crónicos, inválidos | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 2,2 | 1,0 | 1,1 | 0,0 | 1,0 |
| Com limitações temporárias de trabalho | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 1,7 | 1,0 | 1,7 | 0,0 | 0,0 |
| Sem limitações de trabalho | 1,5 | 2,4 | 1,1 | 4,4 | 0,7 | 2,2 | 0,5 | 0,6 |
| Chefiados por mulheres | 20,2 | 18,4 | 20,9 | 4,1 | 0,6 | 2,5 | 0,3 | 0,1 |
| Chefiados por homens | 69,9 | 73,6 | 68,4 | 5,1 | 0,5 | 2,7 | 0,1 | 0,0 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 4,5 | 0,6 | 2,5 | 0,3 | 0,2 |

Fonte: Cunha *et al.* (2013).

dispõe de duas componentes jurídicas principais: a Lei da Proteção Social (Lei 4/2007) e o Regulamento da Segurança Social Básica (Decreto n.º 85/2009). A Lei da Proteção Social organiza o sistema de proteção social em três pilares: segurança social básica, obrigatória e complementar.

No entanto, antes da reforma atual, o sistema apresentava deficiências graves. Um dos principais desafios colocados à proteção social em Moçambique é a baixa cobertura que o sistema oferece no seu conjunto. A cobertura prestada pelo mecanismo de segurança social está limitada a determinadas categorias da população economicamente ativa. Adicionalmente, em alguns casos, a cobertura já limitada prevista pela lei não se traduz em cobertura efetiva devido a lacunas na implementação. O potencial do mecanismo de segurança social para cobrir uma parte significativa da população está, assim, limitado no curto prazo. A proteção social não contributiva é também afetada por importantes lacunas relativas às coberturas. Uma vez que o sistema anterior à reforma estava principalmente centrado no Programa de Subsídio de Alimentos (PSA), a grande maioria das famílias pobres com membros em idade ativa e famílias com crianças e jovens foram deixadas de fora. Por sua vez, isto reflete as dotações orçamentais limitadas realizadas no setor, não obstante a tendência positiva nos últimos anos.

A fragmentação e duplicação do programa também constituíram uma limitação grave ao desenvolvimento de um sistema de proteção social efetivo e eficaz. Implementados por um grande número de diferentes instituições governamentais e não-governamentais com fontes de financiamento e mecanismos de implementação diversos, a maioria dos programas não contributivos não dispõe de uma escala suficiente para assegurar o impacto que se espera de um programa de proteção social. Esta situação traduz-se numa falta de coordenação, uma vez que as intervenções *ad hoc* são por vezes encorajadas por doadores e agências internacionais, isoladamente do quadro de política existente.

Por último, mesmo no âmbito de um cenário orçamental ideal, existe ainda um enorme desafio relativo à capacidade operacional de os programas funcionarem de forma efetiva e eficiente. É unanimemente reconhecido que os sistemas existentes — incluindo os seus recursos humanos, gestão e sistemas de informação, bem como os processos de identificação, seleção e pagamento de beneficiários — conduzem a custos administrativos excessivamente elevados e não oferecem as soluções mais atualizadas. Por conseguinte, será necessário realizar um esforço significativo em termos de criação de capacidade institucional que permita uma extensão da cobertura progressiva, sustentável e eficiente e a extensão progressiva do piso de proteção social.

Elementos da atual reforma da proteção social

Em 2010, o Governo aprovou a ENSSB, que estabelece três objetivos principais para o período de 2010 a 2014: 1) alargar a cobertura e o impacto das

intervenções; 2) aumentar a eficiência do sistema; e 3) assegurar a coordenação dos diferentes programas e serviços. O princípio da cobertura universal — em conjunto com a ideia de extensão gradual da cobertura de acordo com a capacidade do país e de organização abrangente em quatro áreas de intervenção (ação social direta, saúde, educação e ação social produtiva) — tornam a ENSSB um primeiro passo importante no sentido da implementação de um PPS moçambicano de acordo com padrões internacionais. Subsequentemente, em Setembro de 2011, o Conselho de Ministros aprovou um novo Plano Operacional Estratégico para a Segurança Social Básica.

Conceção do sistema reformado

O Plano Operacional constitui a base para a implementação da ENSSB nas áreas da ação social direta e produtiva para 2012–14. O plano reinterpreta as linhas de ação e projeções incluídas na ENSSB e fornece um quadro de política mais coerente para realizar a expansão e a consolidação globais do sistema, concebido em torno dos seguintes programas (Quadro 9.2):

- **Programa de Subsídio Social Básico (PSSB).** Trata-se de um programa de transferência de numerário orientado para famílias extremamente pobres nas quais nenhum adulto é capaz de trabalhar (famílias chefiadas por pessoas mais idosas ou com deficiência).
- **Programa de Apoio Social Directo (PASD).** O programa assegura apoio de curto prazo a famílias temporariamente vulneráveis.
- **Programa de Apoio às Unidades Sociais.** Este programa presta apoio de cuidados domiciliares e institucionais a crianças vulneráveis ou abandonadas, a idosos, vítimas de violência e sem-abrigo que requeiram serviços de cuidados intensivos.
- **Programa de Acção Social Produtiva (PASP).** O programa consiste no emprego direto em projetos de obras públicas com vista a construir ou a modernizar infraestruturas em comunidades pobres e vulneráveis e a disponibilizar programas de formação e outras oportunidades educacionais. O PASP orienta-se para famílias extremamente pobres nas quais um ou mais adultos são capazes de trabalhar, mas enfrentam perspectivas de emprego ou de geração de rendimento limitadas.

A cobertura e custo projetados de cada programa que se baseia no Plano Operacional são apresentados nos Quadros 9.3 e 9.4.

A combinação de programas e as principais características de conceção refletem os quatro princípios-chave que orientam a reforma:

Quadro 9.2. Parâmetros do desenho do programa da estratégia nacional de Moçambique para a segurança social básica

| Programa | Grupo elegível | Categorias visadas | Tipo de transferência | Número de pagamentos por ano (frequência) | Valor da transferência mensal | Montante da transferência mensal (2013) | Outros grupos visados |
|---|--|--|------------------------------|--|---|---|---|
| Programa Subsídio Social Básico (PSSB) | Agregados com limitações permanentes de trabalho | Com um idoso (mulheres acima de 55 anos e homens acima de 60 anos) e sem adultos são | Em dinheiro | 6 (bimensais) | 1/3 da linha de pobreza para o principal beneficiário, + 0,25% do benefício principal para cada familiar dependente, até ao máximo de 4 dependentes | MT 253 (benefício principal) + MT 63 por dependente | Agregados nos quatro quintis mais pobres da população total |
| Programa de Apoio Social Directo (PASD) | Agregados com limitações temporárias de trabalho e agregados que enfrentam choques | Com um membro doente crónico e sem adultos são Com um membro deficiente e sem adultos são Chefiados por crianças (com idade acima de 12 anos) | Em espécie | Varia (mensais) | Cabaz alimentar básico (proposta de ajustar a composição segundo o tamanho da família) | Média de MT 985 (proposta de ajustar a composição segundo o tamanho da família) | Agregados nos quatro quintis mais pobres da população total |
| | | Com adultos temporariamente incapazes de trabalhar e sem adultos são Com idosos, deficientes ou doentes crónicos acamados e sem adultos são Com adultos em tratamento por antirretroviral e com desnutrição aguda severa | | | | | |

(*Continua*)

Quadro 9.2 (conclusão)

| Programa | Grupo elegível | Categorias visadas | Tipo de transferência | Número de pagamentos por ano (frequência) | Valor da transferência mensal | Montante da transferência mensal (2013) | Outros grupos visados |
|---|---|--|-------------------------|---|---|---|--|
| | | Com crianças com desnutrição aguda severa | | | | | |
| | | Agregados que enfrentem choques temporários (apoio pontual) | | 1 | Varia | Varia | Não especificado |
| Programa de Apoio às Unidades Sociais | Membros do agregado que necessitam de cuidados institucionais | Crianças carenciadas e crianças de rua; idosos e deficientes sem apoio; vítimas de violência doméstica e de abuso; agregados repatriados | Cuidados institucionais | Não se aplica | Não se aplica | Não se aplica | Não se aplica |
| Programa de Acção Social Produtiva (PASP) | Agregados sem limitações de trabalho | Agregados com pelo menos um adulto são | | Rurais: 4 (mensais) | Valor da linha de pobreza (fixo por agregado) | MT 650 | Rurais: 15% das famílias identificadas por uma combinação de categorias, incidência de pobreza e critérios geográficos |
| | | Dá-se prioridade a agregados chefiados por mulheres; agregados com idosos, deficientes ou doentes crónicos; agregados com crianças desnutridas; agregados com elevadas taxas de dependência; e famílias de acolhimento | | Urbanos: 6 (mensais) | | | Rurais: 25% das famílias identificadas por uma combinação de categorias, incidência de pobreza e critérios geográficos |

Fontes: Autoridades moçambicanas e compilação do corpo técnico do FMI.

Quadro 9.3. Projeções da cobertura do Plano Operacional por número de agregados familiares

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Programa Subsídio Social Básico (PSSB) | 280.244 | 287.637 | 311.238 |
| Programa de Apoio Social Directo (PASD) | 37.243 | 46.617 | 58.029 |
| Programa de Apoio às Unidades Sociais (Serviços Sociais de Acção Social) | 2.159 | 2.253 | 2.351 |
| Programa de Acção Social Produtiva (PASP) | 174.994 | 295.629 | 443.363 |
| Total | 494.640 | 632.136 | 814.981 |

Fonte: Ministério da Mulher e da Acção Social, Plano Operacional (2011).

Quadro 9.4. Custo total estimado da atual proposta do Governo

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|--|-----------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|
| | Custo total (milhões de MT) | % do PIB | Custo total (milhões de MT) | % do PIB | Custo total (milhões de MT) | % do PIB |
| Programa Subsídio Social Directo (PSSB) | 1.303 | 0,30 | 1.473 | 0,29 | 1.707 | 0,30 |
| Programa de Apoio Social Directo (PASD) | 291 | 0,07 | 393 | 0,08 | 499 | 0,09 |
| Programa de Apoio às Unidades Sociais (Serviços Sociais de Acção Social) | 54 | 0,01 | 72 | 0,01 | 86 | 0,01 |
| Programa de Acção Social Produtiva (PASP) | 848 | 0,20 | 1.507 | 0,30 | 2.348 | 0,41 |
| Total | 2.475 | 0,58 | 3.425 | 0,69 | 4.617 | 0,81 |

Fonte: Ministério da Mulher e da Acção Social, Plano Operacional (2011).

- Estabelecer um sistema integrado e abrangente no qual as famílias pobres e vulneráveis sejam encaminhadas para diferentes programas em função da sua situação e características, principalmente da sua capacidade para trabalhar.
- Uma separação conceptual rigorosa entre ações destinadas às famílias com limitações em termos da capacidade de trabalhar e famílias sem essas limitações.
- O princípio de condicionamento das transferências de numerário ao envolvimento em atividades laborais (dinheiro pelo trabalho) é uma solução apropriada para transferir recursos para famílias pobres sem limitações em termos da capacidade de trabalhar.
- A decisão de orientar o programa para famílias e não para indivíduos, usando o indivíduo de referência como ponto de entrada para incluir todos os membros da família.

Face à situação anterior à reforma, os elementos do Plano Operacional constituem uma melhoria significativa no sentido do cumprimento das três garantias de segurança de rendimento da Iniciativa do PPS:²

- A componente de segurança do rendimento aos mais idosos, deficientes e doentes crónicos — Garantia (a) — é assegurada pelo PSSB a membros de famílias com limitações em termos de capacidade de trabalho, mas agora é também indiretamente alargada a membros de famílias sem limitações de trabalho através da introdução do PASP.
- A segurança de rendimento básico destinada a crianças — Garantia (b) — também é prestada indiretamente, beneficiando as suas famílias através do PSSB e do PASP. O principal elemento de preocupação aqui é o facto de a transferência do regime do PASP não ter sido estabelecida para refletir as características demográficas e dimensão da família (como acontece no PSSB), o que significa que as crianças em famílias mais numerosas receberão um apoio ao rendimento per capita inferior, com consequências negativas em termos de equidade e eficácia.
- A redefinição dos grupos-alvo do PASD constitui uma evolução importante no sentido de assegurar alguma fonte de rendimento aos membros que não podem (devido a doença) ou não devem (no caso de maternidade) ganhar um rendimento suficiente devido a um estado temporário — Garantia (c). No entanto, a cobertura é limitada aos casos nos quais sejam os únicos a assegurar o sustento da família.
- A introdução do PASP por si só é também um passo importante para assegurar uma garantia básica de segurança de rendimento a pessoas numa faixa etária economicamente ativa mas que não sejam capazes de ganhar um rendimento suficiente devido a desemprego ou subemprego — Garantia (c) — dependendo da escala e níveis de cobertura que o novo programa venha a alcançar.

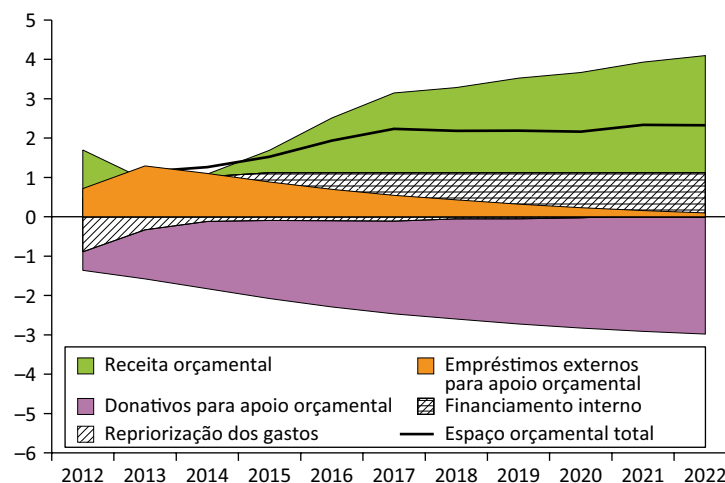
Expandir o piso de proteção social: Simulações do custo de políticas alternativas no médio prazo

Espaço orçamental

A identificação do espaço de financiamento ou orçamental nos próximos anos é fundamental para determinar a viabilidade de qualquer cenário de reforma com vista a um sistema de proteção social mais abrangente em Moçambique. Em geral, o espaço orçamental pode ser criado através da melhoria do envelope

²Apesar de progressos importantes, existe ainda uma grande margem para melhorias do novo sistema se o objetivo for cobrir totalmente as garantias, conforme definidas na Iniciativa do PPS.

Figura 9.1. Projeções para a criação de espaço orçamental (Acumulado em 2012–22; percentagem do PIB)



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

de despesas global e/ou da redefinição de prioridades dos diferentes tipos de despesas no âmbito de um determinado envelope. O envelope global de despesas pode ser melhorado através do aumento das receitas orçamentais, da atração de mais subvenções externas, da contração de mais empréstimos no estrangeiro ou do recurso a empréstimos nacionais. Enquanto país de baixo rendimento com enormes necessidades de desenvolvimento, Moçambique tem sido muito bem-sucedido no passado na criação de espaço orçamental para as suas despesas prioritárias. Por exemplo, as reformas profundas na administração fiscal permitiram o aumento de 6% do PIB das receitas fiscais entre 2008 e 2011, e a ajuda externa desempenhou um papel fundamental no apoio do investimento público e de projetos de desenvolvimento de Moçambique, financiando cerca de um terço do orçamento.

Em termos prospetivos, projeta-se que a arrecadação de receitas fiscais continue a aumentar, apesar de a um ritmo mais lento, e que continue a ser o impulsionador para a criação de espaço orçamental, com um aumento esperado de 0,2% do PIB por ano entre 2012 e 2022 (Figura 9.1).³ À medida que a economia de Moçambique amadurece, espera-se que as subvenções de apoio orçamental de doadores bilaterais diminuam consideravelmente.⁴ Também

³Este cenário conservador baseia-se em dados do FMI (2013) e presume que não se verificará um montante significativo de receitas adicionais decorrentes do setor nascente de recursos naturais. Espera-se uma receita considerável após o começo da produção de gás natural liquefeito no início da década de 2020, estando o máximo da sua contribuição para além do horizonte de simulação considerado neste capítulo (ver o Capítulo 11). Para mais informações sobre projeções orçamentais atualizadas, consultar os relatórios do FMI mais recentes.

⁴Para efeitos desta discussão, só se consideram as subvenções e empréstimos externos que não sejam especificamente afetados a projetos de investimento.

se projeta que os empréstimos à consolidação orçamental, principalmente de doadores multilaterais, tais como o Banco Mundial, diminuam, mas a um ritmo mais gradual. O Governo está igualmente a planear manter o financiamento nacional limitado para evitar a exclusão do setor privado. Numa base líquida, estes fatores contribuirão em 1,2% do PIB para melhorar o envelope global de despesas entre 2012 e 2022, uma vez que o aumento da arrecadação de receitas fiscais irá mais do que compensar a diminuição projetada das subvenções. Para além disso, o Governo pretende também redefinir as prioridades e otimizar os seus programas de despesa, principalmente através da eliminação do oneroso e mal orientado subsídio ao combustível, que representou 1,1% do PIB em 2011, e estima-se que 0,6% em 2012. Uma eliminação total deste subsídio liberaria recursos para despesas prioritárias. No total, seria possível criar um espaço orçamental adicional de 2,3% do PIB durante o período de 2012 a 2022 a partir dos dois mecanismos, o qual poderia ser afetado aos programas de despesas prioritárias do Governo.

Vários fatores podem melhorar ainda mais estas perspetivas. O setor dos recursos naturais em expansão pode fornecer recursos adicionais no médio prazo, desde que não existam estrangulamentos ao seu desenvolvimento em termos de infraestruturas, que o regime orçamental para o setor seja modernizado e que os lucros eventuais sejam integrados em quadros orçamentais. Além disso, o apoio dos doadores poderia ser ainda mais estimulado.

Cenários de política alternativos

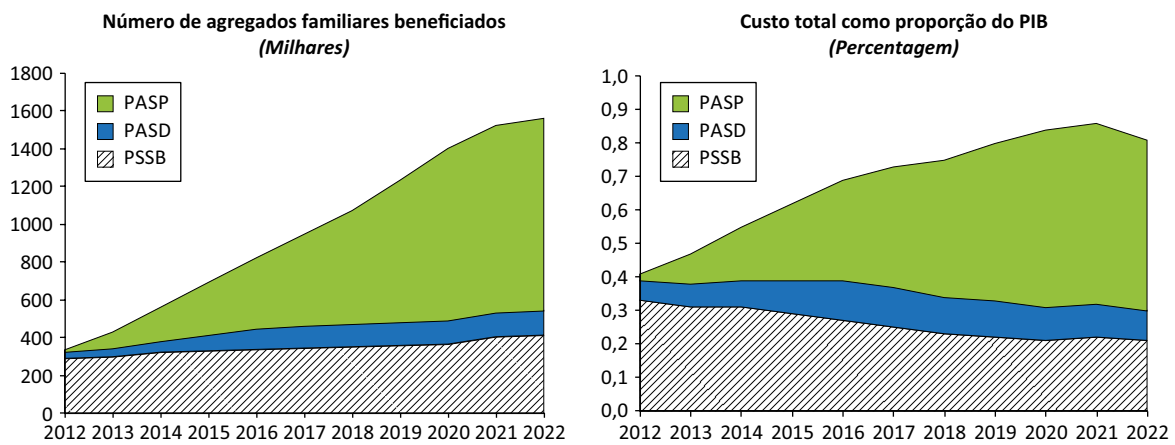
No quadro do programa económico do Governo, está prevista uma afetação orçamental de cerca de 0,8% do PIB para 2014–16. Dependendo da evolução das reformas para expandir a capacidade de implementação e a opção política do Governo, a expansão do PPS no longo prazo pode realizar-se em vários cenários de política,⁵ dois dos quais são aqui ilustrados.

Cenário A de políticas: Proposta atual de Governo até 2022

Este cenário representa os objetivos aprovados pelo Governo no Plano Operacional (exceto pelos efeitos dos atrasos acima referidos nos desembolsos e na implementação em 2012). O principal aumento de cobertura ocorreria no PASP depois de 2016 sob a forma de uma maior participação (Figura 9.2). De facto, com base na reforma atual, este é o programa com maior potencial de expansão da cobertura, alcançando um pouco mais de 1 milhão de famílias beneficiárias em 2022. Inversamente, o PSSB centra-se num grupo de famílias bem definido (com limitações permanentes em termos de capacidade de trabalhar), não devendo ultrapassar as 400 mil famílias (depois de excluir as

⁵Ver Cunha *et. al.* (2013) para simulações adicionais.

Figura 9.2. Cenário A de políticas: Beneficiários e custos



Fonte: Cunha *et al.* (2013)

Obs.: PASP = Programa de Acção Social Produtiva; PASD = Programa de Apoio Social Directo; PSSB = Programa de Subsídio Social Directo.

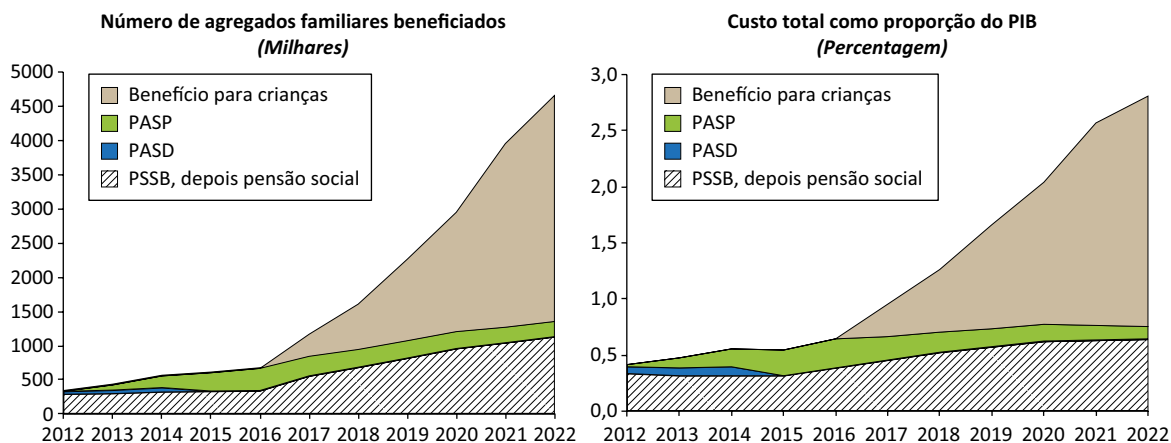
famílias no quintil superior ou as que recebem uma pensão formal). No que se refere ao PASD, as estimativas são mais provisórias, uma vez que os dados disponíveis não permitem a identificação de alguns dos grupos-alvo (tais como famílias com membros subnutridos em tratamento por antirretrovirais). Espera-se que este programa alcance cerca de 130 mil famílias beneficiárias quando estiver plenamente implementado.

Este cenário de base é consistente com o quadro orçamental de médio prazo do FMI para 2012–17 e a análise de sustentabilidade da dívida num horizonte temporal mais alargado, deixando margem para investimento e outras categorias de despesa importantes. Nos anos seguintes, o Governo irá necessitar de avaliar regularmente os custos e a viabilidade de aumentar as transferências existentes que gerarão melhorias das condições de vida dos beneficiários, tendo em conta os progressos realizados na criação de capacidade e investimento de capital para o fornecimento de serviços.

Cenário B de políticas: Restruturação do programa após 2015

Após 2014, o Governo avaliará a implementação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica e o Plano Operacional, os quais poderão levar a alterações de política. Sem tentar antecipar as direções da reforma futura, o cenário B (Figura 9.3) alinha-se com algumas das recomendações da Avaliação da Proteção Social de Moçambique realizada pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 2012), as quais sugerem que, numa segunda fase, o PPS deve centrar-se em dois pilares principais: uma pensão social orientada para os idosos pobres, pessoas com deficiência e doentes crónicos; e um programa de benefícios para

Figura 9.3. Cenário B de políticas: Beneficiários e custos



Fonte: Cunha *et. al.* (2013).

Obs.: PASP = Programa de Acção Social Produtiva; PASD = Programa de Apoio Social Directo; PSSB = Programa de Subsídio Social Directo.

crianças orientado para famílias pobres com crianças ou famílias chefiadas por crianças. A estrutura sugerida do programa implicará uma mudança da abordagem atual, dissociando a alocação do mecanismo de apoio alternativo para a avaliação da capacidade de trabalho residual. Este cenário simula a cobertura praticamente universal de alguns dos benefícios, dando uma melhor resposta às três garantias do PPS de segurança de rendimento, e indica qual deverá ser o esforço orçamental para abordar esse objetivo. O custo aumentará consideravelmente após 2017 por comparação com o cenário de base.

Conclusões

Em Moçambique, a expansão da cobertura de proteção social é cada vez mais encarada como um elemento importante para gerar um padrão de crescimento mais inclusivo, reduzindo, assim, o risco de tensões sociais e contribuindo para um melhor ambiente económico. Tendo em conta a estrutura do mercado de trabalho, a solução mais viável para o estabelecimento de um piso de proteção social em Moçambique é expandir a proteção social não contributiva e não depender apenas dos subsistemas contributivos. É provável que essa abordagem induza um impacto benéfico substancial na redução da pobreza e — se combinada com intervenções complementares — alterações profundas e sustentáveis na estrutura produtiva da força de trabalho.

A principal conclusão deste exercício conjunto é que a criação progressiva de um piso de proteção social adaptado às necessidades de Moçambique não apresenta uma ameaça à sustentabilidade orçamental. No passado, Moçambique

tem sido muito bem-sucedido na criação de espaço orçamental para as suas despesas prioritárias. Em termos prospetivos, espera-se que o Governo continue a aproveitar as vantagens das reformas das receitas e da redefinição das despesas, criando assim o espaço orçamental necessário para as suas diversas prioridades. Em termos de viabilidade financeira, o Governo deve criar espaço para uma expansão significativa dos programas de segurança social básica, possivelmente para além do que foi proposto no Plano Operacional.

No entanto e tendo em conta as limitações atuais de capacidade operacional, em particular dados muitos dos que se encontram em situação mais vulnerável viverem em áreas remotas, essa expansão só será viável se for acompanhada por um investimento considerável no desenvolvimento de sistemas de fornecimento de serviços mais eficientes e eficazes. Independentemente da sua viabilidade orçamental, o maior desafio em termos de reforma será, assim, o estabelecimento de sistemas que permitam o fornecimento de serviços de forma eficiente, transparente e responsável. O desenvolvimento de um novo sistema de gestão e de informação, incluindo um novo registo único, novas modalidades de pagamento (p. ex., serviços bancários móveis), novos processos de identificação e seleção dos beneficiários e mecanismos de monitorização e avaliação, é essencial. Esse esforço está em curso com o apoio de vários parceiros.

Referências

- Banco Mundial, 2012, “Mozambique Social Protection Assessment: Review of Social Assistance Programs and Social Protection Expenditures”, Report No. 68239-MZ (Washington).
- Cunha, N., L. Pellerano, J. Mueller, V. Lledo, Y. Xiao e P. Gitton, 2013, “Towards a Mozambican Social Protection Floor: Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs”. ESS Paper No. 41 (Genebra: Organização Internacional do Trabalho).
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2013, “Republic of Mozambique: Fifth Review under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria”, IMF Country Report No. 13/1 (Washington) [“República de Moçambique: Quinta Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação”, Relatório Nacional do FMI nº 13/1].
- Instituto Nacional de Estatística (INE), 2008/09, Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF), Maputo.

10

Desafios orçamentais da forte expansão dos recursos naturais

Alex Segura-Ubierno, Marcos Poplawski-Ribeiro e Christine Richmond

O desenvolvimento de recursos naturais terá uma grande influência na economia moçambicana, requerendo alterações significativas na abordagem atual à formulação de política orçamental. É provável que as receitas dos recursos, embora modestas neste momento, se tornem consideráveis e ofereçam uma oportunidade única para colmatar lacunas em termos de infraestruturas, para investir em setores prioritários, tais como saúde e educação, apoiar um crescimento mais inclusivo e transformar radicalmente a economia. Simultaneamente, a experiência internacional demonstrou que as receitas dos recursos também podem ser uma maldição, aumentando a vulnerabilidade da economia a choques externos, reduzindo a capacidade de tributar o setor não associado aos recursos e contribuindo para uma governação política e económica fraca. Além disso, os fluxos de ajuda, que representaram em média 9–10% do PIB na última década, podem diminuir, apresentando assim uma oportunidade para Moçambique reduzir a sua dependência da ajuda.

Não é preciso olhar muito longe em Moçambique para ver o potencial de uma expansão no desenvolvimento dos recursos naturais. Por exemplo, embora o contributo do setor mineiro para a economia seja para já pequeno, as minas de carvão estão a expandir-se em linha com a capacidade de transporte, e é provável que as descobertas recentes de gás natural venham a transformar Moçambique num dos países mais ricos em recursos (Quadro 10.1). Não obstante a exploração e a avaliação ainda estarem em curso, existem reservas potencialmente recuperáveis de carvão superiores a 100 biliões de pés cúbicos de acordo com as recentes descobertas realizadas pela Anadarko e pela ENI, e descobertas adicionais podem ainda vir a acontecer. Ao longo das próximas duas décadas, Moçambique pode tornar-se no terceiro maior exportador de gás natural liquefeito (GNL) do mundo (a seguir ao Qatar e à Austrália). Além disso, os investimentos em curso em minas de carvão e na infraestrutura de transportes, realizados em especial pelos gigantes de minas Vale e Rio Tinto, podem colocar Moçambique entre os cinco principais exportadores de carvão do mundo nos próximos 10 anos.

Quadro 10.1. Indicadores do setor mineiro (Percentagem, salvo indicação em contrário)

| | 2001–10 Média | 2011 | 2012 (estimado) | 2013 (projetado) | 2014 (projetado) |
|--|------------------|-------|--------------------|---------------------|---------------------|
| PIB da mineração (nominal, milhões de MT) | 2.030 | 5.022 | 8.718 | 12.270 | 14.978 |
| PIB da mineração (parcela do PIB nominal total) | 1,0 | 1,4 | 2,1 | 2,7 | 2,8 |
| Crescimento real da mineração | 19,8 | 15,5 | 39,3 | 33,4 | 15,6 |
| Contributo da mineração para o crescimento do PIB total (pontos percentuais) | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,3 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | |
| Crescimento total do PIB real | 8,0 | 7,3 | 7,2 | 7,1 | 8,3 |
| Crescimento do PIB real não mineiro | 8,0 | 7,2 | 6,8 | 6,7 | 8,2 |

Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas e projeções do corpo técnico do FMI.

Este capítulo aborda os desafios orçamentais associados à expansão dos recursos naturais e fornece algumas ferramentas analíticas que podem ajudar a avaliar as vantagens associadas a decisões de política alternativas. Em primeiro lugar, o capítulo discute os objetivos do quadro orçamental no novo ambiente rico em recursos, depois analisa a forma como a política orçamental deve encontrar o equilíbrio certo entre a necessidade de aumentar o investimento em setores prioritários, tendo em conta as limitações de capacidade, e tece considerações sobre a sustentabilidade orçamental e a exaustão no longo prazo. O capítulo volta-se depois para uma discussão sobre a importância de proteger o orçamento anual da volatilidade dos preços e apresenta algumas regras orçamentais que Moçambique pode considerar para apoiar este objetivo. Identificam-se alguns fatores institucionais principais, incluindo considerações relativas à gestão das finanças públicas que terá de ser reforçada para garantir que a riqueza dos recursos seja usada de forma eficiente e transparente.

Reforçar o quadro orçamental

Um quadro orçamental define o modo como um país escolhe prioridades e objetivos na formulação da sua política orçamental, sendo constituído por um conjunto de indicadores, regras e instituições que apoiam objetivos de política particulares.¹ O principal objetivo orçamental seria alavancar as receitas dos recursos naturais para fomentar o desenvolvimento através de investimentos de grande escala em infraestruturas e setores sociais que geram externalidades positivas para o resto da economia, tendo simultaneamente em conta a necessidade de poupança que compense a volatilidade das receitas e considerações

¹Esta discussão inspira-se em FMI (2012a, Seção III), coordenado por Alex Segura-Ubierno, que altera o quadro anterior do FMI para a análise da política orçamental em países ricos em recursos. Para consultar uma síntese do quadro anterior, ver Barnett e Ossowski (2002).

relativas a equidade intergeracional. O principal desafio orçamental passaria por alavancar as receitas dos recursos naturais sem comprometer a estabilidade macroeconómica num contexto no qual a formulação de política orçamental se tornará mais complexa (Daniel *et al.*, 2013). Isto requererá vontade política para usar adequadamente a riqueza dos recursos naturais, transparência para assegurar a prestação de contas e boa governação e instrumentos orçamentais para ajudar a evitar os tipos de armadilhas que foram observados em outros países. Três instrumentos são particularmente importantes:

- **Indicadores.** Serão necessários indicadores orçamentais para avaliar a orientação orçamental no curto prazo e a solvência no médio prazo.² Os indicadores orçamentais tradicionais, tais como o saldo orçamental global ou o saldo primário nacional, atualmente utilizados por Moçambique, não serão adequados à orientação deste tipo de análise. À medida que a importância das receitas dos recursos aumenta, Moçambique deverá começar a calcular o saldo primário não relacionado aos recursos.³ Outro indicador útil será o saldo primário estrutural, no qual as receitas dos recursos são calculadas utilizando médias dos preços passados e/ou futuros esperados (ver a discussão abaixo).
- **Regras.** A transformação num país rico em recursos naturais irá também complicar a formulação da política orçamental em dois aspetos adicionais. Primeiro, a volatilidade dos preços futuros dos recursos naturais irá conduzir a uma volatilidade das receitas e complicar o planeamento orçamental, o que pode requerer a adoção de uma regra orçamental que dissocie as despesas das receitas dos recursos naturais. Segundo, ao contrário de outras receitas associadas à atividade económica regular, as receitas dos recursos naturais são exauríveis, o que significa que o governo terá de lidar com questões de sustentabilidade no longo prazo e equidade intergeracional, evitando a necessidade de grandes ajustamentos orçamentais quando a riqueza dos recursos se esgotar.
- **Instituições.** O quadro orçamental também necessita de ser apoiado por instituições orçamentais fortes. Moçambique terá de aumentar a sua capacidade de realizar previsões de receitas no longo prazo, estabelecer uma orientação de médio prazo do orçamento, implementar projetos de investimento público de qualidade e gerir instituições especiais, tais como fundos de recursos naturais.

²De um modo simplificado, a resposta a esta pergunta requer uma avaliação sobre se o objetivo para o défice orçamental é consistente com a sustentabilidade da dívida e a estabilidade macroeconómica no curto prazo (p. ex., inflação baixa, um saldo de transações correntes externas sustentável e taxas de juro moderadas), tendo em conta a posição cíclica da economia (ou seja, se o crescimento do PIB real é avaliado como sendo superior ou inferior ao seu nível potencial).

³O saldo primário não relacionado aos recursos é equivalente às receitas não relacionadas com os recursos menos as despesas primárias (ou seja, excluindo os pagamentos e receitas líquidos de juros). Nos casos em que as receitas dos recursos sejam significativas, este indicador fornece uma melhor medida do impacto da política orçamental na procura agregada.

Quadro 10.2. Objetivos do quadro orçamental em países ricos em recursos

| Matriz decisória | | Receitas de recursos naturais | | | |
|------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|----------|
| | | Duradoura | | Curto prazo | |
| | | Objetivos | Exemplos | Objetivos | Exemplos |
| Escassez de capital | Alta | Estabilidade macroeconómica | Iraque | Estabilidade macroeconómica | Gana |
| | | Gestão da volatilidade | Nigéria | Sustentabilidade/Esgotamento | Bolívia |
| | Desenvolvimento | Moçambique (Cenário B) | Desenvolvimento | Moçambique (Cenário A) | |
| | Baixa | Estabilidade macroeconómica | Arábia Saudita | Estabilidade macroeconómica | |
| Gestão da volatilidade | | Canadá Kuwait | Sustentabilidade/Esgotamento | Países Baixos Noruega | |

Fonte: Compilação do corpo técnico do FMI.

O principal objetivo do quadro orçamental em Moçambique será impulsionar o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, manter a estabilidade macroeconómica. O Quadro 10.2 descreve os quatro principais objetivos de um quadro orçamental para países ricos em recursos. Contribuir para a estabilidade macroeconómica é um objetivo fundamental de qualquer quadro orçamental. A importância relativa de outros objetivos pode variar dependendo do nível de escassez de capital e da longevidade da riqueza dos recursos naturais.

- Em países com *baixa escassez de capital e uma riqueza de recursos duradoura*,⁴ uma das prioridades-chave é compensar a volatilidade. Por exemplo, um país como a Arábia Saudita é relativamente desenvolvido e dispõe de riqueza de petróleo que pode durar várias gerações. As receitas dos recursos são também uma proporção grande da receita total. Neste contexto, questões relativas à exaustão não são uma preocupação imediata (ou seja, o impacto do esgotamento dos recursos naturais nas finanças públicas). Em contrapartida, assegurar que os planos de despesa pública estão protegidos de flutuações inesperadas dos preços dos recursos é um objetivo-chave da política. Da mesma forma, grandes receitas dos recursos podem criar pressão política no sentido de aumentar a despesa pública demasiado rapidamente, o que pode ter consequências não intencionais através de uma apreciação excessiva da taxa de câmbio real ou uma inflação mais elevada.
- Em países com *baixa escassez de capital mas com uma riqueza de recursos de curto prazo*, a economia de uma parte substancial da riqueza dos recursos para gerações futuras parece apropriada. Na Noruega, por exemplo, a maior

⁴A riqueza de recursos caracteriza-se como duradoura quando se projeta a manutenção das receitas dos recursos em níveis elevados (p. ex., mais de 20% da receita total) por um período superior a 30–35 anos.

parte da riqueza dos recursos foi guardada numa conta separada. Por outras palavras, a riqueza dos recursos foi transformada em ativos financeiros que irão apoiar as necessidades do sistema de pensões e de cuidados de saúde do país à medida que a população envelhecer. O modelo norueguês é reconhecido em todo o mundo pela sua ênfase na prudência orçamental, transparência e equidade intergeracional. No entanto, economizar a maioria das receitas dos recursos numa conta separada pode gerar uma taxa de rentabilidade inferior ao investimento em infraestruturas quando o capital físico nacional é baixo, como é o caso de países em desenvolvimento.

- Num país como Moçambique, com *escassez de capital e enormes necessidades de desenvolvimento*, uma estratégia que economize a maior parte da riqueza dos recursos para futuras gerações não parece ser a ideal. Será necessário um quadro diferente, com flexibilidade suficiente para permitir o aumento do investimento público, mas tendo em conta limitações da capacidade de absorção e a necessidade de transparência para garantir uma boa governação da arrecadação das receitas dos recursos e da despesa. No entanto, considerando a incerteza sobre quanto tempo durarão as reservas, ainda não é possível decidir se abordar questões de sustentabilidade/exaustão ou gerir a volatilidade — cenários A e B de recursos naturais, respetivamente, na discussão abaixo — será o objetivo primário do quadro orçamental. Além disso, o desvio ao quadro de prudência seguido pela Noruega só será apropriado quando a riqueza dos recursos for utilizada em projetos que representem um bom investimento, o que depende da solidez do sistema de gestão das finanças públicas e da qualidade das instituições para a gestão do investimento público.

A conceção do quadro orçamental ideal em Moçambique depende de vários fatores que ainda não são totalmente conhecidos.⁵ Em particular, existem ainda apenas indicações preliminares sobre a dimensão das reservas totais confirmadas e, num futuro próximo, ainda se podem descobrir outros campos. Segundo, é difícil prever a taxa de produção de gás e os preços devido às incertezas sobre os atuais planos de investimento da Anadarko e da ENI para a próxima década. Terceiro, a posição de Moçambique no mercado internacional de gás ainda não foi definida, o que pode estar associado a uma enorme variabilidade do nível de receitas dos recursos que Moçambique pode arrecadar. Assim, as considerações analíticas relativas a possíveis opções são preliminares, e não é possível dar um conselho específico sobre opções de política rigorosas. Parece ser útil, por conseguinte, organizar a discussão em volta de dois cenários possíveis: o cenário A de recursos naturais pressupõe reservas naturais de curto prazo (ou seja, inferiores a 30 anos), no qual as questões de exaustão são mais importantes do que a gestão da volatilidade, e o cenário B pressupõe que as reservas são duradouras (ou seja, mais de 30 anos) e a gestão da volatilidade é uma prioridade mais imediata.

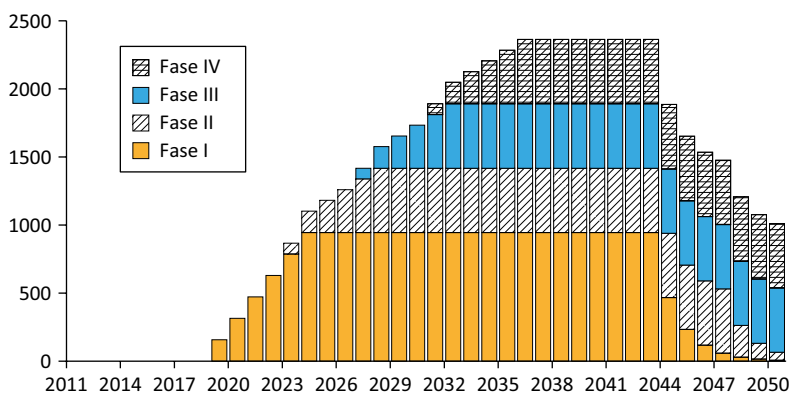
⁵Para uma discussão mais aprofundada sobre estas questões, ver Segura-Ubiergo *et al.* (2013).

Cenário A de recursos naturais: Avaliação da sustentabilidade orçamental

Um cenário ilustrativo pode ser criado para avaliar as vantagens associadas a decisões de política alternativas numa situação em que se presume que receitas substanciais provenientes dos recursos durarão cerca de 30 anos. Este cenário pressupõe que a produção de GNL se inicia em 2019 e aumenta gradualmente até atingir a sua capacidade plena em 2036 (Figura 10.1), começando então a diminuir após 2043. Embora o horizonte de recursos seja relativamente longo, as questões referentes à exaustão constituirão ainda assim uma fonte significativa de preocupação na conceção de uma regra orçamental apropriada. Exceto se se verificarem novas descobertas, a produção diminuirá a um ritmo rápido e, em 2055 (cerca de 35 anos após o início da produção), os níveis de produção terão diminuído significativamente. Conforme indicado abaixo, isto terá um impacto considerável nas receitas públicas. Tendo em conta a diminuição das receitas dos recursos, o Estado terá economizado ao longo do tempo uma proporção suficiente das receitas dos recursos para se preparar para este cenário e terá investido em ativos produtivos que apoiem o crescimento do restante da economia. Caso o aumento da produção pressuposto neste cenário não se materialize, as questões relativas à exaustão irão obviamente tornar-se cada vez mais relevantes.

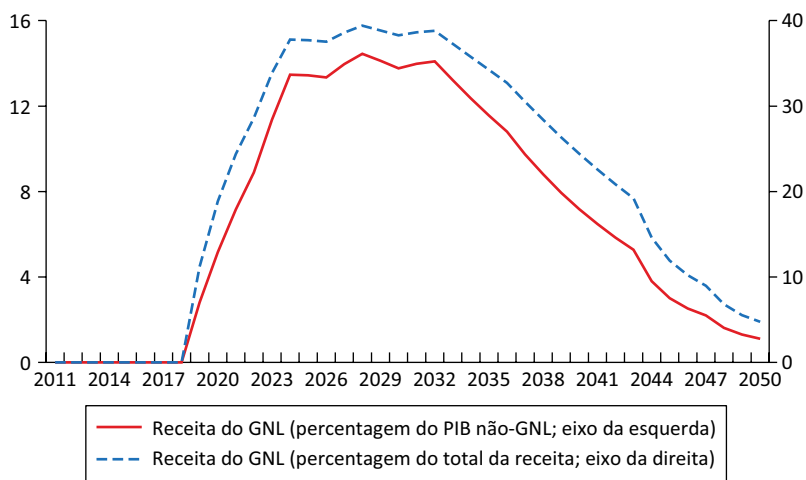
Em conformidade com o perfil de produção acima, as receitas dos recursos podem alcançar 15% do PIB não relacionado aos recursos e representar até 40% da receita total no final da próxima década (Figura 10.2). Isto constituiria uma fonte substancial de receitas para o orçamento e poderia conferir o tão necessário espaço orçamental para abordar as necessidades urgentes de desenvolvimento. Seria uma grande oportunidade para investir em projetos de infraestruturas com retorno elevado em portos, produção de energia e rede de transportes. Atualmente, por exemplo, somente 20% das estradas de Moçambique são pavimentadas, só 30% da população tem acesso a saneamento e cerca de 60% das famílias não tem acesso a eletricidade. Existem também

Figura 10.1. Produção hipotética de gás natural liquefeito
(Em bilhões de BTU/ano)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

**Figura 10.2. Receita dos recursos do gás natural liquefeito (GNL)
(Porcentagem)**



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

enormes desafios sociais, incluindo a forma de reduzir a subnutrição infantil e melhorar o conjunto de qualificações da população ativa.

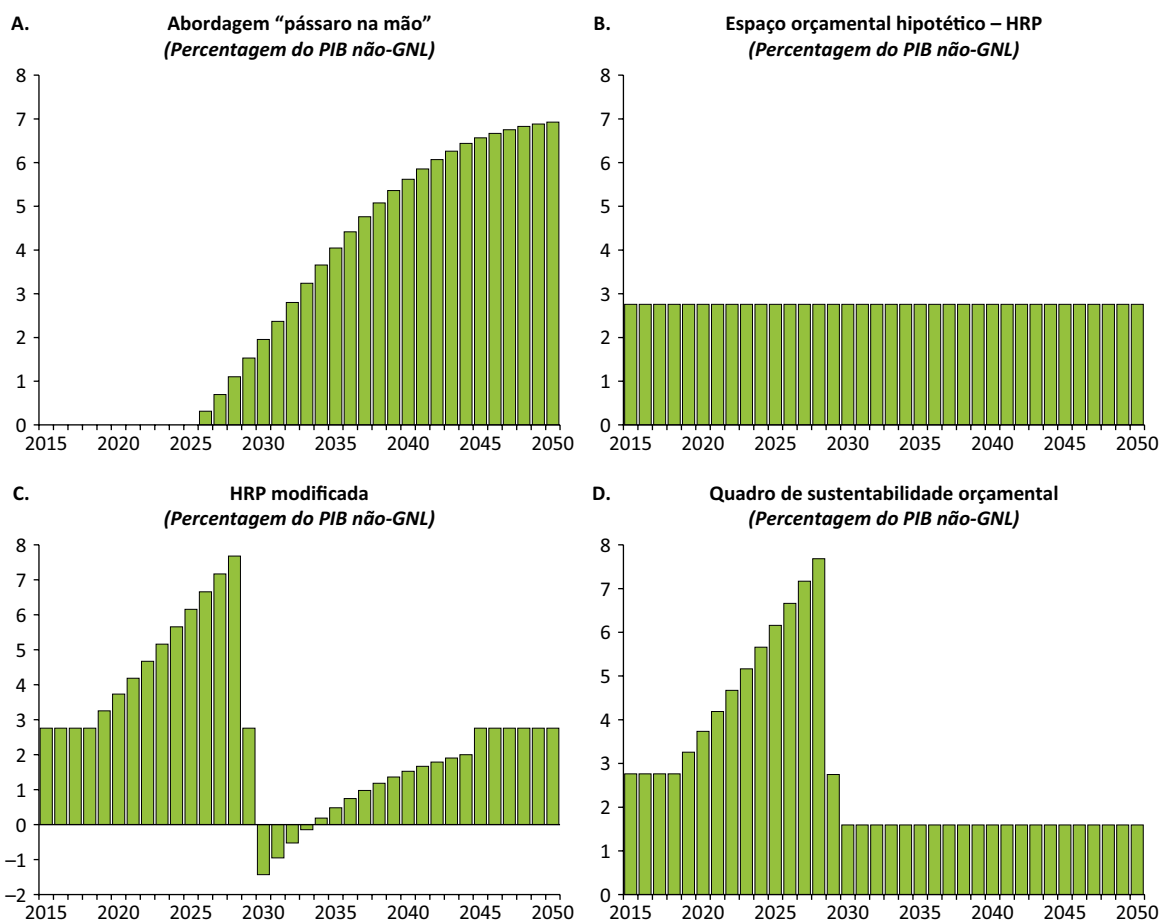
Simultaneamente, no entanto, as receitas dos recursos são não renováveis e o governo deve decidir quanto gastar e quanto economizar para apoiar a despesa no futuro. Uma regra de saldo primário não relacionado aos recursos é particularmente apropriada em países com horizontes de reservas mais curtos, nos quais as questões de exaustão se destaquem. A meta para o saldo primário não relacionado aos recursos pode ser definida de várias formas. As abordagens seguintes são relevantes para a tomada de decisões informadas nesta matéria:⁶

- **Um pássaro na mão.** Com esta abordagem, todas as receitas dos recursos naturais serão economizadas numa conta ou fundo separado. Somente os juros das poupanças financeiras atuais serão gastos. Assim, a riqueza dos recursos será permanentemente transformada em riqueza financeira. Uma vez que o valor das poupanças aumentará gradualmente ao longo do tempo e à medida que as receitas dos recursos são depositadas na conta, o espaço orçamental gerado pelas receitas dos recursos naturais irá crescer com o tempo (Figura 10.3, Painel A).⁷

⁶A discussão presume que um país parte de um saldo orçamental sustentável e determina o nível apropriado de despesa adicional que será associado à “riqueza de recursos naturais”, pressupondo que as receitas não relacionadas com os recursos permanecem constantes e que a assistência internacional não diminui. Na prática, tendo em conta que os fluxos de ajuda se podem reduzir ao longo do tempo, a quantidade de espaço orçamental adicional pode ser menor, uma vez que parte das receitas dos recursos terá de ser usada para compensar a diminuição dos donativos dos doadores.

⁷Este modelo é seguido pela Noruega, que estabelece um objetivo de saldo primário não relacionado aos recursos igual a cerca de 4% do valor dos ativos financeiros existentes, uma vez que esta é a estimativa do governo da taxa de rentabilidade dos seus ativos financeiros no longo prazo.

Figura 10.3. Espaço orçamental ilustrativo com regras alternativas de recursos naturais



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Obs.: GNL = gás natural liquefeito; HRP = hipótese do rendimento permanente.

- Hipótese do rendimento permanente.** Uma alternativa seria definir a meta orçamental (saldo primário não relacionado aos recursos) num nível consistente com a riqueza financeira “futura”. Basicamente, este cálculo transforma a riqueza dos recursos no terreno em riqueza financeira “virtual” e usa uma taxa de rentabilidade implícita. A riqueza total dos recursos é a soma da riqueza financeira existente com as receitas futuras dos recursos, medidas em valor atual líquido. No âmbito desta abordagem, o aumento pode iniciar-se mais cedo, mas seria mantido em níveis relativamente modestos, tendo em conta as grandes necessidades de desenvolvimento. A regra da hipótese do rendimento permanente forneceria espaço orçamental (ou seja, capacidade de aumentar a despesa) equivalente a 2,8% do PIB não relacionado aos recursos (Figura 10.3, Painel B).⁸

⁸Isto presume que a posição orçamental inicial antes da descoberta da riqueza de recursos era sustentável e que as receitas não relacionadas com os recursos permanecem constantes ao longo do tempo.

- **Hipótese do rendimento permanente modificada.** Tendo em conta a escassez de capital em Moçambique, a taxa de rentabilidade do investimento em ativos físicos nacionais e/ou capital humano pode bem ultrapassar a taxa de rentabilidade dos ativos financeiros depositados no estrangeiro. No âmbito desta abordagem, pressupõe-se que parte da riqueza dos recursos é gasta antecipadamente. No entanto, se o aumento do investimento público não resultar num maior crescimento, haverá a necessidade de ajustamento orçamental no futuro para reconstituir os ativos financeiros e assegurar que a política orçamental permaneça num caminho sustentável. Este seria o caso se a riqueza no terreno fosse “consumida” sem um aumento suficiente dos ativos físicos. A hipótese do rendimento permanente modificada fornece uma ilustração de como a limitação orçamental intertemporal seria satisfeita se o aumento do investimento não tivesse um impacto positivo no crescimento (Figura 10.3, Painel C).
- **Quadro de sustentabilidade orçamental.** Este quadro integra *ex ante* o impacto esperado de um maior investimento no crescimento e nas receitas não relacionadas com os recursos. A sustentabilidade orçamental seria consistente com uma redução da riqueza pública (usando os ativos para criar capital humano e físico). Uma menor riqueza financeira geraria um menor fluxo de receitas para o orçamento do que no quadro baseado na hipótese do rendimento permanente. Todavia, a despesa orçamental pode ainda ser estabilizada a um nível mais elevado porque um maior crescimento terá “receitas orçamentais” sob a forma de maiores receitas não relacionadas com os recursos (Figura 10.3, Painel D). O nível líquido de estabilização da riqueza depende dos pressupostos de crescimento futuro não relacionado com os recursos de Moçambique. Isto contrasta com os outros quadros que se centram na preservação do valor total de riqueza financeira ao longo do tempo.

O quadro de sustentabilidade orçamental seria a abordagem mais apropriada para Moçambique, mas a sua implementação constituiria um desafio. A principal diferença entre o quadro de sustentabilidade orçamental e outros quadros é que a abordagem do primeiro permite uma redução permanente da riqueza financeira, enquanto os outros modelos não. Todos os outros modelos presumem que a riqueza de recursos naturais é exaurível e necessita de ser poupada (ou seja, transformada em riqueza financeira), com diferenças apenas no perfil temporal das poupanças.⁹ Em contrapartida, o quadro de sustentabilidade orçamental reconhece que a riqueza dos recursos naturais é exaurível e não deve ser “consumida”, mas transforma a riqueza dos recursos em ativos físicos e capital

⁹A abordagem “um pássaro na mão” é a mais conservadora porque somente os juros das poupanças efetivas podem ser gastos. A hipótese do rendimento permanente gera uma quantidade constante de espaço orçamental com base na taxa de rentabilidade presumida sobre o valor da riqueza no terreno, enquanto a hipótese do rendimento permanente modificada permite um aumento da despesa nas fases iniciais, mas força um ajustamento orçamental no futuro para reconstruir a riqueza financeira e assegurar a sustentabilidade orçamental.

humano através de um maior investimento público. Uma riqueza financeira menor gerará um menor rendimento de juros para o orçamento, mas o crescimento será superior porque o stock de capital do país (incluindo capital humano) também aumentará. Um maior crescimento gerará depois um maior volume de receitas não relacionadas com os recursos que asseguram a sustentabilidade orçamental.

O aumento rápido do investimento público pressuposto pelo quadro de sustentabilidade orçamental teria de ter em conta a capacidade de absorção, o que requereria uma avaliação cuidadosa do impacto da política orçamental na inflação e na taxa de câmbio. Seria também necessário assegurar que o espaço orçamental adicional seja utilizado em projetos que representem um bom investimento, o que requereria melhorias no sistema de gestão do investimento público. Além disso, aumentos substanciais da despesa pública exigiriam passos decisivos para melhorar a gestão das finanças públicas por forma a assegurar a eficiência e elevados padrões de transparência e boa governação.

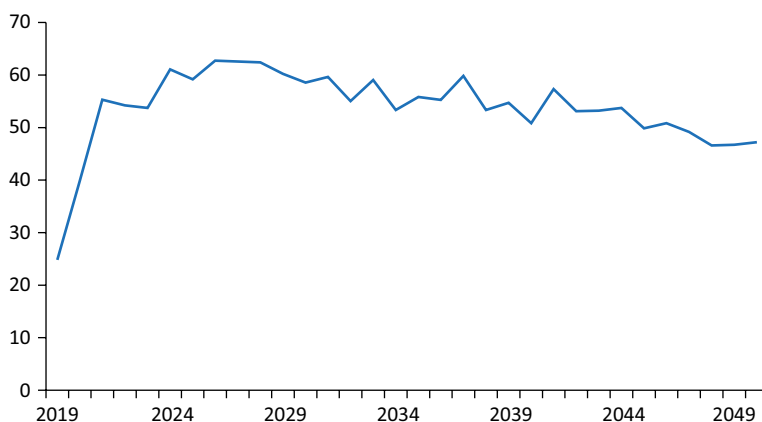
Cenário B de recursos naturais: Gestão da volatilidade

É concebível que as receitas dos recursos se tornem tão grandes e sustentadas ao longo do tempo que a gestão da volatilidade se transforme numa das principais fontes de preocupação. Este seria o caso, por exemplo, se fossem realizadas descobertas adicionais de gás ou se a velocidade do desenvolvimento no médio prazo dos campos recentemente descobertos se tornasse mais rápida do que antecipado no cenário A. Nesse caso, as receitas dos recursos poderiam ultrapassar 40–50% da receita total e durariam mais de 35 anos (Figura 10.4). Nesse cenário, a exposição à volatilidade tornar-se-ia provavelmente num dos desafios mais significativos. Uma regra orçamental que ajudasse a proteger o orçamento do Estado da volatilidade seria particularmente útil nesse caso. O cenário B explora quais os tipos de regras que poderiam ser utilizados para este efeito.

Existem três fontes de volatilidade da receita que Moçambique pode enfrentar:

- **Preços.** Enquanto interveniente num mercado internacional, Moçambique será um tomador de preços do gás natural e disporá de pouco poder para influenciar os preços das matérias-primas. Os preços podem ser influenciados por perspetivas gerais das matérias-primas, pela atividade económica e as condições meteorológicas, entre outros fatores (Hamilton, 2009). A maioria dos preços do gás natural está indexada aos preços do petróleo ou é definida no mercado à vista, o que indica que é provável que Moçambique esteja exposto a uma volatilidade de preços significativa.
- **Quantidades.** A produção de gás natural é, pela sua natureza, incerta. Podem surgir problemas técnicos a qualquer momento, e a incerteza aumenta com o envelhecimento dos campos de gás natural. Com a crescente concorrência de fornecimento de novos produtores (p. ex.,

**Figura 10.4. Receita de recursos naturais
(Porcentagem do total da receita)**



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Estados Unidos e Angola), incluindo novas tecnologias de extração e um crescimento lento da procura (devido a condições económicas internacionais fracas), a tradição anterior de assinar contratos de fornecimento de longo prazo superiores a 15 anos foi substituída por contratos de fornecimento mais curtos e diversos. Isto sugere que Moçambique irá enfrentar uma volatilidade da quantidade.

- **Acordos institucionais.** Podem surgir dificuldades em assegurar que o Tesouro receba todas as receitas devidas, o que pode ser exacerbado se a empresa nacional de energia ou a empresa pública for responsável pela comercialização do gás natural em nome do Estado e transferir, posteriormente, as receitas para o Tesouro. Esta potencial fonte de volatilidade das receitas está, em grande medida, sob o controlo do Estado.

A volatilidade das receitas pode ter consequências macroeconómicas negativas. A investigação concluiu que países com maior volatilidade apresentam tendência para um crescimento mais lento, em particular nos setores não relacionados com os recursos. Além disso, os níveis de investimento direto estrangeiro tendem a ser mais baixos, e os investidores requerem taxas de rentabilidade superiores para realizarem os projetos devido à incerteza associada à volatilidade. Para os decisores políticos, o planeamento no médio prazo é mais difícil uma vez que a despesa se torna procíclica — maiores despesas nos períodos de preços elevados, frequentemente difíceis de reduzir durante os abrandamentos — o que resulta numa menor qualidade e eficiência.

As regras de saldo estrutural baseadas nos preços são particularmente úteis para lidar com as preocupações relativas à volatilidade. As regras visam um saldo primário estrutural, no qual a receita dos recursos seja calculada através da aplicação de uma média dos preços passados e futuros. A orientação para

as médias dos preços dos recursos (mais do que para os preços atuais) pode ajudar a reduzir a volatilidade e pode também ajudar a apoiar a solvência através de uma previsão prudente das receitas estruturais que deliberadamente subprojetam os preços dos recursos sustentáveis.

Aplicação de regras do saldo estrutural baseadas nos preços em Moçambique

Esta seção simula o efeito de regras do saldo estrutural baseadas nos preços para o desempenho orçamental de Moçambique a partir de 2019. Moçambique poderia facilmente deparar-se com uma exposição substancial à volatilidade das receitas logo que as receitas dos recursos se tornem consideráveis. Em geral, utiliza-se um limiar de, pelo menos, 20% das receitas totais. Com uma perspectiva positiva provável da produção de GNL, um regime orçamental favorável e uma contribuição significativa de outras matérias-primas, como o carvão, este cenário pode verificar-se já em 2020. Assim, um cenário de produção de GNL mais otimista aqui considerado exporia o orçamento a maiores choques externos, sugerindo por conseguinte que as prioridades da política orçamental se devem orientar para a gestão da volatilidade.¹⁰

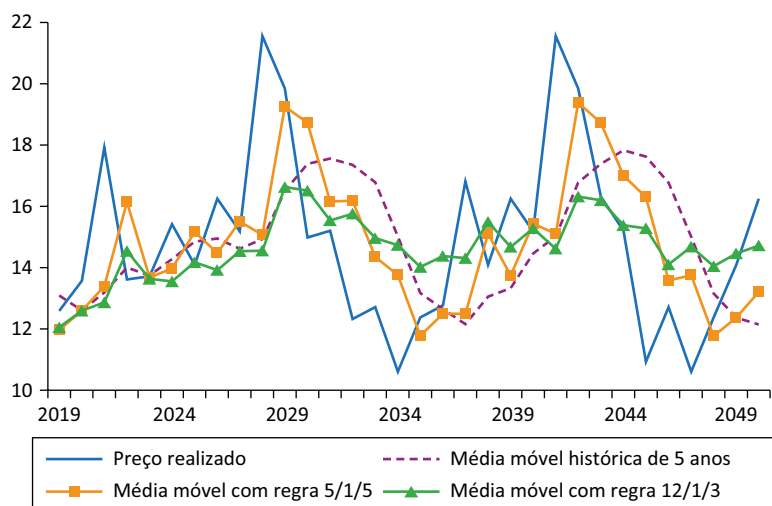
As três regras baseadas nos preços potencialmente apropriadas ao caso de Moçambique são:

- Regra do Gana — média móvel de cinco anos dos preços históricos do petróleo (5/0/0)
- Regra de Trindade e Tobago — média móvel dos preços do petróleo dos últimos cinco anos, do ano em curso e dos preços futuros para os próximos cinco anos (5/1/5)
- Regra da Mongólia — média móvel de 16 anos constituída por 12 anos de preços históricos, uma previsão do ano em curso e três anos de preços futuros (12/1/3).

Estas regras de preços permitiriam a Moçambique criar amortecedores apropriados para gerir a volatilidade. Pelo menos inicialmente, algum nível de poupança pode ser apropriado e pode ser determinado como uma função das limitações da capacidade de absorção existentes em Moçambique e outros objetivos orçamentais (p. ex., geração de poupanças para gerações futuras).

¹⁰ É necessário partir de alguns pressupostos importantes. Realiza-se uma simulação da trajetória do preço do petróleo para integrar um nível similar de volatilidade ao verificado nos últimos 10 anos. Com base na relação atual entre os preços do petróleo e do gás natural, usamos preços do gás natural constantes em 14% dos preços do petróleo e presumimos que o Estado recebe uma proporção fixa de 42% das receitas brutas. Projeta-se que as receitas não relacionadas com os recursos se mantenham constantes em 22,2% do PIB não relacionado aos recursos, enquanto o setor não relacionado ao GNL cresce 13,5% em termos nominais. Pressupõe-se uma taxa de rentabilidade média real dos ativos financeiros de 8,5%. Para efeitos de simplificação, a análise não considera as responsabilidades pendentes de Moçambique.

**Figura 10.5. Preços do gás natural no orçamento com regras de preços
(USD por milhões de BTU)**



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Obs.: Consulte o texto para uma explicação das regras de preços 5/1/5 e 12/1/3.

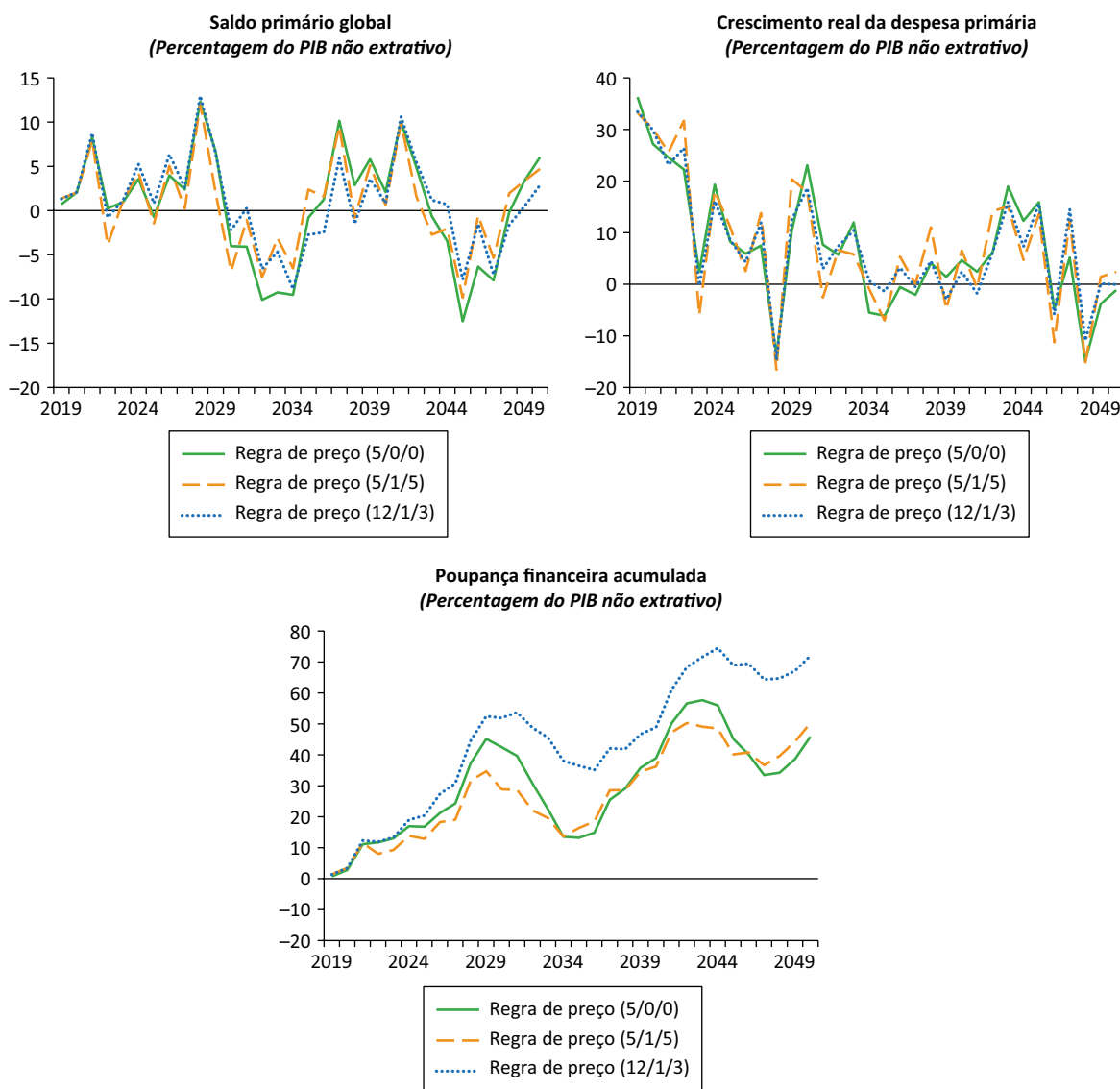
Da mesma forma, a meta para o saldo primário estrutural deve ser positiva para acumular amortecedores orçamentais suficientes para lidar com os abrandamentos dos preços. Nesta análise ilustrativa, usa-se uma meta de 1% do PIB não relacionado aos recursos. Na prática, a meta pode ter de ser superior se as receitas dos recursos forem elevadas, a volatilidade esperada for substancial e a capacidade de absorção para aumentar ainda mais a despesa for limitada.

O orçamento pode ser protegido de uma volatilidade substancial através da adoção de uma regra baseada nos preços. A Figura 10.5 apresenta uma simulação do preço realizado do gás natural que Moçambique receberia, bem como os preços orçamentais implícitos nas três regras de preços. As três regras nivelam os preços, mas a regra de preços de Trindade e Tobago (5/1/5), que se fundamenta nos preços históricos e futuros, exporia Moçambique à maior volatilidade. A regra da Mongólia (12/1/3), que assenta numa longa série de preços históricos, asseguraria o maior nivelamento dos preços. A regra de preços do Gana (5/0/0) garantiria um nível intermédio de nivelamento. Todavia, tendo em conta a incerteza sobre a trajetória futura dos preços dos recursos, o desempenho passado fornece apenas uma orientação limitada sobre os preços futuros.

Resultados das regras baseadas nos preços

A Figura 10.6 mostra o saldo primário global realizado, o crescimento da despesa primária real e as poupanças financeiras acumuladas, simulados usando as três regras. O saldo primário global desvia-se da meta de 1% do saldo estrutural do PIB não relacionado aos recursos, refletindo a volatilidade à qual

Figura 10.6. Saldo primário global, despesas e poupança com regras de preços

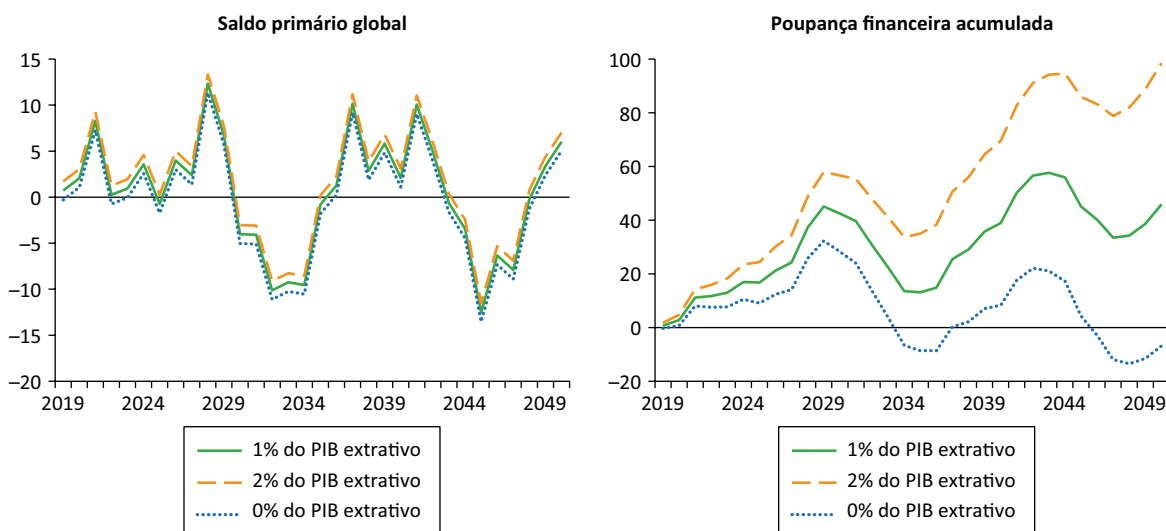


Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Obs.: Consulte o texto para uma explicação das regras de preços.

as finanças públicas estão expostas. A regra de preços da Mongólia (12/1/3) apresenta o melhor desempenho em termos de nivelamento da despesa, mas gera um nível elevado de poupanças financeiras. Isto pode ser demasiado elevado tendo em conta as necessidades de investimento consideráveis de Moçambique. A regra de preços do Gana (5/0/0) gera uma volatilidade um pouco superior, mas é consistente com poupanças financeiras inferiores mas ainda assim consideráveis. A regra de preços de Trindade e Tobago (5/1/5), que combina os preços passados e futuros esperados, gera uma volatilidade superior mas poupanças financeiras inferiores às da regra do Gana.

**Figura 10.7. Resultados orçamentais com diferentes metas de saldo estrutural
(Porcentagem do PIB não extrativo)**

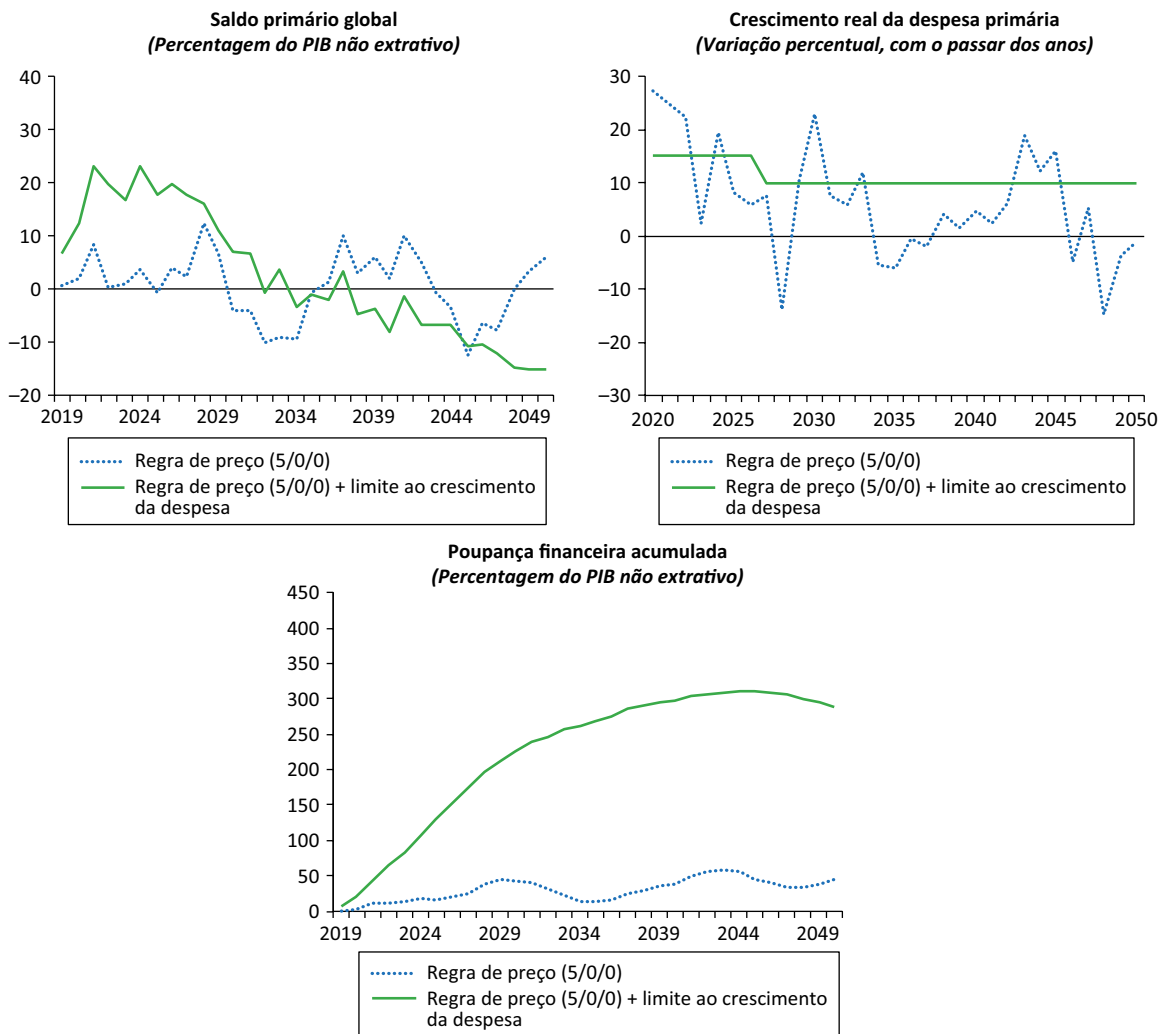


Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Uma meta para o saldo estrutural inferior a 1% do PIB não relacionado aos recursos pode perturbar a implementação orçamental e conduzir a uma acumulação da dívida. A Figura 10.7 salienta a sensibilidade do desempenho orçamental a diferentes metas de saldos estruturais quando a regra de preços do Gana (5/0/0) é aplicada. Embora as diferentes metas de saldo primário estrutural não resultem em saldos primários globais substancialmente diversos, as pequenas diferenças das metas podem ter enormes consequências para as poupanças financeiras. A meta de 0% para o saldo estrutural do PIB não relacionado aos recursos pode conduzir a períodos de acumulação de dívida ou resultar na perturbação da implementação orçamental. Metas de saldos estruturais mais conservadoras de 1% ou 2% do PIB não relacionado aos recursos assegurariam uma acumulação suficiente de poupanças para proteger contra os abrandamentos e evitar um corte abrupto na despesa.

Uma simples regra retrospectiva baseada no preço poderia ser apropriada a Moçambique. À luz da incerteza associada aos contratos de gás natural e à capacidade institucional limitada de Moçambique, uma regra baseada no preço com um elevado peso colocado nos preços futuros parece ser arriscada e potencialmente onerosa, e mais difícil de implementar. A regra de preços do Gana (5/0/0) ofereceria a Moçambique um bom grau de nivelamento dos preços e apoiaria a acumulação de um amortecedor orçamental considerável para ajudar a estabilizar as flutuações macroeconómicas, sendo fácil de avaliar, administrar e monitorizar. Simultaneamente, tendo em conta a incerteza relativa à evolução futura do mercado de gás (incluindo possíveis pressões descendentes

Figura 10.8. Resultados orçamentais da regra de preços de 5/0/0 com limites ao crescimento da despesa
(*Percentagem do PIB não extrativo*)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

sobre os preços do gás de xisto), poderá ser útil adicionar um “fator de prudência”, segundo o qual o preço decorrente da regra orçamental é um pouco reduzido para ter em conta futuros riscos de flutuação dos preços (p. ex., o México multiplica o preço por 0,85).

As preferências por um maior nivelamento podem ser alcançadas através da introdução de uma regra de crescimento da despesa. Essa regra serviria para complementar a regra dos preços, abordando a volatilidade da produção e assegurando consistência em relação ao quadro de despesas de médio prazo. A Figura 10.8 apresenta o desempenho com uma regra de preços 5/0/0,

estando o crescimento da despesa limitado a 10–15% ao ano em termos reais. A inclusão deste limite particular de crescimento permitiria a Moçambique acumular poupanças significativas (próximas a 300% do PIB não relacionado aos recursos) até 2050.

Aspetos institucionais

Moçambique precisa de reforçar as suas instituições orçamentais para assegurar que as receitas dos recursos apoiam um aumento da despesa pública produtiva sem comprometer a solidez das decisões de política orçamental. As receitas dos recursos facilitarão o aumento do investimento público em infraestruturas e setores sociais. No entanto, assegurar que este aumento não compromete a estabilidade orçamental é essencial para a manutenção de uma trajetória de crescimento sustentável e mais inclusivo. Alcançar estes objetivos também requer uma gestão apropriada das receitas dos recursos, sendo provável que venham a enfrentar uma volatilidade crescente à medida que se tornam numa proporção importante da receita total. Experiências de sucesso em alguns países em desenvolvimento ricos em recursos demonstram que um sistema sólido de gestão das finanças públicas pode ajudar a apoiar a utilização mais eficiente da riqueza dos recursos (FMI, 2012b). Melhorias particulares serão necessárias em, pelo menos, cinco áreas em Moçambique:

- **Administração fiscal.** À medida que receitas dos recursos se tornam cada vez mais importantes, as autoridades terão de aumentar a sua capacidade para preparar projeções dessas receitas. O desenvolvimento de um programa de formação na maior unidade fiscal da autoridade tributária para reforçar a capacidade de arrecadação tributária, incluindo de auditoria de grandes contribuintes no setor dos recursos, será fundamental para assegurar a conformidade fiscal, à medida que as receitas nestes setores aumentam ao longo do tempo (Watson *et al.*, 2012).
- **Gestão do investimento público.**¹¹ Primeiro, existe a necessidade de reduzir e harmonizar o número de documentos de planeamento. Segundo, os ministérios setoriais devem receber “marcadores orçamentais” claros — limites de despesa aos quais devem restringir as propostas de programas de investimento público (projetos e atividades). Por último, o processo centralizado para certificar que projetos de investimento particulares são vantajosos tem de ser consideravelmente melhorado. É necessário dar prioridade a projetos de investimento com base em critérios económicos e sociais bem definidos, os quais requerem o desenvolvimento de uma maior capacidade, em especial no Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento. Os projetos que não satisfaçam os requisitos técnicos

¹¹Para uma avaliação do papel do investimento público em países ricos em recursos, ver Berg *et al.* (2012).

mínimos devem ser rejeitados. Se existir uma decisão política para a sua inclusão, deverá realizar-se uma comunicação clara à Assembleia da República, na qual seja indicado que o projeto foi adicionado por razões particulares apesar de não satisfazer os requisitos técnicos mínimos.

- **Execução orçamental.** A melhoria da programação do fluxo de caixa e a formulação de um orçamento de caixa mais alargado que abranja gradualmente todo o exercício financeiro são fundamentais para uma execução orçamental eficaz. Atualmente, a gestão de caixa não confere às unidades orçamentais praticamente nenhuma previsibilidade no que se refere à disponibilidade de fundos e atribui um tempo muito limitado para tratar os procedimentos aplicáveis às despesas. Além disso, pagamentos substanciais são realizados antecipadamente, o que pode afetar a qualidade da despesa e aumentar o risco de os custos serem ultrapassados. Por último, é necessário evitar os ajustamentos excessivos durante o ano relativamente às dotações orçamentais iniciais, em especial entre ministérios. Esses ajustamentos minam a utilidade dos instrumentos de planeamento de médio prazo. Estas ineficiências devem ser solucionadas antes de o orçamento começar a receber receitas substanciais provenientes dos recursos naturais.
- **Fundo soberano/de desenvolvimento.** Este tipo de fundo constitui uma instituição orçamental especial que pode ajudar a estabilizar o orçamento, a poupar para necessidades de investimento futuras e a garantir uma equidade intergeracional. A constituição de um fundo soberano em Moçambique seria necessária logo que as receitas dos recursos atinjam níveis consideráveis após 2020. No entanto, os fluxos de entrada e de saída do fundo devem basear-se numa regra orçamental preexistente que determine qual a proporção de riqueza dos recursos que deve ser poupada e investida, tendo em conta as considerações tecidas anteriormente neste capítulo. O fundo não deve ter uma autoridade independente encarregada da despesa e pode dispor de duas contas separadas: uma conta de estabilização, que poderá ajudar a proteger o orçamento de volatilidade inesperada, e uma conta de poupança para financiar necessidades futuras em termos de despesas. A conta de estabilização deve estar associada a uma conta única do tesouro e dispor de regras de entrada/saída flexíveis, e a conta de poupança não deve ser utilizada para financiar o orçamental anual, exceto em situações de emergência bem definidas.
- **Transparência.** Nenhum quadro orçamental pode ser bem-sucedido sem uma forte ênfase na transparência e boa governação. Isto é particularmente importante nos países ricos em recursos, nos quais as receitas e as despesas podem aumentar de uma forma relativamente rápida antes da implementação de meios apropriados de controlos internos e externos e estruturas para a divulgação e a prestação de contas. No caso de Moçambique, será

importante assegurar uma informação regular sobre os valores de produção e exportações, bem como a divulgação completa por parte do Governo de todas as receitas recebidas, provenientes do setor dos recursos naturais. As empresas públicas como a ENH devem comunicar as suas transferências financeiras a outros organismos governamentais, as receitas arrecadadas em nome do Estado e quaisquer atividades para-fiscais que tenham realizado (p. ex., despesas com subsídios, serviços sociais, infraestruturas, etc.), em conformidade com os novos padrões de transparência no âmbito da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas.

Uma Lei de Responsabilidade Orçamental que integre objetivos orçamentais de médio prazo e gestão das receitas de recursos naturais poderia ser apropriada a Moçambique. O âmbito da lei estaria relacionado com as atividades envolvidas na determinação e apresentação da meta para o saldo orçamental; formulação, apresentação e aprovação de um quadro orçamental de médio prazo e metas orçamentais anuais; e procedimentos para a aprovação e a realização de alterações à execução orçamental. A Lei de Responsabilidade Orçamental deve incluir pormenores relativos ao cálculo das receitas dos recursos, definir regras para a constituição de um fundo soberano e especificar quando seria autorizada a suspensão temporária da lei e como corrigir desvios.

Conclusões

Existem grandes expectativas de que Moçambique se venha a tornar num exemplo de um país que escapa à maldição dos recursos e alavanca a riqueza dos recursos naturais recentemente descobertos para fomentar o desenvolvimento. No entanto, as limitações de capacidade parecem elevadas e, por conseguinte, o ritmo de utilização da riqueza dos recursos deve ser gradual. Tendo em conta a escassez de capital, o aumento do investimento público pode fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento económico ideal, mas as autoridades terão de reforçar a sua capacidade de análise macro-orçamental, seleção e gestão do investimento público, bem como implementar reformas essenciais para a gestão das finanças públicas para garantir a utilização eficiente da riqueza dos recursos. Apesar das melhorias recentes, a capacidade do governo de avaliar, selecionar e monitorizar os projetos de investimento público e as concessões deve ser urgentemente expandida. O aumento gradual do investimento, à medida que as limitações de capacidade de absorção se reduzem ao longo do tempo, também garantiria uma maior eficiência do investimento, uma expansão mais rápida do stock de capital e uma taxa de crescimento económico potencialmente superior e menos volátil. Esta abordagem contribuiria igualmente para moderar as pressões de apreciação da taxa de câmbio ou a doença holandesa (ver o Capítulo 12).

Referências

- Barnett, Steven e Rolando Ossowski, 2002, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries”, IMF Working Paper 02/177 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang e Luis-Felipe Zanna, 2012, “Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries”, IMF Working Paper 12/274 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Daniel, Philip, Sanjeev Gupta, Todd Mattina e Alex Segura-Ubierno, 2013, “Extracting Resource Revenue”, *Finance and Development*, Vol. 50, No. 3. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/09/daniel.htm>.
- Fundo Monetário Internacional, 2012a, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries Analytic Frameworks and Applications” (Washington). <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf>.
- _____, 2012b, World Economic Outlook Update: New Setbacks, Further Policy Action Needed (Washington, Julho). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/02/>.
- Hamilton, James D., 2009, “Understanding Crude Oil Prices,” *Energy Journal*, Vol. 30, No. 2, pp. 179–206.
- Segura-Ubierno, Alex *et al.*, 2013. “Mozambique: Fiscal Framework Considerations for the New Resource-Rich Environment”, Relatório de Assistência Técnica do Departamento de Finanças Públicas do FMI (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Watson, Alistair, Ricardo Varsano, Charles McPherson, Cesar Santa Gadea e Ejona Fuli, 2012, “Mozambique: Reforming the Fiscal Regimes for Mining and Petroleum”, Relatório de Assistência Técnica do Departamento de Finanças Públicas do FMI. Não publicado. (Washington, Fundo Monetário Internacional).

Riqueza em recursos naturais e estratégia de investimento público: Implicações para o crescimento e a dívida

Yi Xiong e Giovanni Melina¹

O investimento e a dívida são faces opostas da mesma moeda, especialmente em Moçambique onde as lacunas em termos de infraestruturas continuam a ser um obstáculo considerável ao crescimento e desenvolvimento (Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia, 2011). Por um lado, as infraestruturas — estradas, linhas ferroviárias, portos, centrais de energia, redes elétricas, de água e saneamento, escolas e hospitais — são o que Moçambique mais necessita para se desenvolver e reduzir a pobreza. Por outro lado, é particularmente oneroso construir infraestruturas em Moçambique, uma vez que mais do que três quartos da população economicamente ativa ainda trabalha no setor agrícola, a população é predominantemente rural, o PIB per capita é inferior a USD 700 e as receitas orçamentais e ganhos cambiais são limitados.

A situação está a evoluir com a descoberta de enormes depósitos de gás natural na Bacia do Rovuma, ao largo da costa norte de Moçambique. Se as reservas descobertas forem plenamente exploradas, Moçambique poderá tornar-se num dos maiores exportadores mundiais de gás natural liquefeito (GNL). Esta situação tem fortalecido o balanço do país e melhorado o seu crédito. Na expectativa das receitas de gás futuras, é possível que Moçambique possa aumentar os indispensáveis investimentos públicos em infraestruturas e setores sociais através de maior financiamento.

No entanto, não é sempre sensato financiar o investimento público através do maior recurso a empréstimos, pois tal faz aumentar proporcionalmente os custos. Quanto mais um país se endivida no presente, maior o pagamento no futuro do serviço da dívida em juros e capital. Em contrapartida, o investimento sofre frequentemente taxas decrescentes de rendibilidade. Isto sucede porque a capacidade física e de gestão de um país para prosseguir com investimentos em infraestruturas é limitada. Exceder esse limite faz aumentar os custos de investimento e reduz a eficiência. Mais, os projetos de recursos naturais têm prazos longos de execução e estão sujeitos a incertezas em termos de produção

¹ Este capítulo tem por base Melina e Xiong (2013).

e preços, com as receitas reais a serem conhecidas muitos anos após as dívidas terem sido contraídas. As receitas futuras podem vir a concretizar-se a um nível substancialmente menor que o esperado. No cenário mais desfavorável, o Governo de Moçambique pode acumular um nível alarmante de dívida e sem conseguir sequer gerar receitas suficientes para a liquidar.

Como pode Moçambique gerir estes desafios da melhor forma possível de forma a evitar o cenário mais desfavorável? Este capítulo propõe uma abordagem em três fases. A primeira etapa consiste na elaboração de estimativas precisas das receitas dos recursos naturais sob dois cenários, um cenário de base e um cenário adverso. A segunda etapa procura quantificar o retorno e as restrições do investimento. A partir dos resultados obtidos nas duas primeiras fases, a terceira etapa emprega um modelo macroeconómico de equilíbrio geral para analisar as diversas trajetórias de investimento e determinar as abordagens possíveis relativas ao aumento do investimento.

Previsão das receitas: O setor do gás natural e o seu potencial

Desde sempre que se tem reconhecido que Moçambique tem um enorme potencial em termos de recursos em hidrocarbonetos. Os campos de gás de Pande e Temane, no Sul do país, foram descobertos nos anos de 1960, mas os conflitos civis dos anos de 1970 e 1980 suspenderam a sua exploração. As atividades de exploração retomaram lentamente nos anos de 1990 refletindo, em parte, os baixos preços do petróleo, e aceleraram no início de 2000, à medida que os preços do petróleo e do gás natural subiram globalmente. Em 2003, a Sasol, uma companhia petrolífera sul-africana, explorou intensamente a zona terrestre costeira de Pande e Temane, aumentando as comprovadas reservas de gás para 5,5 biliões de pés cúbicos. Moçambique começou a exportar gás para a África do Sul através de condutas de gás em 2004.

Embora as descobertas iniciais de gás e as atividades comerciais estivessem concentradas no Sul, o futuro do gás natural em Moçambique reside no Norte. Os levantamentos geográficos demonstram que a zona marítima costeira da Bacia do Rovuma, perto da fronteira entre Moçambique e Tanzânia, tem reservas de hidrocarbonetos potencialmente significativas. O Governo moçambicano assinou contratos de concessão para a produção e exploração com vários parceiros internacionais desde 2006. A exploração efetuada até à data revelou uma quantidade enorme de reservas de gás natural recuperáveis nas zonas marítimas costeiras 1 (operações lideradas pela companhia petrolífera americana Anadarko) e 4 (operações lideradas pela companhia petrolífera italiana ENI). O atual plano da Anadarko e da ENI é o de desenvolverem conjuntamente uma área de produção de GNL, na zona terrestre costeira perto das áreas 1 e 4, e construir quatro unidades de produção de GNL (“centrais”) em terra, a partir das quais o GNL pode ser despachado diretamente para os utilizadores. As reservas de gás totais descobertas nas duas áreas atingem 200 biliões de pés cúbicos, e espera-se que ainda aumentem mais. As reservas de gás

Quadro 11.1. Países com as maiores reservas comprovadas de gás natural
(Em bilhões de pés cúbicos)

| País | Reservas ¹ | Exportações de 2012 |
|------------------------|-----------------------|---------------------|
| Irão | 1187 | |
| Rússia | 1163 | 0,52 |
| Qatar | 885 | 3,72 |
| Turcomenistão | 618 | |
| Estados Unidos | 300 | 0,03 |
| Arábia Saudita | 291 | |
| Emirados Árabes Unidos | 215 | 0,27 |
| Moçambique | 200 | 1,02 (até 2013) |
| Venezuela | 195 | |
| Nigéria | 180 | 0,96 |
| Argélia | 159 | 0,94 |
| Austrália | 133 | 0,99 |
| Iraque | 127 | |
| China | 108 | |
| Indonésia | 105 | |

Fontes: BP Statistical Review of World Energy June 2013; autoridades moçambicanas; e cálculos do corpo técnico do FMI.

¹Até ao final de 2012, exceto para Moçambique, cuja informação é a mais recente possível.

natural descobertas em Moçambique até ao presente revelaram-se das maiores do mundo (Quadro 11.1).

As descobertas na Bacia do Rovuma levantaram a possibilidade de Moçambique se tornar num dos maiores exportadores de gás natural. A localização geográfica e a natureza costeira das reservas de gás tornam economicamente viável a liquefação e o transporte de gás natural para o Sul e Este Asiático onde a procura de energia tem crescido rapidamente. A dimensão das reservas confirmadas de Moçambique permite suportar a produção de GNL em grande escala num horizonte de longo prazo.

Modelo

O modelo parte do pressuposto que cada central tem a capacidade para produzir anualmente 5 milhões de toneladas de GNL e que demora cerca de cinco anos para construir cada central. Dadas a dimensão e complexidade dos trabalhos de construção e as limitações logísticas, não é possível construir, simultaneamente, as quatro centrais. Espera-se que a construção da primeira central se inicie em 2014–15 e que a sua produção comece antes de 2020. A construção da segunda central ocorreria um ano após a construção da primeira, e a sua produção começaria também um ano depois. A construção da terceira

e quarta centrais iniciar-se-ia dois anos após a segunda central, e a capacidade máxima de produção atingiria 20 milhões de toneladas de GNL anuais quando todas as quatro centrais estiverem operacionais (FMI, 2013a).

O plano de produção acima descrito é usado como base de pressuposto para a análise neste capítulo. As quatro centrais de GNL planeadas devem produzir apenas uma pequena fração — 20 a 24 bilhões de pés cúbicos — das reservas comprovadas de gás natural da Bacia do Rovuma. Tecnicamente, as reservas poderiam suportar a produção de GNL numa escala muito maior, mas o processo de liquefação é oneroso e a produção de GNL depende de uma série de fatores, como o movimento dos preços mundiais, o interesse de investidores e clientes, a garantia de financiamento e ultrapassarem-se as restrições quanto à capacidade de construção. Devido a estas incertezas, o cenário de produção de quatro centrais de GNL constitui o ponto de referência para análise.

O contributo do setor de GNL para o PIB e as receitas é estimado com base no Modelo de Análise Fiscal das Indústrias Extrativas (FARI, na sigla inglesa) desenvolvido pelo Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional e cujos detalhes podem ser encontrados em FMI (2012). O modelo FARI estima o contributo de determinados projetos mineiros e/ou petrolíferos para as receitas orçamentais, balança de pagamento e contas nacionais. As variáveis do modelo incluem os pressupostos quanto à produção, exportações, estrutura de custos e preços, bem como os parâmetros do regime orçamental.

A adaptação do modelo FARI ao contexto dos projetos de GNL moçambicanos foi realizada durante duas missões de assistência técnica a Moçambique efetuadas pelo Departamento de Finanças Públicas em 2012 e 2013. Os pressupostos do modelo relativos à produção e custos refletem a sua calibração e a execução do projeto das quatro centrais, conforme descrito na seção anterior. Os pressupostos-chave para os projetos de GNL encontram-se resumidos na Caixa 11.1.

Projeções das receitas do gás natural liquefeito

Os resultados do modelo FARI mostram que os projetos de gás natural trazem benefícios económicos significativos para Moçambique. As exportações alcançam o pico de 30% do PIB não petrolífero, e a soma dos impostos e outras receitas orçamentais do gás natural atingem no máximo 9% do PIB não petrolífero (Figura 11.1). Dado que as receitas orçamentais atualmente representam 20% do PIB, as receitas de GNL contribuem para um aumento de 50% das receitas nos anos recordes.

Nos primeiros anos, enquanto o volume de produção é reduzido, a participação do governo é pouco relevante e a maior parte das receitas destina-se a cobrir os custos. Espera-se que as receitas aumentem em 2023, quando as quatro centrais

Caixa 11.1. Pressupostos para a análise fiscal do modelo das indústrias extrativas

Antecipa-se que a produção de gás natural liquefeito (GNL) em Moçambique comece em 2020. No primeiro ano, prevê-se uma produção de 5 milhões de toneladas, apenas um quarto da plena capacidade, já que apenas uma das quatro centrais estará operacional nessa altura. A segunda central começará a operar em 2020, impulsionando a produção para 10 milhões de toneladas em 2021 e 2022. A produção de GNL atingirá a capacidade máxima de 20 milhões de toneladas anuais em 2023.

O investimento total projetado é de USD 40 mil milhões ao longo do horizonte de projeção, dividido mais ou menos ao meio entre o início do ciclo (*upstream*, abrangendo a extração e o processamento inicial do gás natural) e o meio do ciclo (*midstream*, correspondendo à liquefação do gás natural). Prevê-se que o custo inicial das atividades *upstream* (de exploração e desenvolvimento) atinja USD 15 mil milhões em 2021. Serão investidos outros USD 5 mil milhões em perfurações durante o horizonte de projeção para manter os níveis de produção de gás. Quanto às atividades *midstream*, é necessário dispendir USD 20 mil milhões entre 2014 e 2022 para a construção das centrais de GNL e respetivas infraestruturas de suporte.

O financiamento do investimento é composto por 30% de capitais próprios e 70% de capitais alheios. Presume-se que o financiamento através da dívida é efetuado em termos comerciais e que a participação do governo no financiamento do investimento se situa entre 10% a 15%.

As atividades *upstream* (extração do gás natural) e *midstream* (liquefação) decorrem sob a alçada de entidades separadas. A empresa de extração *upstream* obtém gás natural liquefeito pelas centrais de GNL e paga taxas de serviços às empresas *midstream*. Presume-se uma taxa interna de rentabilidade para o projeto *midstream* de 8%, para efeitos de determinar o custo da liquefação do gás.

Os preços de GNL acompanham a evolução dos preços do petróleo no médio prazo. As projeções dos preços do petróleo foram obtidas a partir do relatório World Economic Outlook (FMI, 2013b) do Fundo Monetário Internacional. Aplicou-se um coeficiente de declive de 0,14 para converter os preços do petróleo de médio prazo (USD por barril) em preços do gás natural (USD por milhões de BTU). Presume-se que o preço de GNL em termos reais se mantém constante no longo prazo a partir de 2018.

O regime orçamental para as atividades de gás natural compreende três elementos principais: a taxa de produção (*royalties*), o acordo de partilha de produção e o imposto sobre os lucros dos adjudicatários. Estão definidas regras orçamentais detalhadas nos contratos de concessão de exploração e produção (EPCC) negociados entre o governo e os adjudicatários. Ambos os contratos EPCC para as explorações da Anadarko e ENI foram assinados em 2006. Os parâmetros representativos dos EPCC existentes são os usados para calibrar o modelo FARI (ver Quadro 11.1.1 no texto principal). Os termos destes dois EPCC específicos mantêm-se confidenciais à data de elaboração deste relatório.

Caixa 11.1. (conclusão)

O fator R constitui um parâmetro de recuperação de custos que determina a proporção de lucros do gás auferidos pelo governo. Calcula-se pelo rácio entre o valor acumulado dos fluxos de caixa, líquidos de impostos e custos operacionais, obtidos pelas concessionárias e as suas despesas acumuladas de capital. Num cenário representativo, a participação do governo na produção é 10% inicialmente e, à medida que o fator R aumenta, cresce gradualmente até 60%.

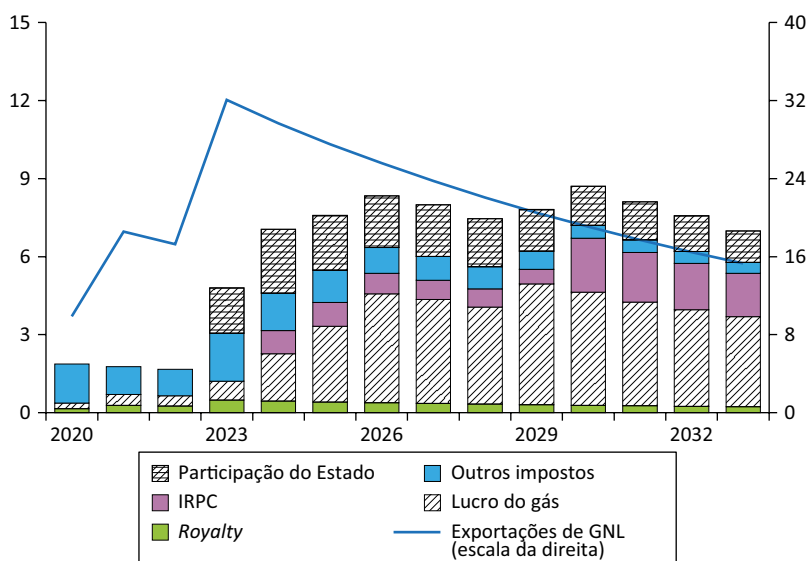
Quadro 11.1.1. Parâmetros representativos para os contratos de concessão de exploração e produção

| Imposto | Taxa do imposto (%) |
|---|---------------------|
| Taxa de produção (<i>royalty</i>) | 2 |
| Limite de recuperação de custos | 65 |
| | Fator R |
| Lucro do petróleo/gás | Participação |
| | 1,0 |
| | 2,0 |
| | 3,0 |
| | 4,0 |
| | >4,0 |
| Imposto sobre o rendimento das sociedades | |
| Nos primeiros 8 anos após o início da produção | 24 |
| Após os primeiros 8 anos | 32 |
| Imposto retido na fonte sobre os dividendos | 10 |
| Imposto retido na fonte sobre o rendimento dos adjudicatários | 20 |

Fonte: Instituto Nacional do Petróleo de Moçambique (INP).

de GNL se tornarem operacionais, e que cresçam gradualmente a partir dessa altura. A composição das receitas também se altera ao longo do horizonte de projeção. No início, a principal fonte de receitas consiste nos impostos retidos na fonte sobre o rendimento dos adjudicatários. As receitas provenientes do imposto sobre o rendimento das sociedades e o retorno pela participação das empresas públicas aumentam alguns anos após o início do projeto. As receitas provenientes dos contratos de partilha de exploração e produção são pequenas no princípio mas a parcela relativa dos lucros do gás aumenta gradualmente, acompanhando o fator R. Eventualmente, os lucros do gás convertem-se na fonte principal de receitas, totalizando mais do que metade das receitas orçamentais totais relativas ao GNL.

**Figura 11.1. Contributo do setor de gás natural liquefeito para o PIB e a receita orçamental
(Em percentagem do PIB, excl. carvão e GNL)**



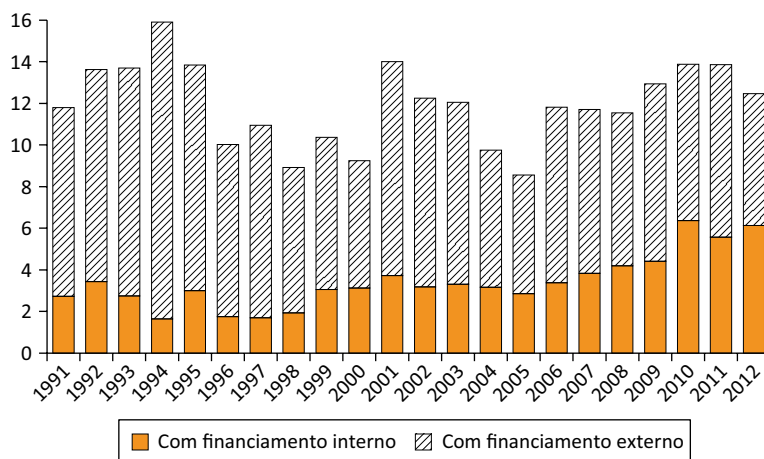
Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas dos autores com base no modelo de análise financeira das indústrias extrativas.

Limites e restrições ao investimento público

Moçambique tem registado níveis de investimento público relativamente elevados ao longo da sua história pós-conflitos. As despesas públicas de capital excederam 10% do PIB em 16 dos últimos 20 anos (Figura 11.2). A maior parte dos investimentos públicos foi financiada com recurso a subvenções e empréstimos estrangeiros, reflexo das limitadas poupanças internas mas, nos últimos anos, o financiamento interno tem vindo a aumentar. O investimento público tem-se destinado fundamentalmente às infraestruturas: estradas, portos, centrais de energia e eletricidade, água e saneamento, escolas e hospitais. A necessidade de infraestruturas permanece importante. No entanto, construir e manter infraestruturas num país pouco populoso (população de cerca de 25 milhões com 800 mil quilómetros quadrados de território – o dobro do tamanho da Califórnia) revela-se um processo bastante dispendioso.

O investimento público aumenta o stock de capital público, impulsionando as atividades produtivas da economia. De facto, a produtividade económica depende de muitos dos investimentos supra mencionados, incluindo as estradas de ligação entre os fornecedores e consumidores, abastecimento de eletricidade e água adequados para a produção e uma força de trabalho qualificada e saudável beneficiária dos serviços de saúde e educação. No entanto, a transformação do investimento público em capital público não é nem automática nem plena. É precisamente nesta altura que podem surgir as ineficiências do investimento.

**Figura 11.2. Despesas públicas de capital
(Porcentagem do PIB)**



Fonte: Autoridades moçambicanas.

As ineficiências do investimento podem ocorrer em diversas frentes. Alguns projetos públicos deficientemente planeados podem revelar-se um desperdício e não ajudar de todo as atividades produtivas (conhecidos, na linguagem de desenvolvimento, como “pontes para nenhures”). Outras razões para as ineficiências do investimento incluem custos superiores ao planeado, má governação, corrupção, estrangulamentos a nível da oferta e ausência de infraestruturas complementares.

A ineficiência do investimento é uma função do nível de investimento. Quanto mais projetos de investimento começarem ao mesmo tempo, maior é a probabilidade de alguns deles serem deficientemente selecionados, geridos ou executados, ou se depararem com estrangulamentos a nível da oferta (“restrições na capacidade de absorção”). Considera-se que a ineficiência do investimento é muito maior nos anos em que o investimento público é extremamente elevado em comparação com anos normais em que o nível de investimento público está na média histórica. Esta função da (in)eficiência do investimento é uma variável fundamental no modelo apresentado na seção seguinte.

No entanto, é muito difícil determinar empiricamente o nível de eficiência do investimento, que é calculado como o aumento do capital público dividido pelo montante de investimento. Este último é observável, mas o primeiro não. São poucos os países que produzem estatísticas relativas ao capital público, devido a dificuldades na sua medição e ausência de práticas estatísticas normalizadas nesta área. Para Moçambique, infelizmente, tais estatísticas não estão de todo disponíveis, pelo que só se podem fazer estimativas com base nas experiências de outros países e em estudos de casos realizados especificamente para Moçambique.

Os estudos de outros países sugerem que a eficiência média do investimento para os países de baixo rendimento é, aproximadamente, 50%; isto é, apenas

cerca de metade das despesas de investimento público se traduzem em capital público produtivo efetivo (Gupta *et al.*, 2011). Domínguez-Torres e Briceño-Garmendia (2011) estimam que, para Moçambique, durante os anos 2000, foram perdidos USD 204 milhões por ano devido à ineficiência, em comparação com os USD 664 milhões de gastos anuais em infraestruturas. Esta estimativa não considera todas as fontes de ineficiência pelo que as perdas podem estar subvalorizadas. Combinando estes dois resultados, presume-se que a eficiência do investimento é, normalmente, 60% numa altura normal (“situação estável”), um valor ligeiramente superior à média dos países de baixo rendimento.

Adicionalmente, pressupõe-se que, quando ocorre um desvio positivo do investimento público face à situação estável superior a 50%, as restrições na capacidade de absorção começam a surtir efeito e o investimento torna-se menos eficiente. Esta situação é similar à estimada por Pritchett (2000) para África Subsariana. A eficiência média do investimento diminui para cerca de 30% quando o investimento público aumenta pronunciadamente para 200% do seu nível inicial na situação estável.

Efeito macroeconómico do aumento do investimento

O Modelo da Dívida, Investimento, Crescimento e Recursos Naturais (DIGNAR) é utilizado para analisar a relação entre o investimento público e crescimento face à sustentabilidade da dívida e à gestão das receitas provenientes dos recursos naturais nos países em desenvolvimento. O enquadramento é um modelo de uma pequena economia com uma participação limitada no mercado de ativos. Procura-se refletir a realidade dos países de baixos rendimentos em que os agregados familiares não têm normalmente acesso aos mercados financeiros. O modelo contempla um setor de recursos naturais, e o investimento público leva à acumulação de capital público com ineficiências e restrições na capacidade de absorção. Este capítulo discute os elementos e resultados mais importantes do modelo, sem se deter em detalhes técnicos.²

Setor dos recursos naturais

O setor dos recursos naturais inclui apenas o setor do gás natural no nosso modelo. Para efeitos de simplificação não se incluem outros recursos naturais, pois a sua dimensão é diminuta em comparação com o setor do gás natural.

Os mercados de recursos naturais estão tipicamente sujeitos a uma incerteza substancial. Uma enorme fonte de incerteza é a volatilidade dos preços característica dos mercados de matérias-primas. Os recursos naturais não renováveis também estão sujeitos à exaustão, isto é, a dotação de um determinado recurso natural pode desaparecer completamente numa determinada altura no

²A descrição completa do modelo com detalhes técnicos encontra-se em Melina e Xiong (2013).

futuro. Para além disso, podem existir casos em que, mesmo que um recurso natural ainda não tenha sido totalmente esgotado, as condições de mercado existentes podem tornar a sua extração e distribuição inviável e economicamente incomportável. Consequentemente, a sua produção pára ou diminui de modo considerável. Esta incerteza reflete-se nas receitas que o governo pode obter a partir dos recursos naturais. Embora, em muitos casos, a produção do setor dos recursos naturais também seja dependente do investimento público, este não é o caso de Moçambique, porque o setor de GNL está situado na zona marítima costeira e não depende de infraestruturas públicas.

Para evidenciar as consequências de choques sobre as receitas de GNL no caso moçambicano, foram contemplados dois cenários:

- 1) O *cenário de base* no qual a produção e receitas de GNL estão de acordo com as usadas na projeção das receitas obtida pelo modelo FARI, como descrito nas seções anteriores. Em particular, a produção inicia-se em 2020 e atinge um nível máximo em 2023. Neste cenário, as receitas de GNL atingem um nível de 30% a 40% do total das receitas orçamentais.
- 2) O *cenário adverso* no qual a produção média de GNL é menor (80% do nível do cenário de base), combinada com choques negativos dos preços de GNL de uma dimensão tipicamente observável nos mercados de petróleo e gás em crise, bem como um esgotamento precoce das reservas de gás. Neste cenário, as receitas de GNL atingem o máximo de 20% das receitas orçamentais.

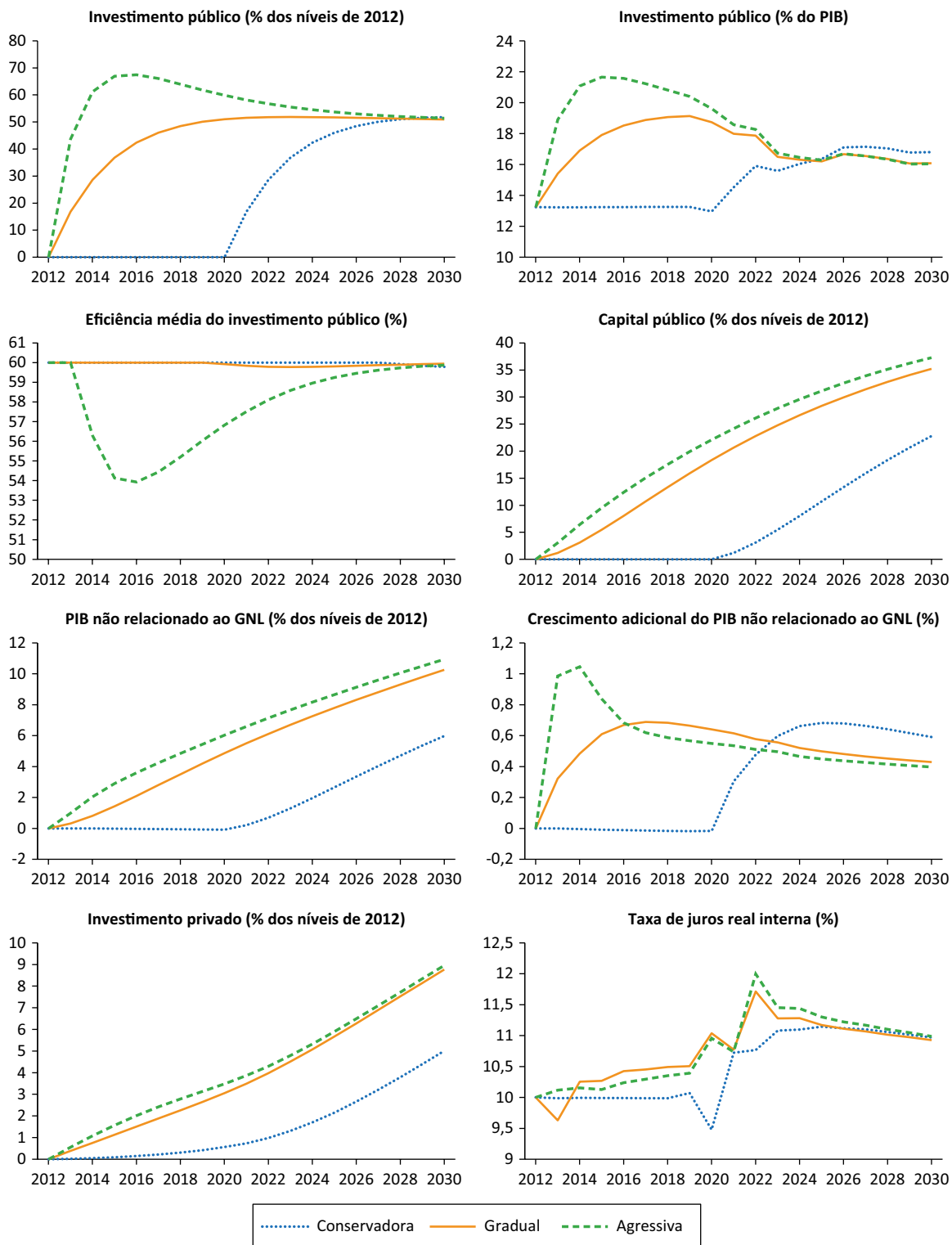
Trajetórias do investimento público

O modelo contempla três abordagens diferentes ao aumento do investimento público que dão origem a trajetórias de investimento distintas (Figuras 11.3 e 11.4). Na *abordagem conservadora*, não se efetua investimento público adicional até que a produção de GNL comece em 2020; a partir de então, o investimento público aumenta gradualmente até um nível 50% mais elevado que o nível de 2012 em termos reais. Na *abordagem gradual*, o investimento público aumenta gradualmente, na expectativa da produção de GNL, e as receitas atingem um novo patamar quando a produção inicia. Na *abordagem agressiva*, o investimento público é concentrado maciçamente na fase inicial e exhibe um crescimento muito forte (até oito pontos percentuais do PIB).

Nas três abordagens, as despesas totais de investimento público diferem ao longo do horizonte de simulação. Dessa forma, quando se comparam resultados, o modelo permite escolher tanto o nível como o grau de concentração no período inicial apropriados às características e objetivos do país.

- A *abordagem conservadora* espera simplesmente pelas receitas de GNL. As despesas em projetos de investimento promotores de crescimento aumentam apenas após o início da produção de GNL. A dívida pública em

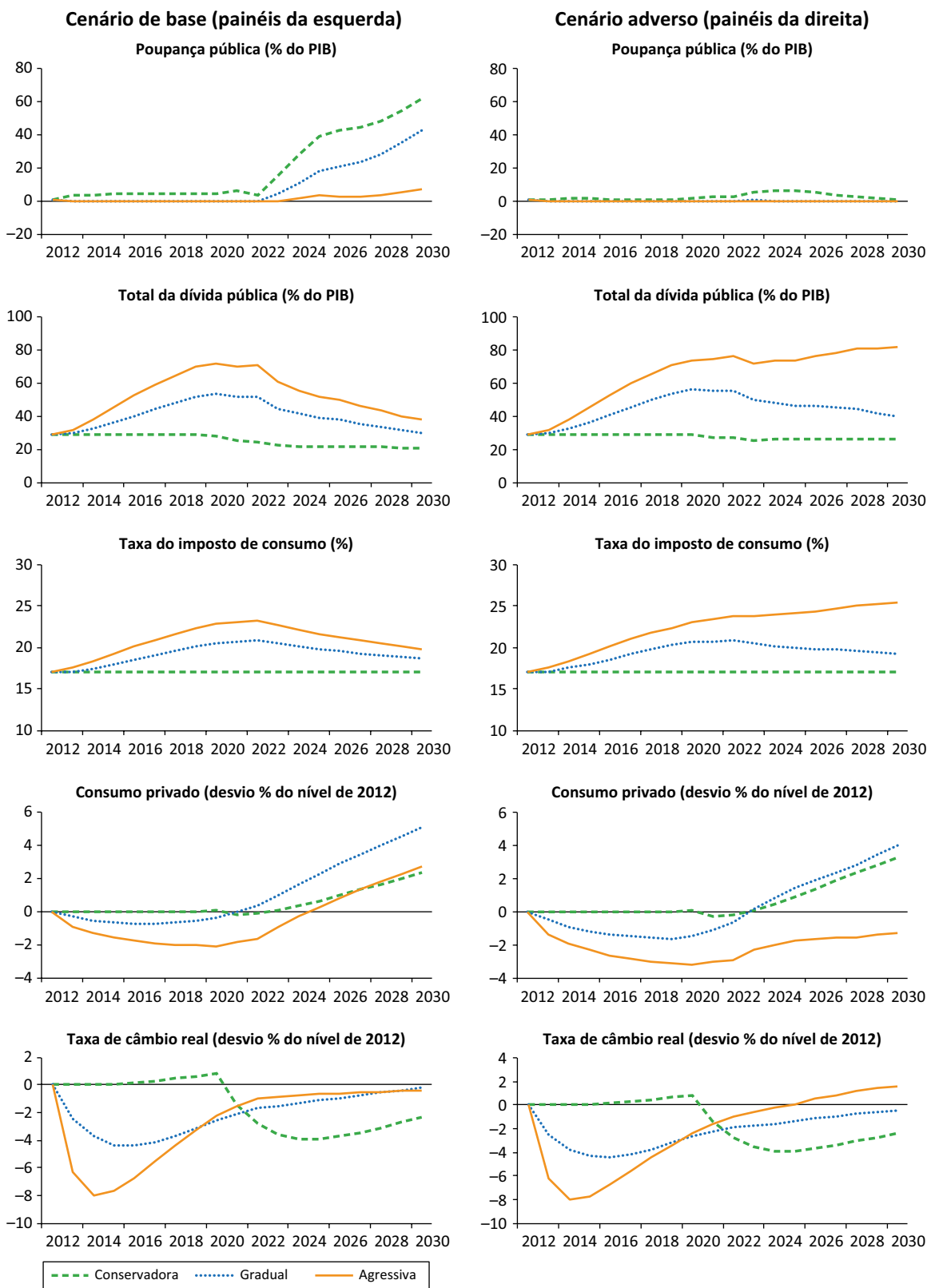
Figura 11.3. Aumento do investimento público e resultados em termos de crescimento (Percentagem)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Obs.: GNL = gás natural liquefeito.

Figura 11.4. Consequências orçamentais do aumento do investimento público (Porcentagem)



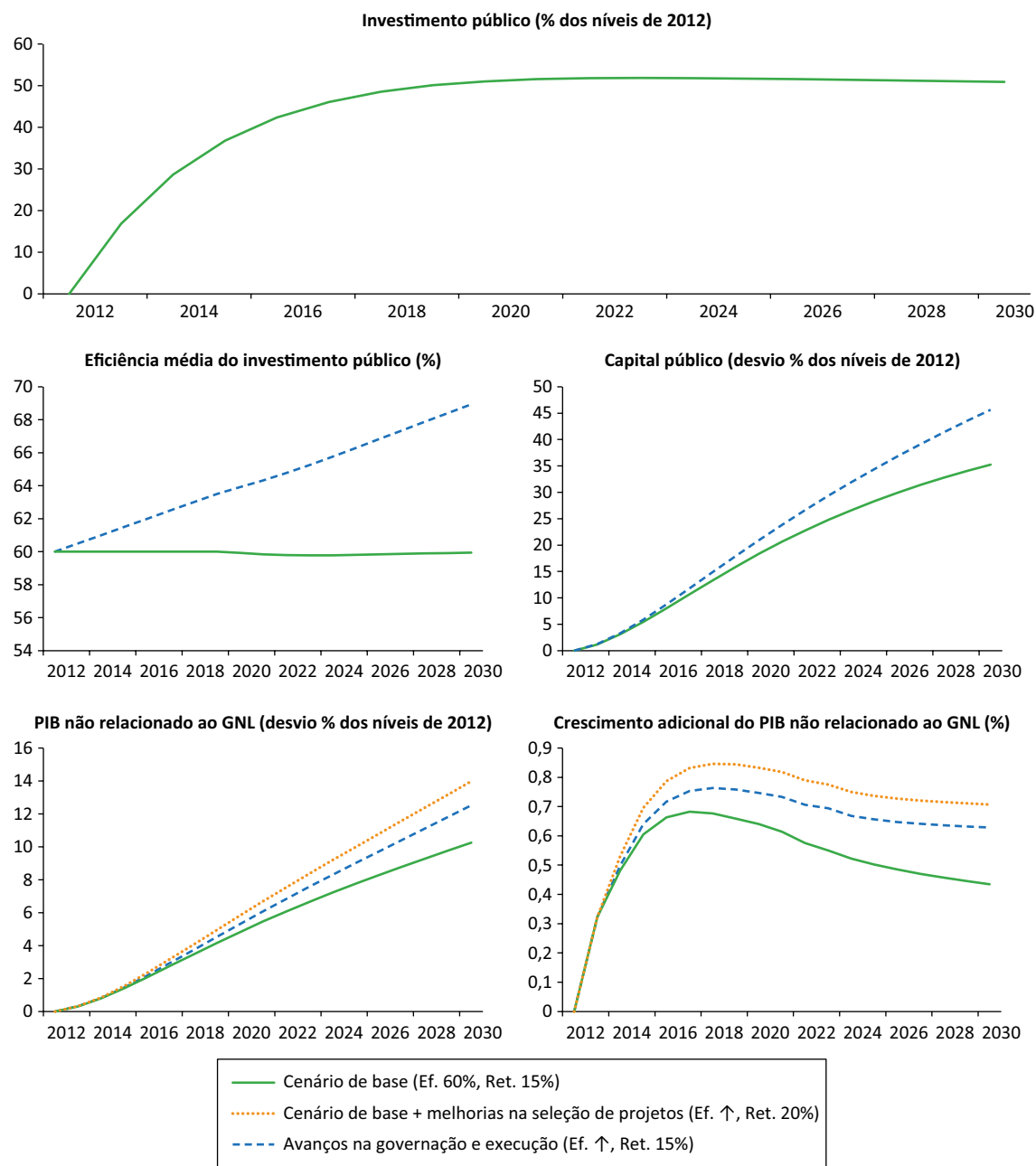
Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

proporção do PIB não aumenta e diminui no longo prazo, pelo que não é necessário um ajustamento orçamental e não se gera uma redução do consumo privado. O começo da produção de GNL possibilita a criação de amortecedores orçamentais fortes sob a forma de poupanças públicas (até 60% do PIB no cenário de base do mercado de GNL).

- A *abordagem gradual* permite antecipar algumas das receitas de GNL. A dívida pública aumenta gradualmente até um máximo de 50% do PIB em 2019–20, diminuindo no longo prazo para níveis mais sustentáveis. Deste modo, a pressão orçamental é moderada nos primeiros anos e é mais que compensada pelas receitas decorrentes dos recursos naturais nos períodos posteriores. No cenário de base, a implementação integral da produção de GNL permite poupanças orçamentais a partir de 2023. O consumo privado é mais reduzido nos primeiros anos, mas recupera rapidamente e, eventualmente, passa a exceder os níveis da abordagem conservadora. O investimento público não provoca um efeito de exclusão do investimento privado. De facto, a acumulação de capital público aumenta a produtividade do capital privado, o que se traduz num nível mais elevado de investimento privado. No fim de 2030, o país terá níveis de endividamento ligeiramente mais elevados mas, tanto o nível de capital público como do PIB são maiores (cerca de 10% e 5%, respetivamente) que na abordagem conservadora.
- A *abordagem agressiva* antecipa totalmente as receitas de GNL futuras, e as despesas de investimento público aumentam de uma forma maciça logo de início. No entanto, devido a restrições na capacidade de absorção, os elevados gastos de investimento não permitem uma acumulação de capital público muito maior que na abordagem gradual. O crescimento é maior nos primeiros anos mas, a médio e longo prazo, o nível de dívida é muito maior e o governo é obrigado a aumentar os impostos para assegurar o serviço da dívida. Esta situação origina uma queda mais pronunciada do consumo privado e um menor crescimento. Além disso, a abordagem agressiva leva ao aumento dos preços internos e resulta na maior apreciação relativa da taxa de câmbio real (um movimento descendente nas figuras denota uma apreciação). Esta situação conduz a um menor nível relativo da produção do setor de bens transacionáveis. Por este motivo, os efeitos da “doença holandesa” são mais prováveis de sucederem na abordagem agressiva que na abordagem gradual.

No cenário adverso, de menor produção de GNL, preços de GNL mais baixos e um esgotamento antecipado das reservas de gás, não há espaço para se criarem amortecedores orçamentais significativos. Como mostram os painéis do lado direito da Figura 11.5, as poupanças públicas são diminutas em qualquer das abordagens de investimento. As diferenças estão nos níveis de dívida e consumo privado. A dívida pública 1) não aumenta na abordagem conservadora; 2) aumenta mais rapidamente na abordagem gradual que no cenário de base,

Figura 11.5. Efeitos de melhorias na seleção de projetos e avanços na governação e execução (Porcentagem)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Obs.: GNL = gás natural liquefeito; Ef. = eficiência do investimento público; Ret. = rentabilidade do investimento.

mas não requer um grande ajustamento orçamental; e 3) aumenta de forma explosiva na abordagem agressiva, exigindo um ajustamento orçamental doloroso e sustentado. Em resultado, o consumo privado é sempre menor e nunca recupera.

Investimento público mais eficiente

Este modelo também é usado para simular os efeitos das reformas estruturais na economia moçambicana. Em particular, aumenta-se a eficiência do investimento público de 60% até quase 70% durante duas décadas. Esta situação afeta favoravelmente a acumulação de capital. Também se simula o efeito de uma melhoria no processo e capacidade de seleção de projetos através do aumento da rentabilidade económica líquida anual do investimento público na situação estável inicial de 15% para 20%. O efeito combinado destas duas medidas resulta no crescimento anual do PIB não relacionado com o GNL de cerca de 0,2–0,3% (Figura 11.5).

Conclusões

A Bacia do Rovuma, localizada ao largo da costa norte e perto da fronteira entre Moçambique e Tanzânia, tem um grande potencial em termos de reservas de gás natural. Os resultados do modelo FARI demonstram que os projetos de gás natural podem trazer benefícios económicos significativos para Moçambique. O modelo também prova que a soma dos impostos e outras receitas orçamentais do gás natural pode, no seu pico, atingir 9% do PIB não petrolífero ou, aproximadamente, um terço das receitas orçamentais totais.

Os desenvolvimentos recentes em Moçambique no setor dos recursos naturais desencadearam a retoma do investimento em infraestruturas. De facto, a necessidade deste tipo de investimentos é significativa. O aumento do investimento público pode ajudar a desenvolver o potencial de crescimento de Moçambique. No entanto, se o investimento público financiado pela dívida aumentar muito rapidamente, pode também originar rácios de dívida elevados ou deparar-se com restrições de eficiência.

Este capítulo tem usado o modelo DIGNAR para simular planos distintos de aumento do investimento público em cenários alternativos do mercado de GNL. O capítulo considerou três abordagens diferentes para o aumento do investimento público: a abordagem conservadora, a abordagem gradual e a abordagem agressiva.

Em suma, a abordagem do aumento gradual do investimento público que contempla alguma mas não a totalidade das receitas de GNL futuras é mais adequada, dadas as necessidades de investimento em infraestruturas de Moçambique e as incertezas quanto à produção e receitas de GNL. A abordagem gradual supera de longe as outras duas abordagens, tanto no cenário de base, segundo o qual o projeto de GNL se concretiza como planeado, como no cenário adverso, segundo o qual Moçambique sofre choques negativos sobre a produção e preços. Na abordagem gradual, a dívida pública aumenta gradualmente na expectativa da produção de GNL e diminui no longo prazo para níveis mais sustentáveis, mesmo no cenário adverso.

Em comparação, a abordagem conservadora, que se limita a aguardar as receitas de GNL, não é desejável, uma vez que adia os potenciais benefícios adicionais de crescimento em quase uma década. A abordagem agressiva, que antecipa integralmente as receitas de GNL futuras e aumenta maciçamente as despesas de investimento público numa fase inicial, também não é desejável. De facto, a maior despesa de investimento conduz a uma acumulação do capital público similar à da abordagem gradual. Além disso, a abordagem agressiva implica um nível muito maior da dívida pública, o que se torna insustentável no cenário adverso com uma produção e preços de GNL menores que os planeados.

Por que é que o investimento não segue o dito “quanto mais, melhor”? Dado que as receitas de GNL eventualmente virão a concretizar-se, por que não investir desde já para que a economia possa auferir benefícios imediatos? Os resultados da simulação identificam dois obstáculos específicos que Moçambique enfrenta relativamente às receitas de GNL previstas.

- Em primeiro lugar, o aumento do investimento público será inevitavelmente abrangido pela regra das taxas decrescentes de rentabilidade. As ineficiências do investimento podem ter várias causas: planeamento deficiente, maiores custos que os previstos inicialmente, má governação, corrupção, estrangulamentos a nível da oferta e insuficiência de infraestruturas complementares. Quanto mais projetos de investimento começam ao mesmo tempo, maior é a probabilidade de alguns deles serem deficientemente selecionados, geridos ou executados, ou se depararem com estrangulamentos a nível da oferta. A dada altura, o custo das ineficiências pode ultrapassar os benefícios do investimento precoce.
- O segundo obstáculo refere-se aos riscos associados com a efetivação da riqueza proveniente dos recursos naturais. O histórico dos preços de GNL e as experiências de outros países mostram que são muitas as incertezas tanto quanto ao volume de produção como em relação aos preços. A abordagem agressiva, que contempla o aumento do investimento e antecipa todas as receitas de GNL futuras, expõe totalmente Moçambique a riscos negativos, conduzindo a uma trajetória insustentável da dívida no cenário adverso de choques negativos sobre os preços e produção de GNL.

As implicações desta análise em termos de políticas são evidentes. Moçambique precisa de alcançar o equilíbrio certo entre investimento público e sustentabilidade da dívida. As autoridades necessitam de traçar um plano integrado de investimento para acompanhar e coordenar os projetos de investimento executados nos vários setores e sob a alçada de diferentes ministérios competentes. Os níveis da dívida devem ser controlados de forma rigorosa e a análise da sua sustentabilidade deve ser conduzida pelo menos uma vez por ano para garantir a acumulação sustentável da dívida.

Para ultrapassar o risco de choques adversos sobre os preços e produção de GNL, a estratégia de investimento público deve antecipar apenas uma parte das

receitas projetadas para o setor de GNL. O aumento do investimento financiado pela dívida deve ser moderado para viabilizar uma trajetória sustentável da dívida, mesmo no cenário adverso. Moçambique não deve seguir a abordagem agressiva no que se refere ao investimento público, segundo a qual o nível de dívida explode no cenário adverso.

Este capítulo também demonstrou a importância das reformas estruturais para melhorar a eficiência do investimento. Para Moçambique, estas reformas estruturais incluem a elaboração e implementação de um plano integrado de investimento que aprimora o processo de seleção e coordenação de projetos; o reforço da capacidade de diagnóstico e avaliação de projetos; e aperfeiçoamentos na execução e governação de projetos de investimento público. Se Moçambique melhorar nestas áreas, promovendo, em especial, a maior eficiência do investimento e o aumento do retorno do capital público, o nível de capital público vai acumular-se mais rapidamente, tornando-se mais conducente ao crescimento do setor privado. O resultado final será de um impacto positivo ainda maior sobre o crescimento, receitas e sustentabilidade da dívida.

Referências

- Domínguez-Torres, C. e C. Briceño-Garmendia, 2011, “Mozambique’s Infrastructure: A Continental Perspective”, Policy Research Working Paper No. 5885 (Washington: Banco Mundial).
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2012, *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries* (Washington).
- _____, 2013a, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument”, IMF Country Report No. 13/200 (Washington) [“República de Moçambique: Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2013 ao Abrigo do Artigo IV, Sexta Avaliação do Acordo PSI, Pedido de um Acordo Trienal ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Revogação do Actual PSI”, Relatório do FMI nº 13/200].
- _____, 2013b, *World Economic Outlook: Hopes, Realities, Risks* (Washington, Abril).
- Gupta, S., A. Kangur, A., C. Papageorgiou e A. Wane, 2011, “Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth”, IMF Working Paper 11/217 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Melina, G. e Y. Xiong, 2013, “Natural Gas, Public Investment and Debt Sustainability in Mozambique”, IMF Working Paper 13/261 (Washington).
- Pritchett, Lant, 2000, “The Tyranny of Concepts—CUDIE (Cumulated, Depreciated Investment Effort) Is Not Capital”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 4: pp. 361–84.

12 Incentivo à concorrência: Como evitar a doença holandesa

Perry Perone

Moçambique prepara-se para ser um dos maiores exportadores de gás natural do mundo. Potencialmente, existem enormes benefícios económicos em desenvolver o setor — no início da década de 2020, as exportações de gás natural poderão ascender a 15% do PIB e 50% das exportações totais (FMI, 2013). Acresce que a exploração das jazidas de carvão começou já a refletir-se por exportações significativas. Sendo certo que o desenvolvimento bem sucedido deste manancial de recursos naturais de que Moçambique goza constitui um grande desafio, conforme aliás se viu nos capítulos anteriores, também compete aos decisores políticos gerir adequadamente os efeitos macroeconómicos do desenvolvimento do setor fazendo com que outros setores da economia possam continuar a evoluir e a gerar um aumento da riqueza e do emprego. Em particular, uma expansão dos recursos naturais num dado setor poderá levar à apreciação da moeda, arrastando consigo uma perda de competitividade para as exportações de outros setores da economia, fenómeno conhecido sob a designação de “doença holandesa”.

Neste capítulo, começa-se por descrever o fenómeno em causa e os seus efeitos possíveis sobre o desempenho macroeconómico. De seguida, destacam-se elementos próprios da doença holandesa e, para terminar, conclui-se que, embora à data se encontrem poucos indícios disso em Moçambique, as tensões avolumar-se-ão se o aumento das receitas oriundas das matérias-primas assumir outra magnitude. O capítulo expõe ainda linhas políticas conducentes a atenuar os efeitos negativos associados à expansão dos recursos e examina a forma como outros países ricos em matérias-primas implementaram esse género de políticas. As conclusões fornecem algumas sugestões que os decisores políticos moçambicanos poderão considerar numa perspetiva de futuro para velar que o desenvolvimento desta bonança de recursos naturais em Moçambique reforce o crescimento económico do país.

O que é a doença holandesa

A doença holandesa é o fenómeno contrário pelo qual um aumento da exploração de dado recurso natural, que provoca uma expansão do respetivo setor, pode esvaziar a atividade económica noutros setores exportadores, arrastando consigo um declínio do crescimento no seu conjunto. O mesmo efeito pode, em princípio, acontecer devido a fluxos elevados de ajuda. O principal mecanismo que leva a essa ocorrência prende-se com um aumento das receitas das transações cambiais inerentes aos recursos naturais, o que pode provocar a apreciação da moeda de um país e a perda de competitividade das exportações de outros bens para além dos recursos naturais (nomeadamente tornando-os mais onerosos para os outros países que os adquirem). O modelo económico clássico descreve a doença holandesa partindo do pressuposto que uma economia assenta em três setores (Cordon e Neary, 1982): dois setores de bens transacionáveis (o setor da exportação de um recurso natural e o setor exportador tradicional) e um setor de bens não transacionáveis (p. ex. serviços e construção).¹

Uma expansão dos recursos pode afetar a economia de duas maneiras:

- Através de um *efeito de movimento ao nível dos recursos*, que pode ocorrer quando a sua expansão aumenta a procura de mão de obra, levando a produção a passar para o setor em franca expansão e afastando-se de outros setores exportadores. Este efeito pode ser negligenciável porque a vertente operacional de certos recursos naturais, como o desenvolvimento e a produção de gás natural, regra geral emprega relativamente poucas pessoas.
- Através de um *efeito sobre a despesa*, cuja importância tem maior probabilidade de se verificar. Um salto nas exportações dos recursos naturais de um país numa fase inicial aumenta as receitas resultantes do aumento das entradas de divisas. Se as divisas fossem integralmente gastas em importações, isso não teria qualquer impacto direto sobre a massa monetária do país nem sobre a procura de bens não transacionáveis. No entanto, na medida em que a moeda estrangeira é convertida em moeda nacional e gasta em bens não transacionáveis, a taxa de câmbio real (que no presente modelo decorre do preço dos bens transacionáveis em relação ao preço dos bens não transacionáveis) valorizar-se-ia com a subida dos preços dos não transacionáveis e por se presumir que o país não tem capacidade para afetar os preços internacionais (p. ex. bens transacionados).

Mais geralmente, a apreciação pode ocorrer de uma de duas maneiras consoante o regime cambial em vigor. Se a taxa de câmbio for fixa, a conversão da moeda

¹O efeito pode ainda ser explicado no contexto do modelo de Heckscher-Ohlin sobre comércio internacional, que assenta nas dotações comparativas dos recursos. Nesse contexto, o aumento na dotação de um fator levaria a uma expansão mais do que proporcional da produção no setor que usa esse fator intensivamente e a um declínio absoluto da produção de outro bem — conhecido pelo efeito de Rybczynski.

estrangeira em moeda nacional tenderá a aumentar a massa monetária disponível no país, e a pressão da procura doméstica levará internamente a um aumento dos preços, redundando numa valorização da taxa de câmbio real. Se a taxa de câmbio permitir flutuações, a procura acrescida de moeda estrangeira resultará numa apreciação da moeda nacional, o que implica uma valorização da taxa de câmbio real, nesse caso através da subida da taxa de câmbio nominal em vez dos preços internos. Em ambos os casos, a apreciação da taxa de câmbio real enfraquece a competitividade do país na ótica das exportações, por conseguinte arrasta uma retração das exportações de outros setores que não o das matérias-primas.²

Doença holandesa e crescimento

A descoberta de recursos naturais significa que Moçambique dispõe de mais ativos económicos e que a sua exploração deveria induzir rendimentos mais elevados. As rendas obtidas no setor dos recursos naturais podem proporcionar ao Governo receitas adicionais para financiar o investimento em bens públicos e projetos de desenvolvimento. Porém, podem advir problemas quando os ganhos se fazem em detrimento do crescimento a mais longo prazo, o que poderá acontecer se o crescimento do setor manufatureiro ou outro que não dos recursos transacionáveis for asfixiado. O desenvolvimento desses setores tende a reforçar as perspetivas de crescimento económico a longo prazo através do crescimento da produtividade, dos efeitos das repercussões tecnológicas e dos rendimentos de escala crescentes – não se espera nenhum deles pela mera dependência nos recursos naturais. Comparativamente ao setor dos recursos,³ é mais provável que esses outros setores gerem mais emprego, logo reduzam a pobreza.

Em termos de mercado laboral, a mudança de capital por trabalho de um setor para o outro pode causar graves problemas de transição levando a um aumento do desemprego. No caso de Moçambique, poderá impedir a emergência de um setor industrial relevante. Mais, uma transferência de recursos distanciando-se dos setores transformadores, que são geradores de aprendizagem pela prática, pode comprometer o potencial de crescimento do país a longo prazo por estrangular uma fonte importante de desenvolvimento do capital humano.⁴

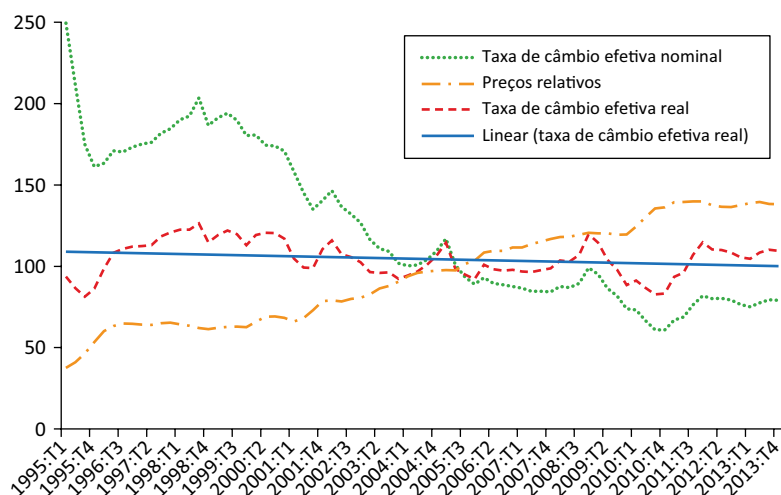
A doença holandesa pode levar a elevados níveis de concentração das exportações, podendo tornar um país vulnerável à grande volatilidade

²Também se pode pegar no conceito mais abrangente de setor das matérias-primas, em especial quando inclui as fontes energéticas que podem enfrentar custos de transporte consideráveis. A exploração desse género de jazidas de recursos naturais pode gerar vantagens competitivas em produtos que consomem muita energia (p. ex. fundições de alumínio, indústrias siderúrgicas, produção de adubos), desenvolvendo um conjunto de novas fontes de produção e/ou exportações. Essas atividades locais poderiam servir de contrapeso aos efeitos tradicionais da doença holandesa que afeta setores que não os recursos.

³ Ver Capítulo 10 sobre os desafios orçamentais relativos à gestão da expansão dos recursos naturais.

⁴Ver Krugman (1987) e Sachs e Warner (1995). Num contexto semelhante, caso a expansão seja temporária mas as receitas daí decorrentes sejam elevadas e o país tenha optado por gastar as receitas em vez de acumular ativos externos, pode-se argumentar que, devido aos efeitos da aprendizagem pela prática, o país deveria subsidiar setores ricos que não o dos recursos (Van Wijnbergen, 1984).

**Figura 12.1. Taxa de câmbio efetiva real e índices de preços relativos
(Média 2005 = 100)**



Fonte: FMI, Sistema de notificação de informações.

dos preços do lado das exportações e, portanto, a uma maior volatilidade macroeconómica. Se a despesa pública estiver intimamente ligada às receitas dos recursos naturais, então também se tornará mais volátil e, por sua vez, desencadeará volatilidade nas taxas de câmbio real através do efeito relativo à despesa atrás descrito (Figura 12.1). Ficou sobejamente determinado que a volatilidade entrava o investimento e o crescimento (Aghion *et al.*, 2006; Bleaney e Greenaway, 2000; Ramey e Ramey, 1995).

Os resultados das análises empíricas sobre a relação entre recursos naturais em desenvolvimento e crescimento económico não são conclusivos. Alguns investigadores identificaram uma forte correlação negativa entre ambos, outros ao invés encontraram alguma correlação positiva (Sachs e Warner, 2001; Lederman e Maloney, 2008). Outros estudos ainda concluíram que o efeito da expansão de um recurso sobre o crescimento económico depende nas condições de governação vigentes no país. Por exemplo, há dados que mostram sem ambiguidade o impacto positivo da expansão de um recurso no crescimento a curto prazo, mas em países onde há uma governação fraca e pontual dos recursos naturais (nomeadamente petróleo, gás e minérios para os quais as receitas deles provenientes estão concentradas e facilmente cativas, por oposição à agricultura, por exemplo), o impacto a mais longo prazo é negativo (Collier e Goderis, 2009; Murshed, 2004; Isham *et al.*, 2005). Em alguns casos o desenvolvimento pontual de recursos naturais na fonte chegou a ser associado à deterioração da qualidade das instituições e da governação (Auty, 2000).

Haverá indícios da doença holandesa em Moçambique?

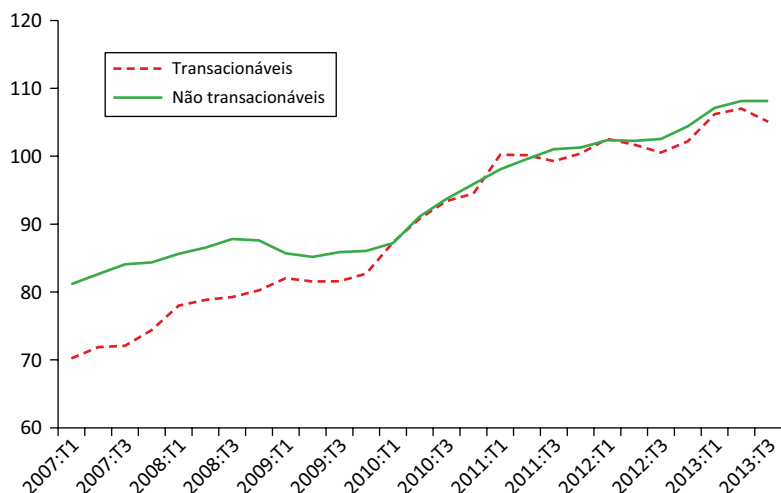
Em Moçambique, o desenvolvimento dos recursos naturais (carvão, bem como gás natural) em larga escala ainda está numa fase preliminar. Isso é tanto mais verdade para o gás natural, uma vez que as exportações de gás natural liquefeito não deverão materializar-se antes de 2018–20. Não deixa contudo de haver significativas operações relacionadas com a exploração e os preparativos com vista à construção das unidades que irão liquefazer e purificar o gás destinado à exportação. Daí resultaram significativos influxos de investimento direto estrangeiro (IDE), cujo impacto na balança de pagamentos foi largamente compensado pela importação de bens e serviços. Relativamente ao carvão, a sua exportação começou em 2011 e não se prevê que culmine nos anos vindouros devido a estrangulamentos no transporte local. No entanto, em 2012 as exportações de carvão já representavam cerca de 12% das exportações totais. Por conseguinte, vale a pena ver até que ponto existem indícios de exclusão das exportações tradicionais relacionadas com a taxa de câmbio real.

A taxa de câmbio efetiva real de Moçambique tem estado bastante estável desde 1995. A fundição de alumínio da Mozal constitui o primeiro mega projeto de vulto no país; a operação começou em 1998 e foi oficialmente inaugurada em 2000 (ver Capítulo 2). Não parece ter tido efeitos significativos na taxa de câmbio real, provavelmente por ter usado poucos meios locais e porque, durante a fase de construção, o IDE financiou as importações de bens de capital para implantar a fundição, e, durante a fase operacional, os ganhos da exportação de alumínio cobriam amplamente a importação de meios de produção (eletricidade da África do Sul e bauxite) e o serviço da dívida.

Nos tempos mais recentes, deram-se algumas flutuações significativas da taxa de câmbio real, como aconteceu durante 2009–12, mas que se explicam, em larga medida, por uma flexibilização significativa da política monetária em 2009–10 por parte do banco central em resposta à crise financeira mundial a partir de 2008 e pelo subsequente aperto monetário em 2011–12. Cálculos do FMI mostraram que a taxa de câmbio está geralmente em linha com os fundamentos económicos (FMI, 2013).

Até certo ponto, houve uma valorização da taxa de câmbio efetiva real, o que se deve essencialmente ao facto dos preços terem subido mais depressa em Moçambique do que nos seus parceiros comerciais, em especial em 2011–13. Isso poderia refletir um início dos sintomas da doença holandesa, dado o período coincidir com as receitas provenientes das exportações de carvão e também com a entrada em exploração e o início de outras obras preparatórias com vista à liquefação do gás natural. Olhando para a competitividade externa no contexto do modelo clássico da doença holandesa acima descrito, uma perda de competitividade resultante da grande expansão do setor dos recursos traduzir-se-ia pelo aumento mais célere do preço dos não transacionáveis em relação

Figura 12.2. Bens transacionáveis e não transacionáveis
(Índice: média 2011 = 100)



Fonte: Nações Unidas, base de dados COMTRADE.

Figura 12.3. Exportações tradicionais
(Milhões de USD)



Fontes: Autoridades moçambicanas.

aos transacionáveis.⁵ Desde 2011, o preço dos não transacionáveis cresceu aproximadamente 13% contra 11% para os transacionáveis. Qualquer perda de competitividade através desta medida é, por conseguinte, marginal (Figura 12.2).

O principal ponto aqui prende-se com o crescimento das exportações tradicionais que foi forte (Figura 12.3). Entre 2006 e 2012, essas exportações cresceram em média quase 19% ao ano, puxadas pelo açúcar, tabaco e madeiras.

⁵ As séries sobre transacionáveis e não transacionáveis baseiam-se nos preços oficiais, dados de três dígitos, fornecidos pelas autoridades moçambicanas, que os funcionários do FMI tipificaram entre transacionáveis e não transacionáveis. Os indicadores finais derivam de uma média ponderada dos preços de cada dessas categorias.

Ainda mais impressionante, é o facto de terem crescido em média à razão de 40% ao ano a partir de 2010, o que reflete em parte a nova vaga de grandes plantações agroindustriais.

Malgrado não existirem de momento indicações claras neste campo acerca da competitividade externa através da taxa de câmbio efetiva real, tal não significa que Moçambique esteja imune aos efeitos da doença holandesa. Os seus efeitos poderão tornar-se consideráveis a médio prazo, e será de toda a conveniência que as autoridades moçambicanas formulem uma estratégia para apoiar a competitividade dos outros setores que não o dos recursos e evitem possíveis problemas decorrentes da expansão no gás e carvão.

Políticas para minorar os efeitos da doença holandesa

Existe um consenso geral em torno de duas abordagens complementares visando minorar os efeitos da doença holandesa. Uma delas passa por imprimir um ritmo de consumo regular relativamente à receita dos recursos naturais para prevenir um pico da taxa de câmbio real. A segunda aposta no impulso da competitividade e do crescimento de setores com potencial exportador para além do das matérias-primas.

Fundos soberanos

Encontrar um bom ritmo de consumo das receitas dos recursos naturais implica poupar algumas das receitas correntes para uso futuro, por exemplo, num fundo soberano. Além de ter por efeito abrandar a apreciação da taxa de câmbio real, essa abordagem também reduz o efeito das despesas (inclusive aliviando algumas pressões inflacionistas), estabiliza as receitas do Estado ao longo do tempo e maximiza os benefícios intergeracionais da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Os fundos soberanos destinados a investir e gerir as economias de recursos foram implementados em diversos países. A sua eficiência depende *inter alia* da forma como são integrados no processo orçamental e como se articulam com o resto do setor público, a transparência normativa e operacional, os mecanismos de prestação de contas e de contenção do uso indevido dos recursos e a estratégia de gestão dos ativos (Davis *et al.*, 2001).

O Fundo Petrolífero da *Noruega* é um modelo frequentemente citado. O Fundo foi concebido para gerir os excedentes orçamentais acumulados sem contudo dispor de regras específicas quanto a depósitos ou levantamentos de recursos, imprimindo flexibilidade ao seu funcionamento. As transferências orçamentais entre as receitas líquidas do petróleo e o fundo financiam assim o défice orçamental não petrolífero. A verba colocada de lado depende das cotações do petróleo e da orientação orçamental em relação ao défice orçamental

não petrolífero. Os ativos encontram-se sob o controlo do Ministério das Finanças, sendo geridos pelo banco central. Embora essa falta de restrições não seja geralmente considerada o caminho ótimo para estruturar um fundo soberano, o facto é que tem funcionado bem porque na Noruega a elaboração da política económica assenta numa estrutura institucional forte. De igual modo, convém notar que as receitas do petróleo representam menos de 15% das receitas públicas, tanto que a sua volatilidade não constitui um desafio sério para a gestão orçamental tal como isso acontece em países onde a dependência dos recursos é maior. Por fim, embora este caso contenha ensinamentos úteis, é importante reconhecer que o grau de desenvolvimento institucional num país avançado como a Noruega facilita uma abordagem em relação aos recursos naturais que tem poucas hipóteses de ser transposta linearmente nos países em desenvolvimento.

O Fundo de Compensação do Cobre no *Chile* possui regras de acumulação e levantamento indexadas a uma cotação de referência para o cobre, determinada anualmente pelas autoridades. Na prática a cotação de referência para o cobre é baseada grosso modo numa média móvel de dez anos. Quando a cotação do cobre ultrapassa o preço de referência num intervalo de USD 0,04 a USD 0,06 por libra, 50% das receitas da companhia estatal do cobre são depositadas no Fundo. Se a cotação do cobre subir acima desse garfo, as receitas são integralmente (100%) depositadas no Fundo. Os levantamentos do Fundo, que se regem por regras simétricas às regras de entrega, têm geralmente sido usados para subsidiar os preços dos combustíveis nacionais.

O Fundo Pula no *Botswana* apresenta algumas das características de um fundo soberano, dado o seu objetivo ser o de garantir que as poupanças nacionais sejam usadas no intuito de contribuir para o desenvolvimento económico sustentável. Porém não é plenamente considerado um fundo soberano porque os seus ativos entram no balanço do banco central e podem ser utilizados, tal como outras reservas externas, para fins de balança de pagamentos (FMI, 2013). Seja como for, o Fundo Pula é composto pela conta de investimento do Estado, que reflete quer as poupanças dos excedentes orçamentais acumulados quer as entradas adicionais da dívida pública, e mais amplamente as economias nacionais acumuladas para lá do objetivo do nível de reservas líquidas estabelecido pelo banco central. Essa meta baseia-se na cobertura das importações a seis meses, e os fundos transitam para a conta ou da conta quando o nível de importações se desvia do objetivo de cobertura a três meses por excesso ou por defeito, (Ghura *et al.*, 2012).

A *Nigéria* tem uma experiência mista em relação aos fundos soberanos. A *Excess Crude Account* (ECA) — conta excedentária do crude — foi criada em 2004 e, embora não estivesse adequadamente ancorada no direito interno, de início foi um êxito. A ECA acumulou saldos significativos em virtude de poupanças orçamentais resultantes de decisões de despesa com base num preço de referência para o petróleo. Os fundos da ECA ajudaram a Nigéria a resistir à queda dos preços do petróleo em 2008–09, uma vez que os fundos foram

usados para financiar grandes défices orçamentais. A recrudescência dos preços do petróleo e o ciclo de programação orçamental, conjugado com o facto de a ECA ser objeto de levantamentos *ad hoc* e a um enquadramento jurídico frouxo, levaram quase ao seu esvaziamento em 2011. Em 2012, foi criado um fundo soberano mais eficiente, mas não só ainda não está completamente operacional como foi alvo de levantamentos consideráveis em 2013. Assenta em três componentes: um fundo de estabilização, um fundo de infraestruturas e um fundo de poupança intergeracional. Tem regras mais rígidas do que a ECA e pretende reforçar a gestão eficaz da riqueza em recursos naturais da Nigéria (Lundgren, Thomas e York, 2013).

Gestão das poupanças e regras orçamentais

Outra estratégia para evitar a apreciação da taxa de câmbio real passa pelo aumento das poupanças na economia, o que reduzirá os fluxos de capital. Uma forma de o conseguir passa por aumentar as poupanças públicas (p. ex. atingir excedentes orçamentais) através das regras orçamentais. Nesse contexto, a principal finalidade dessas regras orçamentais visa gerir as receitas das indústrias extrativas, tal como em muitos outros países ricos em recursos, esses ingressos representam uma verba significativa da receita pública total. Todavia, regras eficientes também ajudam a gerir os efeitos macroeconómicos da exploração dos recursos naturais.

O caso do *Chile* é, de entre os países em desenvolvimento, um dos mais frequentemente citados quando se fala na implementação de uma regra orçamental para gerir os lucros das exportações baseadas nos recursos naturais. Desde 2001, o Chile estruturou a sua política orçamental à volta da “regra do saldo estrutural” cujo objetivo inicial era o de gerar um excedente estrutural de 1% do PIB por ano. Em 2009, foi alterado para atingir o equilíbrio, com o objetivo de isolar as receitas dos fatores cíclicos. A receita estrutural é determinada por dois painéis de peritos independentes e reflete qual teria sido a receita caso a economia assentasse num funcionamento potencial em vez de produção efetiva, e qual teria sido a receita do cobre com uma cotação mundial a médio prazo em vez de ser a preços correntes. Segundo essas regras, o Governo pode registar um défice superior à meta se a produção perder potencial, se houver recessão ou se a cotação do cobre estiver abaixo do seu preço de equilíbrio a médio prazo. Uma das chaves do sucesso chileno prende-se com a independência do painel de peritos. Tanto quanto os membros do painel e as suas decisões estiverem imunes a quaisquer influências políticas, esse mecanismo manterá a sua eficácia (FMI, 2009, 2013).

Desde 1994, a gestão da riqueza mineral do *Botswana* pauta-se pela regra da alocação de receitas provenientes dos recursos não renováveis para fins de despesas de investimento ou poupanças no Fundo Pula transferindo a riqueza mineral em prol das gerações vindouras. O princípio do “índice do orçamento sustentável” procura garantir que a despesa corrente seja somente financiada recorrendo a receitas que não as provenientes dos recursos. Mas também

existe uma meta orçamental a médio prazo para o equilíbrio cumulativo do orçamento sobre um período de cinco anos, o que coincide com o Plano de Desenvolvimento Nacional do Botswana e um teto de despesa em relação ao PIB.

O *Gana* implementou a Lei de Gestão dos Rendimentos do Petróleo em 2010, após completar o primeiro ano de exportação da produção petrolífera. O normativo instituiu um fundo de estabilização, um fundo de dotações para as gerações vindouras bem como um fundo orçamental anual para afetar financiamentos a investimento público. A lei determina metas relativas à distribuição das receitas dos recursos, repartindo-as entre o orçamento e dois fundos soberanos – até ao máximo de 70% do orçamento (dos quais 70% devem ser usados em projetos de investimento) e o remanescente em fundos soberanos. Ainda é demasiado cedo para aferir se essa abordagem funciona suficientemente bem no Gana, apesar de ser comumente aceite que limitar o seu poder discricionário através de metas orçamentais (tal como uma meta dos saldos dos não recursos primários ou uma regra baseada no cálculo do preço) é a melhor prática, o que a lei de 2010 no Gana não estipula (Lundgren *et al.*, 2013).

Aumentar a competitividade dos outros setores que não o das matérias-primas

Geralmente é recomendável aumentar a competitividade e o crescimento em setores exportadores que não assentam nas matérias-primas, o Governo teria vantagem em investir nos bens públicos como sejam a educação e as infraestruturas assim como em melhorar o ambiente empresarial em prol de outras atividades económicas não dependentes dos recursos naturais. O recurso ao investimento público para promover o crescimento nesses outros setores muitas vezes não vinga.⁶ Em parte o desafio tem a ver com a forma de sustentar o capital social constituído durante o período de receitas extraordinárias. No curto prazo, a volatilidade das receitas levanta preocupações acerca da instabilidade macroeconómica. De acordo com os dados disponíveis, a combinação de investimento público com um fundo de recursos pode ajudar a tratar dos problemas macroeconómicos (Berg *et al.*, 2012).

O *Botswana* é amplamente reconhecido pela sua grande eficiência nessa abordagem do investimento em bens públicos. Os sucessivos Governos foram capazes de formular planos de desenvolvimento nacional para determinar prioridades do lado da despesa e realizaram projetos de investimento público nesse contexto, também no intuito de evitar projetos para os quais as provisões de cobertura a longo prazo dos custos recorrentes não existissem (Sarraf e Jivanji, 2001). Um elemento-chave desse êxito deve-se à forte governação, à

⁶ Mais geralmente, os dados transnacionais evidenciam que a presença de rendas inerentes aos recursos tende a reduzir o capital social público (Bhattacharyya e Collier, 2011). Também existem dados que apontam que os países em desenvolvimento onde abundam os recursos investem tendencialmente menos na educação (Birdsall, Pinchney e Sabot, 2000).

qualidade regulamentar e às políticas anticorrupção como sejam a transparência e a prestação de contas no setor público (Iimi, 2006).

De entre os países em desenvolvimento, o *Chile* é dos mais bem sucedidos em termos de implementação efetiva de um programa de investimento direcionado para os recursos humanos. A título de exemplo, em meados dos anos de 1960, mais de 80% dos homens e 70% das mulheres em Santiago apenas possuíam um grau de escolaridade abaixo do ensino básico e secundário. A meio da década de 1990, esses números tinham recuado para 48% e 29%, respetivamente. Uma das chaves para o êxito geral do investimento público no Chile prende-se com a institucionalização de um dos sistemas de informação mais bem concebidos e mais operacionais para efeitos de tomada de decisão ao nível de projetos de investimento público e de orçamentação do capital orçamental, o que pôde ser viabilizado graças ao vasto número de funcionários que receberam formação em análise de projeto (Fontaine, 1997).

Outro desafio refere-se à qualidade do investimento público. Nos casos em que se encontravam disponíveis receitas suplementares provenientes das matérias-primas, a política de investimentos do Estado pode tornar-se particularmente vulnerável aos grupos de interesse que beneficiam dos projetos de investimento independentemente do seu valor socioeconómico. Daí pode resultar uma cultura improdutiva que procura a obtenção de rendas, distorcendo as decisões em termos de investimentos públicos e enfraquecendo as instituições. A concorrência pelas rendas pode inclusive materializar-se em subsídios e outras transferências que sobem mais depressa do que os rendimentos dos lucros (Lane e Tornell, 1996). Na Nigéria, argumentou-se que as receitas petrolíferas foram responsáveis pela degradação da qualidade das instituições públicas, logo pelo desperdício e pela corrupção nos projetos públicos e outras atividades, tendo conduzido ao seu fraco desempenho económico entre 1970 e 2000 (Sala-i-Martin e Subramanian, 2003).

Conclusões

Embora alguns países tenham gerido os lucros da exploração dos seus recursos naturais de modo a fomentar o seu desempenho económico (p. ex. Botswana, Chile e Noruega), a maioria dos países de menores rendimentos tiveram dificuldades em fazê-lo, em parte porque dispõem de instituições fracas e em parte porque a natureza da sua riqueza em recursos naturais (fontes pontuais) tinha características tendentes a causar o enfraquecimento das instituições, e o estabelecimento de comportamentos orientados para obtenção de rendas que passaram a ser norma.

A partir dos estudos transnacionais e da experiência de cada país anteriormente destacada, oferecem-se algumas sugestões que podem favorecer o desenvolvimento harmonioso dos recursos naturais em Moçambique. Em primeiro lugar, é fundamental determinar regras orçamentais para reger a

utilização das receitas provenientes dos recursos. Quanto mais cedo essas regras forem implementadas, melhor. Algumas rendas já oneraram sob a forma do pagamento de impostos sobre lucros aleatórios, e é importante que se estabeleçam e se operacionalizem claramente as regras orçamentais antes que comece a ser gerado o grosso das receitas.

Em segundo lugar, o facto de possuir as referidas regras criaria condições para a constituição de um fundo soberano, com regras claras e fiscalização adequada. As regras poderiam permitir o uso de receitas para financiar investimentos indispensáveis em capital físico e humano (especialmente à luz da paulatina redução do financiamento concedido pelos doadores em condições preferenciais e a concomitante necessidade de substituí-lo por empréstimos onerosos dado o seu custo de mercado). Mas seria importante estipular claramente as regras com vista a movimentos futuros (entregas e levantamentos), das receitas dos recursos no fundo. De igual modo, seria importante garantir a transparência das operações orçamentais relacionadas com as receitas dos recursos, geralmente, e do fundo soberano, em particular. Esse tipo de fundos funciona melhor quando existe uma auditoria pública atempada e regular das suas atividades, responsabilizando publicamente os gestores do fundo e os decisores políticos.

Em terceiro lugar, estabelecer uma estratégia de investimentos públicos bem concebida e coerente em relação ao plano de desenvolvimento nacional deverá ser uma prioridade. O que ajudaria a garantir que as receitas dos recursos naturais sejam canalizadas para financiar projetos públicos induzindo um crescimento económico mais elevado e abrangente em vez de financiar o despesismo público corrente sem qualquer potencial para melhorar o desempenho económico futuro.

Finalmente, aprofundar a capacidade institucional e humana é um imperativo no sentido de avaliar os projetos de investimento para que a estratégia do investimento público possa ser desenvolvida e implementada da melhor forma possível para favorecer o desenvolvimento económico.

Referências

- Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere e Kenneth Rogoff, 2006, “Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development”, NBER Working Paper No. 12117 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Auty, Richard M., 2000, “Political Economy of Resource Abundant States”, documento elaborado para a Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, Paris, Junho.
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang e Luis-Felipe Zanna, 2012, “Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries”. IMF Working Paper 12/274 (Washington: Fundo Monetário Internacional).

- Bhattacharyya, Sambit e Paul Collier, 2011, “Public Capital in Resource Rich Economies: Is There a Curse?” CSAE Working Paper 2011–14 (Oxford, Reino Unido: Centre for the Study of African Economies).
- Birdsall, Nancy, Thomas Pinchney e Richard Sabot, 2000, “Natural Resources, Human Capital, and Growth”. Carnegie Endowment Working Paper No. 9 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).
- Bleaney, Michael e David Greenaway, 2000, “The Impact of Terms of Trade and Real Exchange Rate Volatility on Investment and Growth in Sub-Saharan Africa”, *Journal of Development Economics*, Vol. 65, No. 2, pp. 491–500.
- Collier, Paul e Benedikt Goderis, 2009, “Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum”, Department of Economics, Universidade de Oxford.
- Corden, W. Max e J. Peter Neary, 1982, “Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy”, *Economic Journal*, Vol. 92, No. 368, pp. 825–48.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel e Steven Barnett, 2001, *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*, IMF Occasional Paper 205 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Fontaine, Ernesto, 1997, “Project Evaluation Training and Public Investment in Chile”, *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, pp. 63–67.
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 2007, “Botswana-Financial System Stability Assessment”, SM/07/367 (Washington).
- _____, 2009, “Chile: Selected Issues,” SM/09/180 (Washington).
- _____, 2013, “Republic of Mozambique: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Three-Year Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument”, Country Report No. 13/200 (Washington) [“República de Moçambique: Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2013 ao Abrigo do Artigo IV, Sexta Avaliação do Acordo PSI, Pedido de um Acordo Trienal ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Revogação do Actual PSI”, Relatório do FMI nº 13/200].
- Ghura, Dhaneshwar, Catherine Patillo *et al.*, 2012, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries—Background Paper 1-Supplement”, (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Imi, Atushi. 2006. “Did Botswana Escape from the Resource Curse?” IMF Working Paper 06/138 (Washington: Fundo Monetário Internacional).

- International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, “Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices” (Washington).
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Lant Pritchett e Gwen Busby, 2005, “The Varieties of Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth”, *World Bank Economic Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 141–74.
- Krugman, Paul, 1987, “The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher”, *Journal of Development Economics*, Vol. 27, No. 1-2, pp. 41–55.
- Lane, Philip e Aaron Tornell, 1996, “Power, Growth, and the Voracity Effect,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, No. 2, pp. 213–41.
- Lederman, Daniel e William Maloney, 2008, “In Search of the Missing Resource Curse” World Bank Policy Research Working Paper 4766 (Washington: Banco Mundial).
- Lundgren, Charlotte, Alun Thomas e Robert York, 2013, *Boom, Bust, or Prosperity? Managing Sub-Saharan Africa’s Natural Resource Wealth* (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Murshed, S. Mansoob, 2004, “When Does Natural Resource Abundance Lead to a Resource Curse?” Environmental Economic Programme Discussion Paper 04-11 (The Hague: International Institute for Environment and Development).
- Ramey, Garey e Valerie Ramey, 1995, “Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth,” *American Economic Review*, Vol. 85, No. 5, pp. 1138–151.
- Sachs, Jeffery e Andrew Warner, 1995, “Economic Reform and the Process of Global Integration,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (Washington: The Brookings Institution).
- _____, 2001, “The Curse of Natural Resources,” *European Economic Review*, Vol. 45, No. 4-6, pp. 827–38.
- Sala-i-Martin, Xavier e Arvind Subramanian, 2003, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria,” NBER Working Paper No. 9804 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Sarraf, Maria e Morrtaza Jiwanji, 2001, “Beating the Resource Curse: The Case of Botswana.” World Bank Environmental Economic Series (Washington: Banco Mundial).
- Van Wijnbergen, Sweder. 1984. “The Dutch Disease: A Disease after All?” *Economic Journal*, Vol. 94, No. 373, pp. 41–55.

Mozambique Rising: Building a New Tomorrow (Portuguese)

