



**Grupo Moçambicano da Dívida**

## **Avaliação do Desempenho Macroeconómico de Moçambique em 2008**

**Contribuição das Organizações da  
Sociedade Civil para o Observatório de  
Desenvolvimento - 2009**

Versão Reduzida e Revisitada

Maputo, Moçambique  
Março de 2009

## **1. Nota introdutória**

O presente documento é contribuição do Grupo Moçambicano da Dívida ao trabalho da Sociedade Civil para o processo de Revisão Conjunta (RC), mais especificamente, o Observatório de Desenvolvimento, 2009.

A elaboração deste documento baseou-se em balanços da actividade do Governo ao longo de 2008, pontualmente revistos para os propósitos da RC e OD, bem como alguns estudos feitos pelo GMD sobre a dinâmica da afectação da despesa pública, como resposta aos diferentes desafios que se impõem aos sectores prioritários para a redução da pobreza no país, de acordo com o PARPA II.

Este documento pretende efectuar um levantamento dos desafios prevaletentes nas diversas esferas de acção pública, tendo como principal base de análise o desempenho da acção pública em 2008, que deverão merecer maior atenção nos próximos tempos, e a contar também com o instrumento de Planificação Pública que deverá se seguir ao fim do PARPA II.

Neste documento efectua-se uma análise daquilo que foi a acção pública, em 2008, na componente macroeconómica, e sua relação com a pobreza, nas suas componentes, real, monetária e cambial, fiscal e externa, sendo que o Orçamento do Estado tomam um tratamento de destaque, como ferramenta de materialização da acção pública, na qual convergem os esforços de todas as componentes macroeconómicas tratadas.

Efectua-se, primeiro, a análise do desempenho dos sectores, componentes macroeconómicas, com recurso a elementos elucidativos, e depois são levantados os principais pontos que se pretende que sejam objecto de maior atenção na acção pública futura.

## **2. Desempenho Macroeconómico de Moçambique em 2008**

O ano de 2008 foi marcado por uma conjuntura externa e interna adversas, caracterizadas pela subida galopante dos preços dos combustíveis e cereais e o agravamento da crise financeira internacional, conjugados com a ocorrência de queimadas descontroladas e calamidades naturais (cheias, inundações, ventos fortes e ciclone Jókwe), o que exigiu do Governo a implementação de medidas para minorar os seus efeitos. Estes factores afectaram todos os sectores da economia e todos os segmentos da sociedade moçambicana.

### **2.1 Sector Real (Produção e Preços)**

Informação disponível sobre o nível de produção em 2008, aponta para um crescimento do Produto Interno Bruto de 6.5%, contra uma meta de 7% estabelecida no PARPA II e no PES 2008.

A taxa de inflação média baseada nos preços das três principais cidades capitais (Maputo, Beira e Nampula) situou-se em 14.5%, também acima da meta de 5.7% prevista no PES 2008, enquanto a inflação acumulada foi de 11.8%. As dinâmicas regionais dos preços apontam para as cidades de Nampula e Beira como as que registaram taxas de inflação acumuladas mais elevadas ao situarem-se em 17.7% e 17% respectivamente. A taxa de inflação média e acumulada na Cidade de Maputo situou-se em 10.3% e 6.2%, respectivamente.

Os produtos da classe de alimentos (ex: Tomate, o Arroz, o Carvão vegetal, o Peixe fresco, a Farinha de milho, a Couve e o Milho em grão) e bebidas não alcoólicas são os que mais influenciaram o nível geral dos preços.

Estes números mostram que os desafios para as camadas mais vulneráveis da população são enormes, se considerarmos que a alimentação é um direito básico e inadiável e o seu acesso está cada vez mais difícil. Esta realidade chama atenção para uma reflexão em torno de medidas necessárias para preservar o poder de compra das camadas mais desfavorecidas.

Dado que o efeito do aumento no nível geral de preços tem consequências relativamente mais acentuadas (desastrosas) nas camadas mais vulneráveis da população ou cujos salários (para os assalariados) estão no nível mínimo nacional, nos casos em que o aumento acordado durante a concertação social for inferior a taxa de inflação, os sectores deveriam ponderar a hipótese de assegurar pelo menos que o salário mínimo nacional seja incrementado na mesma magnitude da taxa de inflação, de modo a preservar o poder de compra do salário mínimo nacional.

De facto, o efeito da subida dos preços dos alimentos traduz-se no aumento dos preços a nível interno, dado que o País importa uma quantidade significativa de alimentos. Para minimizar tal efeito, o Governo preparou o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (2008-2011) com o objectivo de “eliminar o *deficit* nos principais produtos alimentares/ reduzir a dependência às importações, nas próximas três campanhas agrícolas (2008-2011), através de aumento da produção por via de aumento de produtividade e das áreas de cultivo<sup>1</sup>”.

A abordagem do Plano, é acelerar a implementação da Estratégia da Revolução Verde, aprovada pelo Governo e os programas incluem: (i) Programa de cereais (milho, arroz e trigo); (ii) Programa de Oleaginosas (girassol, soja e semente de algodão); (iii) Programa de raízes e tubérculos (mandioca, batata-reno); (iv) Programa de Avicultura e (v) Programa de Piscicultura (pesca artesanal).

---

<sup>1</sup> Não se faz aqui a discussão sobre quais são as condições logísticas para desenvolver a base produtiva rural de forma viável, sustentável e competitiva ou sobre uma estratégia de revolução verde bem sucedida. Para isso vide: Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”: Contributo para um Debate, in Carlos Nuno Castel-Branco; IESE Discussion Paper n° 02/2008.

No entanto, mais do que conceber o Plano de Acção para a Produção de Alimentos tal como foi concebido o PROAGRI, a solução para auto-suficiência alimentar e redução efectiva de dependência relativamente às importações, requer uma solução consistente que abarque as cadeias de produção (insumos, tecnologia e conhecimento), distribuição (infra-estruturas de transporte e comunicação, acesso, integração) e comercialização (mercados, preços) e cuja implementação seja levada a cabo com metas específicas, dentro de uma estratégia nacional clara, com monitoria contínua (incluindo prestação pública de contas), responsabilização pelos desvios intencionais.

A realidade mostra de facto que os ganhos de estabilidade macroeconómica que os números deixam transparecer não arrastam consigo ou não se fazem sentir noutros segmentos da Sociedade a nível micro económico. Por exemplo, o relatório do *Doing Business Indicator*<sup>2</sup> elaborado pelo Banco Mundial, mostra que quanto ao ambiente de negócios, em 2008/2009, Moçambique situou-se na 141<sup>a</sup> posição de um total de 181 países, contra 139<sup>a</sup> em 2007/2008 e muito aquém da meta estabelecida no PARPA II de situar-se em 70<sup>o</sup> lugar em 2009. De acordo com o mesmo relatório, os factores que concorrem para essa posição incluem: (i) Os elevados custos para o cumprimento dos contratos; (ii) As dificuldades e os custos associados à abertura e ao encerramento de uma empresa; (iii) Factores relacionados com a Lei de Trabalho.

## 2.2 Sector Monetário e Cambial

Os desenvolvimentos no sector monetário, indicam que em 2008, todas as metas programadas foram alcançadas. Com efeito, de uma meta inicial de USD 1354 milhões e revista de USD 1546 milhões, o Saldo das Reservas Internacionais do País situou-se em USD 1682 milhões, o que é suficiente para garantir 4.7 e 5.9 meses de importação de bens e serviços incluindo e excluindo os grandes projectos, respectivamente.

O saldo do crédito à economia fixou-se em 42,833 milhões de meticais, nível que representa um incremento de 11,955 milhões de meticais (39%), em relação ao período homólogo de 2007, perante uma meta de expansão anual até Dezembro de 2008, de 25.5%.

As taxas de juro médias nominais, para a maturidade de um ano, tanto para as operações activas, assim como, passivas mantiveram ao longo do ano a tendência de queda observada ao longo do primeiro semestre. Com efeito, a taxa de juro média activa (empréstimos) reduziu em termos acumulados em 17 pontos base para 21.44% em Novembro de 2008, contra a média de 21.61% registada em igual período de 2007. Por seu turno, a taxa de operações passivas (depósitos), para a mesma maturidade situou-se em 11.71% em Novembro de 2008, nível que representa um decréscimo de cerca de 95pb face a observada em Dezembro de 2007 e 41pb face a igual período de 2007.

---

<sup>2</sup> O *Doing Business Indicator* (DBI), é uma medida objectiva do ambiente para fazer negócios que compara 181 países, usando 10 indicadores micro económicos que agregam aspectos importantes sobre o ambiente em que as empresas operam. <http://www.doingbusiness.org/default.aspx>

No entanto, em 2008 foi introduzido um imposto (taxa de 10%) sobre os rendimentos de aplicações à prazo, nomeadamente os juros de depósitos a prazo. Se por lado a redução das taxas de juros de crédito estão em linha com as prioridades definidas no PARPA II, a introdução deste imposto contraria a prioridade definida no PARPA II, no pilar do desenvolvimento económico que consiste em “incentivar o aumento da poupança nacional e o aumento sustentável do crédito e micro-crédito à economia, em termos reais”.

A taxa de câmbio teve um comportamento misto: o Metical face ao USD depreciou, em termos acumulados, em 3.4% enquanto que face ao Rand apreciou em 29%, reflectindo a persistente queda do Dólar norte-americano nos mercados internacionais e pela situação económica menos favorável na África do Sul.

### **2.3 Sector Fiscal (Finanças Públicas)**

Ao nível do sector fiscal, os dados ilustram que o Orçamento do Estado para 2008, registou um nível de realização de 78.9% (70.237,4 milhões de Meticais), ou seja abaixo da meta plasmada no PES 2008 (89.002,6 milhões de Meticais), devido fundamentalmente ao baixo nível de realização da ajuda externa para projectos. Dados do Balanço do PES 2008 indicam que da meta de 37.955,1 milhões de MT, a realização alcançada, na base da informação recolhida e contabilizada até 31/01/2009, situava-se globalmente em 51,3%, sendo 50,2% em donativos e 53,5% no crédito externo.

O processo de orçamentação e a política fiscal registaram melhorias significativas, com a introdução do E-SISTAFE e com o conjunto de reformas em curso. Exemplos disso são: (i) a introdução do processo de orçamentação por programa; (ii) a elaboração e aprovação do novo Código de Benefícios Fiscais para Investimentos, racionalizando os incentivos fiscais, em particular, os relativos aos investimentos nas áreas de exploração de recursos naturais, projectos de grande dimensão e concessão de benefícios específicos para certos sectores, como a Agricultura e o Turismo; (iii) o aumento dos recursos alocados ao sector de agricultura (de 3.9% em 2008 para 7.8% em 2009, representando o maior aumento verificado nos últimos cinco anos), com a implementação do Plano de Acção para a Produção de Alimentos e no contexto da subida dos preços dos produtos alimentares no mercado internacional; (iv) O início do pagamento de salários pela via directa no e-SISTAFE, tendo-se abrangido 22 instituições do Estado e entre outros.

Dentro das realizações acima mencionadas, destaque importante vai para o aumento de recursos para a área da agricultura, que desta maneira vem responder, ainda que não suficientemente, a uma das principais exigências de Movimentos da Sociedade civil que se baseiam no reconhecimento do contributo deste sector para o sustento de uma

grande maioria do povo moçambicano. A título elucidativo, resultados de um estudo<sup>3</sup>, recentemente feito pelo GMD, mostram que a Agricultura é um sector com maior potencial para a dinamização do crescimento económico e aceleração da redução da pobreza no país.

O estudo baseia-se num aumento hipotético da despesa pública no sector da agricultura em cerca de 4 pontos percentuais (pp). Alternativamente, assume-se um aumento hipotético na mesma proporção, caso a caso, da despesa pública em outros sectores prioritários do PARPA, com destaque para as áreas de natureza social, designadamente, educação e saúde. Para cada caso desenvolve-se uma simulação dos resultados do futuro, com base no modelo T21, num horizonte temporal de 21 anos, isto é, cobrindo o período que vai de 2004 a 2025.

A escolha do horizonte temporal longo, de cerca de 21 anos, pretende buscar resultados melhor esclarecidos e fiáveis, uma vez o investimento na educação e saúde tender, por natureza, a gerar resultados a longo prazo. 21 anos são suficientes para se lograr de forma clara os resultados dum investimento feito na educação e saúde.

O estudo mostra de forma clara que um aumento da despesa pública neste sector, afectada de forma objectiva, pode gerar resultados mais rápidos e mais dinâmicos, impulsionando o crescimento económico e a redução dos índices de incidência da pobreza. Por isso, o incremento de recursos deverá ser feito paralelamente a criação de mecanismos institucionais que garantam a sua afectação eficiente e eficaz, e para isso, é importante incrementar as capacidades de planificação (definição de prioridades, determinação do custos e execução do orçamento), a boa Governança e a coordenação sectorial.

Apesar destes avanços, há também aspectos que ainda carecem de melhorias. Entre eles mencionamos:

- ✓ O processo de descentralização e desconcentração de fundos, estão a ser levados a cabo muito lentamente. Em 2009, 74% dos recursos do OE (72.238,5 Milhões) serão geridos a nível central, contra uma proporção de 75% em 2008 (67.146,7 Milhões), ou seja, apenas 1% adicional foi concedido as autoridades locais para gestão.
- ✓ Na elaboração do OE para 2009, apesar de se ter sido assumido que a conjuntura financeira económica internacional era desfavorável, com os factores como a volatilidade dos preços dos combustíveis e a crise mundial de alimentos a serem considerados como sendo os que terão maiores impactos, o efeito da crise financeira internacional sobre a economia e o OE em particular, parece não ter sido devidamente assumido. Com efeito, a componente externa das receitas orçamentais previstas para 2009 (55%), poderá sofrer uma redução, quer por via

---

<sup>3</sup> Este estudo pode ser adquirido junto do GMD, Maputo, Rua de Coimbra 91, Malhangalene. Este também está disponível nos grupos de trabalho da Revisão Conjunta, especificamente, os grupos do Pilar de Macroeconomia e Pobreza (Análise do Orçamento do Estado).

do efeito de alterações significativas na taxa de câmbio, quer por via de redução de desembolsos por parte de alguns doadores.

Por exemplo, em 2008, da previsão para mobilização de 11.881,6 milhões de MT de Ajuda Externa ao Orçamento do Estado e a Balança de Pagamentos, apesar de todos os Parceiros de Apoio Programático terem cumprido integralmente os seus compromissos desembolsando nas respectivas moedas e na totalidade dos fundos prometidos, o nível de realização do respectivo contravalor global em moeda nacional cifrou-se em 95,1%, repartido em 94,4% nos Donativos e 97,2% no Crédito Externo. O aparente não cumprimento da meta no contravalor global em moeda nacional deveu-se à variação cambial – a taxa média de câmbio usada na programação orçamental foi de 25,86 MT/USD e a taxa média real em 2008 foi de 24,17MT/USD.

- ✓ Persistem enormes disparidades na distribuição dos recursos por pessoa e por província. Por exemplo no sector de Educação, no OE de 2009, a província do Niassa apresenta o mais alto nível de despesas por pessoa, enquanto a da Zambézia, o mais baixo. Portanto, as principais disparidades estão relacionadas com factores como densidade populacional, zona (rural ou urbana), entre outros.

## **2.4 Sector Externo**

Dados do sector externo mostram que em 2008, a compra e venda de bens do exterior, os pagamentos e recebimentos de valores associados aos factores de produção e ainda os donativos recebidos e pagos ao estrangeiro, resultaram num défice de USD 967.9 milhões (mais pagamentos do que recebimentos), o que representa um aumento de 22% relativamente ao ano de 2007. As exportações do País cresceram em 10%, para USD 2653.3 milhões, e as importações em 23%, para USD 3457.8 milhões, valores que se situam acima do programado no PES 2008 em 21.3 milhões e 183.8 milhões respectivamente.

O aumento verificado nas exportações foi impulsionado pelos produtos como o açúcar, o tabaco, que não são produzidos pelos grandes projectos. Enquanto do lado das importações excluindo os grandes projectos, destaca-se o peso significativo dos cereais (7%), automóveis (9%) e combustíveis (21%). De facto em 2008, o valor das importações de combustíveis foi de USD 574.4 milhões (mais USD 204.3 em comparação com o ano de 2007) e dos cereais de USD 182 milhões (mais 5.8 relativamente a 2007). Isto significa que a maioria dos bens que o País está a importar são de consumo e não para criar bases para aumentar a sua produção interna no futuro. Para além disso, se as importações dos bens (incluindo principalmente de consumo) estão a crescer mais do que as exportações, o País pode estar a caminhar para uma situação de insustentabilidade da sua balança comercial.

Enquanto para o problema dos cereais o Governo concebeu o Plano de Produção de Alimentos e a Estratégia de Revolução Verde, que se espera venha a diminuir a dependência em relação à produção externa no curto prazo, para os combustíveis as soluções adoptadas (bio-combustíveis, máquinas movidas a gás e pesquisas de petróleo), são de longo prazo e com um grau de incerteza elevado relativamente a sua eficácia.

Os números também evidenciam que o País recebeu elevados montantes de ajuda externa (USD 1030 milhões) e de Investimento Directo do Estrangeiro (USD 687 milhões) que o permitiram sustentar uma boa parte das suas importações. No entanto, os juros de depósitos no exterior assim como os rendimentos de outras aplicações, registaram uma queda, o que pode indiciar prejuízos que decorrem da crise financeira internacional.

Ainda no quadro do sector externo, Moçambique assinou o protocolo comercial da SADC em 1996 que entrou em vigor em 2001 e que preconiza, entre outros aspectos, a criação da zona de comércio livre. Porém, dada a fraca divulgação dos mecanismos para o acesso às isenções aduaneiras previstas, prevalece um limitado aproveitamento, por parte do sector privado nacional e dos pequenos importadores, do desarmamento alfandegário preconizado<sup>4</sup>, o que tem implicações na formação do preço dos produtos comercializados internamente.

---

<sup>4</sup> De acordo com o estabelecido nas normas sobre a zona de comércio livre, estão isentos de direitos aduaneiros todos os produtos da pauta aduaneira com Letra B, desde que apresentem o certificado de origem.

## Considerações finais

Os dados do Balanço das actividades do Governo em 2008 mostram que há avanços significativos na implementação de acções rumo a redução da pobreza no país, apesar do desempenho de 2008 não ter atingido a meta global fixada, medida através do nível global de execução do orçamento, que foi de cerca de 78.9%. Há um reconhecimento cada vez maior da importância de se incrementar recursos em alguns sectores que se afiguram chave para geração da riqueza no país, como é o caso da agricultura.

Contudo, o país ainda precisa envidar esforços para a maximização dos resultados do esforço investido nas diferentes áreas. O Governo deverá:

- Desenvolver capacidades institucionais para a afectação eficiente e eficaz de recursos disponíveis nos diferentes sectores do PARPA, com um destaque especial para a área da agricultura, cujo potencial continua subaproveitado. É necessário incrementar as capacidades de planificação, que incluem a melhor definição de prioridades, a determinação consistente dos custos e execução eficaz do orçamento, a boa Governação e a coordenação sectorial.
- Acelerar a descentralização e desconcentração de recursos e poderes, para o fortalecimento da base para o alargamento e sustentação das fontes de crescimento económico. Não nos devemos esquecer o grande contributo que a criação dos Conselhos Consultivos Locais (CCL) e, conseqüentemente, o fundo dos 9 milhões de meticais, está a providenciar no fortalecimento da base. Muito se pode aprender e aperfeiçoar desta iniciativa.
- Adoptar medidas mais directas e direccionadas que possam reduzir os desequilíbrios regionais.
- Persuadir e aumentar a consciência dos doadores para que estes cumpram integral e atempadamente com os seus compromissos de apoio financeiro ao país, de modo a incrementar o nível de execução da despesa pública, especificamente a relacionada com projectos, que tem vindo a registar um desempenho comparativamente fraco.
- Desenvolver um plano de contingência para responder aos efeitos da crise económica mundial. Atenção deverá se concentrar no possível apoio às unidades de produção (ex. os exportadores) que estejam expostas aos factores externos. É de reconhecer a determinação dos doadores em assegurar continuar a apoiar o país, mesmo dentro das condições adversas impostas pela actual conjuntura económica mundial, o que cria bases para um planeamento consistente da despesa pública.

## Referências

- Castel-Branco, C. N. 2008. Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde”: Contributo para um Debate, IESE *Discussion Paper* nº 02/2008.
- G20. Contribuições das Organizações da Sociedade Civil para o Observatório de Desenvolvimento. Março de 2008.
- GMD. Análise da Afecção da Despesa Pública e os Desafios para Redução da Pobreza em Moçambique – 1987 a 2007. Novembro de 2008.
- República de Moçambique. 2006. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) 2006-2009. Versão Final Aprovada pelo Conselho de Ministros. Maio de 2006.
- \_\_\_\_\_. 2009. Balanço do Plano Económico e Social de 2008. Fevereiro de 2009.
- \_\_\_\_\_. 2008. Plano Económico e Social para 2009. Setembro de 2009.
- \_\_\_\_\_. 2008. Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009. Setembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2007. Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008. Setembro de 2007.
- Macúcuá. 2008. Plano de Acção para a Produção de Alimentos: 2008-2011. Apresentação ao Conselho Coordenador do MPD. Junho de 2008
- <http://www.ine.gov.mz>
- <http://www.bancomoc.mz>
- <http://www.doingbusiness.org/default.aspx>