



Documento de Trabalho

# Observador Rural

## SUBSÍDIOS À AGRICULTURA

João Mosca, Kátia Amreén e Yasser Arafat Dadá

Nº 13

Fevereiro  
2014

O documento de trabalho (*Working Paper*) *OBSERVADOR RURAL* (OMR) é uma publicação do Observatório do Meio Rural. É uma publicação não periódica de distribuição institucional e individual. Também pode aceder-se ao *OBSERVADOR RURAL* no *site* do OMR ([www.omrmz.org](http://www.omrmz.org)).

Os objectivos do *OBSERVADOR RURAL* são:

- Reflectir e promover a troca de opiniões sobre temas da actualidade moçambicana e assuntos internacionais.
- Dar a conhecer à sociedade os resultados dos debates, de pesquisas e reflexões sobre temas relevantes do sector agrário e do meio rural.

O *OBSERVADOR RURAL* é um espaço de publicação destinado principalmente aos investigadores e técnicos que pesquisam, trabalham ou que tenham algum interesse pela área objecto do OMR. Podem ainda propor trabalhos para publicação outros cidadãos nacionais ou estrangeiros.

Os conteúdos são da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando, para qualquer efeito ao Observatório do Meio Rural.

Os textos publicados no *OBSERVADOR RURAL* estão em forma de *draft*. Os autores agradecem contribuições para aprofundamento e correcções, para a melhoria do documento final.

## **SUBSÍDIOS À AGRICULTURA**

João Mosca, Kátia Amreén e Yasser Arafat Dadá<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

A aplicação de subsídios é sempre um tema de debate inconclusivo por tratar-se de transferência de recursos, onde existem financiadores e beneficiários. Os subsídios multiformes às famílias, às empresas, regiões, sectores, etc., a nível nacional e no mercado internacional, possuem regra geral o objectivo de sustentar actividades económicas e níveis de vida não sustentáveis em situação de mercado não intervencionado. Nesse sentido, os subsídios podem ser considerados, segundo algumas escolas de pensamento económico, como intervenções distorcidas dos mercados e, portanto, geradoras de ineficiências e contra a competitividade.

Na maioria dos países, incluindo nos que se advogam como os defensores do mercado e do liberalismo económico, a agricultura é um dos sectores que mais se beneficia de subsídios. Razões de natureza política (como é o caso da segurança/soberania nacional e o eleitoralismo) ou de natureza ambiental, de coesão territorial ou do peso do sector na economia, são referidos como justificação para a prática de subsídios. Acrescenta-se o facto da agricultura ser, regra geral, um sector não competitivo na alocação de recursos através dos mercados, necessitando por isso de políticas públicas que reduzam esse *handicap* face a outras actividades económicas.

Em Moçambique, tudo indica que a agricultura não é competitiva face a actividades como a exploração de recursos naturais, das finanças, do comércio, dos transportes, entre outras. Isso é demonstrável através da proporção dos recursos que se dirigem para a agricultura, como são os casos do crédito, do investimento ou do orçamento do Estado. No entanto, o tema subsídios à agricultura é tido quase como um tabu, seja pelo governo como por algumas organizações internacionais. Paradoxalmente, existem múltiplas formas de subsidiar a agricultura moçambicana.

Por não existir uma política de subsídios como parte de uma política agrária, esses recursos são aplicados de forma dispersa e descontextualizada, por vezes de forma contraditória e sem alinhamento com aquelas que deveriam ser as prioridades produtivas. Por estas razões, pode sugerir-se acerca da baixa eficácia e eficiência dos recursos utilizados sobre a forma de subsídios.

Este trabalho apresenta alguns dos subsídios praticados na agricultura, que tipos de produtores e culturas mais se beneficiam, quais os mecanismos utilizados, a estabilidade no tempo, e quem são os financiadores.

**Palavras-chave:** agricultura, subsídios, Moçambique.

---

<sup>1</sup> João Mosca, Doutor em Economia Agrária. Investigador do Observatório do Meio Rural (OMR). Kátia Amreén Pereira, monitora de pesquisa do OMR. Yasser Arafat Dadá, Licenciado em Economia. Assistente de Investigação do OMR.

# SUBSÍDIOS À AGRICULTURA

João Mosca, Kátia Amreén e Yasser Arafat Dadá<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Os subsídios são objecto de controvérsia a vários níveis. Os impasses sucessivos das reuniões da Organização Mundial do Comércio (OMC), as políticas agrárias nacionais e regionais (como por exemplo a Política Agrícola Comum – PAC, da União Europeia - UE), indicam que os subsídios persistem em todos os países, embora com diferentes formas, objectivos, organização e implementação. Surgem formas camufladas de subsídios mescladas com políticas de mercados e preços, tarifas alfandegárias, créditos com taxas de juro bonificadas (isto é, subsidiadas), condições sanitárias, condicionalismos políticos e com base em princípios religiosos, transferências financeiras de sustentação de rendimentos de grupos sociais, apoio à agricultura biológica e a zonas desfavorecidas, para incentivar as novas funções do meio rural nas economias desenvolvidas, entre outros.

Os países desenvolvidos possuem várias formas de subsidiar a agricultura e o meio rural. Sobre o assunto, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do BM de 1986, na página 82, afirma: “Mas a questão-chave não é segurança alimentar mas a vantagem comparativa. Se um país pode fazer um melhor uso dos seus recursos em exportações – agrícolas ou não -, não há razões para desperdiçar recursos na busca da auto-suficiência em alimentos... A auto-suficiência alimentar permanece um objectivo popular anti-económico e alguns países estão dispostos a exporem-se a altos custos para alcançá-la”. Sem rupturas de paradigmas, existem sinais de mudanças significativas nas instituições de Bretton Woods, como por exemplo nos cuidados acerca da pobreza e das desigualdades sociais associadas aos movimentos sociais e climas de instabilidade política e social, na prioridade da produção alimentar e no incentivo à pequena exploração agrícola entre outros aspectos. Existem indicações que a cooperação internacional poderia apoiar uma política de subsídios desde que existisse clareza sobre essas medidas.

Este texto refere-se apenas ao caso da agricultura e, de forma genérica, ao meio rural. Em Moçambique, falar-se de subsídios à agricultura é quase um *tabu*. Porém, existem múltiplos subsídios, como por exemplo: utilização de regadios sem pagamento do acesso à infra-estrutura e à água; tarifas de energia mais baratas; preço do combustível inferior ao praticado no mercado e para outros usos; tarifas alfandegárias baixas ou à taxa zero; linhas de crédito com taxas de juro bonificadas; recursos, quase a fundo perdido, destinados a pequenas iniciativas locais de investimento; etc. Podem ainda ser considerados subsídios alguns serviços públicos, como a extensão pública e/ou privada, serviços à pecuária dos pequenos produtores (vacinações, banhos carracidas, etc.), sem ou com parciais contrapartidas comerciais/económicas. Estas modalidades de fundos possuem várias fontes de financiamento, principalmente organizações internacionais e o orçamento/tesouro público.

O presente texto pretende demonstrar, de forma aproximada, quais os montantes despendidos em algumas formas de subsídio, as fontes dos recursos, os destinatários e os mecanismos (canais/fluxos) utilizados. Os autores têm como objectivo verificar se existe alguma coerência entre as várias formas de subsídios e destes com alguma política agrária e/ou medida no âmbito do desenvolvimento agrário e rural.

O presente texto, além da introdução, possui mais cinco secções: A segunda secção delimita alguns conceitos utilizados e faz um breve enquadramento sobre os principais aspectos teóricos associados à

---

<sup>2</sup> João Mosca, Doutor em Economia Agrária. Investigador do Observatório do Meio Rural (OMR). Kátia Amreén Pereira, monitora de pesquisa do OMR. Yasser Arafat Dadá, Licenciado em Economia. Assistente de Investigação do OMR.

discussão dos subsídios. Na terceira secção é apresentado um breve contexto com referência à experiência da Política Agrícola Comum (PAC), sendo referidos alguns dos subsídios praticados em Moçambique. Na secção seguinte, apresentam-se a metodologia e as fontes utilizadas no trabalho. Na quinta secção revelam-se algumas informações estatísticas e a análise das mesmas. Finalmente faz-se a conclusão.

## 2. BREVE ENQUADRAMENTO TEÓRICO E DEBATE

### 2.1 Definição e tipos de subsídios

Em termos genéricos, pode considerar-se subsídio, como qualquer obtenção/aquisição/acesso a um bem ou serviço, a um preço inferior ao praticado no mercado, sendo o diferencial suportado por uma fonte financiadora (entidade individual ou colectiva, pública ou privada), podendo também provocar perdas de receitas ao prestador do bem ou serviços, sendo estes compensados ou não por transferências de recursos de outras fontes (por exemplo do orçamento do Estado, segmentos da população, etc.)<sup>3</sup>.

Os subsídios podem ser **directos e indirectos (cruzados)**. Directos, são aqueles que se aplicam directamente ao bem ou serviço ou beneficiam directamente uma pessoa singular ou colectiva (por exemplo, pensões de desemprego, taxas de juro bonificadas, investimento público dirigido a grupos sociais/profissionais específicos, lanches nas escolas, participação no preço de aluguer da habitação, etc.). Os subsídios indirectos, em função do objectivo pretendido, por exemplo, subsidiar a produção e o preço de arroz, através de distribuição gratuita ou a preços inferiores aos do mercado de fertilizantes a serem aplicados nos arrozais. Ou ainda, conforme <https://es.wikipedia.org> (retirado a 26/07/2013), existe um subsídio cruzado quando, “Alguns pagam mais que o custo real, para permitir que outros paguem menos. Neste caso, não há necessidade que o Governo coloque algum financiamento para suportar o subsídio<sup>4</sup>. Assim sendo, as receitas da empresa mantêm-se iguais. O sector, na sua totalidade, não está sendo subsidiado; são sim subsidiados, alguns usuários/utentes (supondo-se serem os menos necessitados).

Os subsídios podem-se classificar de ao **consumidor e ao produtor**. O subsídio ao consumidor, aplica-se quando se pretende um maior acesso aos bens e serviços de consumo (através de preços administrativos, fornecimento de alimentos nas escolas e refeitórios, serviços de educação e saúde, etc.), ou sustentar a renda das famílias (pensões de desemprego e de doença, mordomias associadas a funções, etc.). Os subsídios ao produtor podem ser **aos factores de produção** (sementes, fertilizantes, combustíveis, capital sob a forma de taxas de juro, etc.), ou no **final do processo produtivo**, isto é, o Estado assegura um preço fixo (ou de garantia). Caso o preço do mercado seja inferior ao estabelecido como preço fixo, o Estado paga o diferencial por quilo comprovadamente vendido. No primeiro caso, existem elevados riscos de desvios dos factores para outros fins, inclusivamente para fins não produtivos. A segunda opção evita os riscos do subsídio directo aos factores, assegura a comercialização por circuitos de comércio não informais, mas poderá exigir uma burocracia mais complexa. O preço fixo está geralmente associado à garantia do Estado em adquirir a produção, caso existam excedentes dos produtores. Neste caso, existem elevados custos financeiros para o Estado, representados pelo preço de aquisição dos excedentes, custos

---

<sup>3</sup> Como qualquer definição, a apresentada é geral, e por isso, com margens de indefinição, parcialidade (no sentido de incompleto) e sujeito a observações.

<sup>4</sup> Alguns comparadores de um bem ou serviço, pagam um preço/tarifa superior para que os sobre lucros, obtidos pela empresa nestas vendas possam cobrir os preços/tarifas abaixo do custo de produção praticados a outros clientes. É, por exemplo, o caso do preço das portagens no troço Maputo - Matola diferenciados entre os transportes semicolectivos e os utentes particulares e empresas.

de armazenagem, transportes, custos financeiros, de transacção, etc.). Se for o caso, estas aquisições podem integrar-se em eventuais reservas físicas no âmbito de programas de segurança alimentar<sup>5</sup>.

As pensões de doença, de desemprego, assim como a maioria dos pagamentos da assistência social, são considerados como subsídios<sup>6</sup>. Os impostos progressivos podem constituir uma forma de subsídio cruzado. As famílias e empresas com maiores rendimentos pagam mais em termos de volume de impostos e como proporção do rendimento, de forma que o Estado e/ou o sector privado, possam oferecer mais e melhores serviços de bens públicos ao conjunto da população. Em resumo, o **Estado social** é, ele próprio, assente em múltiplos mecanismos de transferência de recursos sob a forma de subsídios em busca de uma maior justiça e equidade social.

Em ambos os casos (como acontece em quase todo o tipo de subsídios), existem intervenções que distorcem os mercados, com consequências sobre a eficiência na alocação dos recursos e a competitividade económica. No primeiro caso, o mercado de factores é afectado negativamente (alteração nos preços e dos utilizadores), podendo originar mercados paralelos. No segundo caso, o mercado dos bens é igualmente afectado. Os subsídios podem ser considerados como formas artificiais<sup>7</sup> de se conseguir um determinado objectivo produtivo, de modernização, social, de desenvolvimento social e espacialmente mais equitativo, partindo do pressuposto que o mercado é o único alocador eficiente de recursos.

O *rent seeking*<sup>8</sup> pode ser assumido ou é na maior parte das circunstâncias, uma forma de subsídio obtido de forma não transparente.

Os subsídios podem ser pagos em uma ou simultaneamente várias das seguintes formas: (1) dinheiro (por exemplo, pensões); (2) bens (distribuição gratuita de sementes e adubos); (3) serviços (assistência técnica, extensão rural, utilização de regadios, etc.), (4) influência sobre instrumentos de gestão macroeconómica (preços, taxas de juro, taxas de câmbio, tarifas alfandegárias, etc.).

## 2.2 Alguns debates em redor aos subsídios

Qualquer subsídio representa sempre uma **transferência de recursos**. A fonte, a subsidiária, e o destino, a parte subsidiada, o beneficiário. Estas transferências podem ser entre sectores económicos (preços abaixo do custo de produção com subsídios aos produtores para viabilização de um outro sector), entre sectores produtores e grupos populacionais (por exemplo subsidiar a produção de arroz para manter o preço baixo ao consumidor), subsídios do Estado ao produtor (subsídios directos com fornecimento de fertilizantes e sementes a preço zero, taxas de juro bonificadas, onde o orçamento do Estado assegura o diferencial entre a taxa de juro praticada e a de mercado), incentivos com participação parcial ou total em investimentos de modernização do sector produtivo, construção de regadios para a instalação de agricultores, prestação de serviços de extensão rural e de investigação, entre outros.

---

<sup>5</sup> As reservas da segurança alimentar podem ser físicas (de produtos) e/ou financeiras para aquisição de produtos em situações de emergência.

<sup>6</sup> As pensões de reforma não são subsídios na medida em que resultam de descontos nos salários ao longo da vida de trabalho. São poupanças (mesmo que forçadas) dos reformados.

<sup>7</sup> Artificial no sentido que o bem ou serviço não seria produzido ou consumido em condições de mercado, seja devido aos custos de produção, preços, custo de oportunidade de aplicação do capital entre outras razões.

<sup>8</sup> De forma breve, *rent seeking* é a forma de capturar dinheiro, recursos, posições hierárquicas, poder, etc., de modo não transparente (mesmo que legal, por exemplo a profissão de lobista nos Estados Unidos), que não seria alcançável em situação de mercado de concorrência e através do mérito em benefício individual ou de grupos de interesses reduzindo a riqueza social.

Existem debates de várias naturezas acerca dos subsídios. Primeiro, o subsídio representa sempre uma forma de **intervenção nos mercados**, distorcendo-os e desviando a alocação de recursos de forma ineficiente, considerando o princípio de Pareto<sup>9</sup> e a teoria do mercado, onde este é considerado o alocador eficiente dos recursos de uma economia. Porém, a maximização dos benefícios individuais, das empresas ou de grupos de interesses, pode não coincidir com o máximo benefício social (do conjunto da economia/sociedade), bem ou mal representado pelo Estado. Em qualquer circunstância, os equilíbrios entre os diferentes graus de um Estado social, deveriam assegurar a sustentabilidade do sistema, evitando rupturas e reformas constantes que geram crises de déficit do Estado com diferentes mecanismos de transmissão de efeitos sobre o conjunto da economia (dívida pública, políticas de austeridade e fiscal, investimento público, emprego, reformas do Estado, redução da renda disponível de futuras gerações, etc.). Deve-se ainda assegurar que a proporção dos gastos relacionados ao estado social não comprometa, a prazo, a eficiência e competitividade económica de um país, com efeitos sobre a própria sustentabilidade do estado social.

Um subsídio representa sempre uma obtenção de renda não alcançável em situação de mercado de concorrência e, por isso, com elevadas probabilidades de ser utilizado de forma não plenamente eficiente pelo beneficiário. Este aspecto é particularmente evidente quando, através dos impostos progressivos, se reduz os lucros dos sectores económicos mais eficientes e rentáveis para a promoção de sectores que necessitam de apoios para que, por razões sociais e/ou políticas, se mantenham em produção ou se desenvolvam. Outro exemplo é, quando o Estado atribui uma maior orçamento por habitante para aumentar as rendas dos habitantes, os serviços prestados aos cidadãos e as actividades económicas em zonas menos desenvolvidas<sup>10</sup>. Este debate remete para a questão teórica dos pontos de compromisso entre a equidade social e espacial e a eficiência económica, sempre dinâmicos no tempo e espaço. Alguns autores, pelo menos em períodos conjunturais, referem uma relação inversa entre eficiência e equidade, supondo que a equidade social implica alocação de recursos retirados dos sectores mais eficientes. Em matéria de desenvolvimento, este postulado<sup>11</sup> pode constituir o pressuposto da teoria do U invertido de Kuznets em que, numa primeira fase, o crescimento implica aumento das desigualdades sociais (mais

---

<sup>9</sup> Existem três condições que necessitam ser preenchidas para que uma economia possa ser considerada em situação de Pareto eficiente:

- Eficiência nas trocas - o que é produzido numa economia é distribuído de forma eficiente pelos agentes económicos, possibilitando que não sejam necessárias mais trocas entre indivíduos, isto é a taxa marginal de substituição é a mesma para todos os indivíduos.
- Eficiência na produção - quando é possível produzir mais de um tipo de bens sem reduzir a produção de outros, isto é, quando a economia se encontra sobre a sua curva de possibilidade de produção.
- Eficiência no *mix* de produtos - os bens produzidos numa economia, devem reflectir as preferências dos agentes económicos dessa economia. A taxa marginal de substituição deve ser igual à taxa marginal de transformação. Um sistema de preços de concorrência perfeita permite satisfazer esta condição.

Numa estrutura ou modelo económico podem coexistir diversos ótimos de Pareto. Um ótimo de Pareto não tem necessariamente um aspecto socialmente benéfico ou aceitável. Por exemplo, a concentração de rendimento ou recursos num único agente pode ser ótima no sentido de Pareto”, <http://pt.wikipedia.org>, retirado a 21 de Julho de 2012. É conhecido também pelo princípio 80-20 (ou 80/20) que sugere que 80% dos efeitos/consequências são provocados por 20% das causas. Por exemplo, 80% das vendas de peças sobressalentes referem-se a 20% dos *itens* desse negócio.

<sup>10</sup> Como acontece na União Europeia, através dos subsídios de sustentação das rendas das famílias que habitam em zonas periféricas/desfavorecidas.

<sup>11</sup> “Postulado ou axioma é uma sentença que não é provada ou demonstrada, e por isso se torna óbvia ou se torna um consenso inicial para a aceitação de uma determinada teoria. Porém, postulado não é necessariamente uma verdade muito clara, é uma expressão formal usada para deduzir algo, a fim de obter um resultado mais facilmente, através de um conjunto de sentenças.

Axioma também pode ter outro significado, como na matemática, que pode ser uma hipótese inicial de outros enunciados, ou então uma sentença, proposição ou uma regra que permite a construção de um sistema formal.”, em <http://es.wikipedia.org/wiki>, retirado em 26/07/2013.

crescimento com iniquidade) e posteriormente, o crescimento gera mais equidade<sup>12</sup>. Assim sendo, ao se pretender reduzir as desigualdades reduz-se também o crescimento, o que pode implicar que os **subsídios reduzem a eficiência** na utilização dos recursos da economia.

A segunda questão de debate diz respeito às **fontes financiadoras**. Isto é, os subsídios, sendo uma forma de financiamento (de investimento ou corrente e/ou de consumo), necessitam possuir recursos que assegurem a aplicação da medida. Quando é um subsídio assegurado pelo Estado, os subsídios são suportados, em princípio, com os impostos pagos pelas empresas e cidadãos, reduzindo deste modo o rendimento disponível e os lucros e, com isso, a procura interna, o investimento e o crescimento. Neste caso, os beneficiados são os grupos receptores dos recursos, tanto em forma de redução de preços, com taxas de juros, impostos, tarifas alfandegárias, investimentos, entre outras. Existem também subsídios cruzados entre grupos sociais: por exemplo, quando as portagens de uma auto-estrada têm preços diferenciados entre transportes públicos e privados (mais caros para estes), pode significar que os preços praticados às viaturas particulares e de empresas são calculados de forma a suportar o preço das viaturas de transporte colectivo inferior ao preço médio de produção do serviço, com o objectivo de manter o preço dos transportes e a acessibilidade dos cidadãos a estes serviços. Quando existem mercados não concorrenciais (como por exemplo mercados monopolistas), acontecem estruturas de preços impostos pelo monopólio (“poder do monopólio<sup>13</sup>”), que têm por objectivo reter um lucro acima do que se verificaria caso esse mercado estivesse numa estrutura concorrencial (excedente do produtor, neste caso do monopolista). Assim sendo, pode considerar-se que a distorção do mercado gera mecanismos de transferência de valor entre o tecido empresarial. Os subsídios mais comuns são os praticados pelo Estado, tendo como consequência imediata, o **crescimento dos gastos públicos**, que poderão ter consequências não desejadas sobre o défice e a dívida pública, a carga fiscal e outros referidos neste texto.

Os **subsídios podem ser financiados por recursos externos**. Neste caso, a transferência de recursos é entre economias ou, entre grupos sociais de mais de um país. Mosca (2004:121), questiona se a cooperação é entre países ou entre elites e justifica: “No caso dos empréstimos governamentais, os países desenvolvidos concedem empréstimos aos países em desenvolvimento por via dos orçamentos públicos, cujas receitas são principalmente provenientes dos impostos dos cidadãos desses países. Uma parte destes fundos é utilizada para apoiar os investimentos privados ou para a importação de técnicos e equipamentos para projectos realizados por empresas ou organizações não-governamentais dos países doadores. Desta forma, uma elevada percentagem dos empréstimos e donativos financiados pelos cidadãos dos países doadores, beneficiam os empresários e as empresas desses países. Nos países receptores, quem são os mais directamente beneficiados? Uma parte importante dos custos locais dos projectos destina-se a pagar a empresas que importam equipamentos e insumos, os transportes e as comunicações, os salários dos técnicos localmente recrutados e os trabalhadores. Isto é, a maioria das despesas locais revertem para as empresas públicas ou privadas e para os técnicos e para as empresas”. Se assim for, existe fundamentação para afirmar que os pobres e as classes médias dos países ricos financiam as elites dos países pobres.

Os subsídios, sobretudo os que envolvem recursos públicos, poderiam ser acompanhados de informação e **aceitação da cidadania**, tomando conhecimento de quais os destinos das contribuições fiscais,

---

<sup>12</sup> Estudos de casos empíricos revelam que nem em todas as circunstâncias se verifica a curva em U invertido. Veja por exemplo, Taques e Mazzutti (2010), que ao estudarem a relação entre o crescimento económico e as desigualdades de rendimento para as unidades federativas brasileiras, recorrendo a vários métodos funcionais, chegam a resultados que, de uma forma geral, sugerem que não há evidências empíricas para a hipótese de Kuznets.

<sup>13</sup> Considera-se como poder de monopólio, a capacidade do agente económico, como único ofertante de um bem ou serviço, aplicar o preço que maximize o lucro do monopolista (superior ao do mercado desse bem ou serviço no suposto de haver uma estrutura de concorrência), à maior capacidade negocial do monopolista, à possibilidade de oferecer um bem ou serviço de menor qualidade e de inferiores serviços pós-venda.



reconhecendo as razões da alocação para fins de interesse público e/ou de equidade social ou territorial, a eficiência na utilização dos recursos e os resultados obtidos. É desejável que os contribuintes, no quadro da transparência orçamental, conheçam e aceitem as utilizações dos impostos que fazem reduzir os seus rendimentos disponíveis. Por exemplo, numa sociedade industrializada e com baixas percentagens de agricultores e de população vivendo no meio rural, os subsídios à agricultura podem ser questionados na óptica das utilidades individuais na medida em que, para o conjunto dos cidadãos, os subsídios não acrescentam vantagens e beneficiam uma reduzida proporção da população, podendo esses bens subsidiados serem importados com eventuais benefícios para cada consumidor, considerando o possível preço inferior do bem importado. Porém, numa perspectiva de utilidade social, os subsídios para a agricultura extensiva, de preservação ambiental, de coesão espacial, etc., podem ter sentido. A sociedade poderá assumir estes valores quando na posse de informação e da assumpção de paradigmas do desenvolvimento, sobretudo quando estes afectam as vidas dos cidadãos. Contrariamente, os financiadores e o conjunto dos cidadãos podem não aceitar a atribuição de subsídios que aumentem as desigualdades de rendimento e de acesso aos serviços e bens públicos, como por exemplo, os subsídios alimentares para as populações pobres nas periferias das cidades existindo um maior número de pobres e uma pobreza e mais profunda no meio rural.

O terceiro debate relaciona-se com a **equidade dos subsídios**. A equidade implica critérios transparentes de atribuição de recursos conforme os objectivos pretendidos, clareza e facilidade de compreensão dos cálculos na estimação dos subsídios. A equidade revela-se em todas as formas de distribuição de recursos, estando em função de algum objectivo. Por exemplo, a distribuição de sementes e fertilizantes em função das áreas e culturas trabalhadas, a alocação da terra conforme os factores de produção de cada produtor, trabalho da família, capital de assalariamento, recursos para preparação da terra, histórico de produção e superfícies, etc.), incentivos fiscais idênticos para investimentos com finalidades definidas, etc. A equidade está associada à **justiça**, isto é, a atribuição de alguns tipos de subsídios devem possuir valores da justiça, sobretudo aqueles que possuem natureza social, como por exemplo, os subsídios a alimentos, aos transportes públicos, entre outros. A equidade e a justiça podem ficar secundarizadas quando os subsídios políticos e/ou de defesa do poder constituem a motivação da medida. Nestes casos, não se beneficia os mais desfavorecidos, não se incentiva os produtos/produtores em função do mérito e de uma política económica. Isto é, as decisões políticas contraíam a racionalidade económica, geram desequilíbrios e distorções nos mercados, reduzem a confiança dos agentes económicos e dos cidadãos. Os subsídios ao ensino superior público com o objectivo de aumentar o acesso ao ensino superior dos filhos das famílias mais pobres, pode provocar um efeito perverso de serem os filhos das classes médias e altas a acederem ao ensino público por estes possuírem maior probabilidade de obter melhores notas nos exames<sup>14</sup>. Neste caso, os pobres mantêm a dificuldade de acesso e terminam por pagar as propinas nas escolas privadas. Nestas circunstâncias, é necessário que os critérios de acesso prevejam um subsídio administrativamente delimitado, neste caso socialmente.

O quarto elemento de debate refere-se à **sustentabilidade** associada ao **período de vigência** dos subsídios, isto é, a garantia e os riscos de uma medida ser financiada nos prazos estabelecidos. Isso implica a necessidade de planeamento dos valores dos subsídios durante o período definido de vigência e os custos de aplicação. Relacionado com o período de vigência, é importante prever as **formas de retirada dos subsídios** para se evitarem rupturas logísticas, tecnológicas, de produtividade de conflitualidade social. Por exemplo, no caso dos subsídios a insumos (sementes e fertilizantes) é necessário criar alternativas para períodos de pós-subsídios, como por exemplo, a configuração de um mercado competitivo/concorrencial de factores para reduzir os preços, criar maior acessibilidade dos

---

<sup>14</sup> Esta probabilidade existe em função dos processos de aprendizagem e dos resultados pedagógicos estarem também associados a aspectos culturais, de ambiente familiar e convívio social, das vivências, do nível de vida, de hábitos de leitura, do acesso a novas tecnologias, entre outros aspectos, geralmente mais favoráveis em função do nível e rendimento familiar.

produtores aos locais de venda (cobertura espacial da rede de distribuição/venda de insumos), sistemas de informação aos produtores, assistência técnica das empresas vendedoras e das redes de extensão rural, entre outros aspectos. Isto é, os efeitos (fictícios) pretendidos com a aplicação de subsídios passam a ser assegurados pelo mercado (real). Pelas razões expostas, os subsídios deveriam ser sempre medidas transitórias e exigem acções que permitam períodos pós-subsídios sem prejuízo para os beneficiários. Esta garantia evita ciclos de preços, de oferta de serviços, de capacidade produtiva/concorrencial, estabiliza os rendimentos das famílias e empresas e gera confiança na economia.

O quinto aspecto é a **exequibilidade** das medidas. A aplicação de subsídios exige instituições que assegurem a execução das medidas com preservação dos objectivos e valores referidos e com eficácia, eficiência e transparência. Os fluxos de capital, de bens e de serviços, e os procedimentos de acesso, necessitam estar normalizados, regulamentados e conhecidos. Os princípios da celeridade, da segurança<sup>15</sup>, e do conhecimento dos beneficiários podem coexistir através de formas de comunicação/informação diversos. As instituições responsáveis pela aplicação necessitam possuir capacidade administrativa, técnica e de monitorização, na medida em que são grandes os riscos de desvio de aplicação, corrupção, acesso privilegiado de informação, etc.

A aplicação isolada de subsídios (a insumos, aos preços ou através de outras formas de apoio), não resultam eficientemente devido à necessidade de existirem intervenções coordenadas de forma a criar combinações de factores de produção e mudanças tecnológicas com maiores efeitos sobre a produtividade<sup>16</sup>. Isto é, existe a necessidade de uma **política de subsídios coerente e integrada nas políticas económicas e que esta seja estável por períodos prolongados**. Caso contrário, as medidas pontuais, descontextualizadas e dispersas, tornam-se ineficazes e com custos elevados. Podem acontecer medidas com efeitos contrários. Por exemplo, por um lado subsidiam-se fertilizantes para a produção de arroz e, por outro, aplicam-se taxas zero de importação dificultando a venda deste cereal no mercado interno. Incentiva-se a produção de milho e depois não existe capacidade para comercializar os excedentes. Constroem-se pequenos regadios sem seguimento de acções de formação e treino dos camponeses beneficiários, resultando no não aproveitamento eficiente do investimento realizado. Realizam-se empréstimos bancários ou de fundos de investimento para determinados fins e os recursos são utilizados em outras actividades ou em bens de consumo das famílias.

Em resumo, o debate dos subsídios ultrapassa a análise económica e, dentro desta ciência, as teorias neoclássicas acerca dos custos marginais e dos preços, das distorções dos mercados, da eficiência e do crescimento. Sem secundarizar a análise económica, os subsídios são instrumentos do Estado e dos poderes e interesses, e de relações de força sociais. Os subsídios implicam financiadores ou beneficiários e a existência desse conhecimento e aceitação faz parte da consciência de cidadania e da solidariedade, bases da construção de um estado social sustentável e moderno.

---

<sup>15</sup> No sentido de *safety* em inglês.

<sup>16</sup> Chibber (1988: 47), afirma: “em muitos países de rendimentos baixos, o crescimento da oferta agrícola atrasa-se pelas más e insuficientes vias e serviços de transporte, investigação sem imaginação e ineficientes serviços de extensão igualmente carentes de imaginação e de eficiência, falta de abastecimento seguro de água e de energia eléctrica, e deficientes serviços de saúde e educação. Uma Lele (1989: 46) confirma Chibber: “Estes aspectos tornaram evidente a necessidade de abordar problemas diferentes dos preços – tais como a posse da terra, a criação e adaptação de novas tecnologias, o acesso ao crédito, os serviços de extensão e os mercados”. Num estudo sobre Moçambique e a Tanzânia, Berthelemy e Morrisson (1989) concluem que o aumento dos preços agrícolas provocou uma redução da produção comercializada devido à ‘penúria do mercado’. Com poucos bens para troca, os produtores obtinham o que anteriormente compravam com a venda de menores quantidades, devido ao efeito do aumento dos preços.

### 3. CONTEXTO

#### 3.1 Contexto geral

Moçambique é uma economia subsidiada. O orçamento do Estado é suportado pela cooperação externa, cujo contributo chegou a representar, em alguns anos, mais de 60% dos gastos públicos, embora com tendência decrescente, situando-se em 2012 em cerca de 40%. Significa que a economia não gera recursos para suportar uma burocracia desajustada à capacidade de geração de receitas públicas, para além da necessária análise acerca da eficácia e eficiência do aparelho administrativo, sobre as funções e competências do Estado nesta fase de desenvolvimento económico e ainda acerca da gestão pública (prioridades de políticas, gastos despesistas, etc.). Na primeira década deste século, cerca de 90% do investimento interno foi realizado pelo investimento directo estrangeiro ou por empréstimos externos; significa que a economia não tem capacidade de poupança, para além das tradicionais razões de baixa tradição empresarial, formação dos agentes económicos, estrutura produtiva, ambiente de negócios difícil, políticas económicas praticadas, etc. Existiram e persistem, em menor dimensão, apoios directos externos em situações de emergência (cheias e secas, deslocações de populações por razões de conflito, etc.). Os equilíbrios macroeconómicos (balança de pagamentos, orçamento do Estado e a balança da acumulação<sup>17</sup>) apenas existem devido ao financiamento através de recursos externos. Outros elementos poderiam ser apresentados para fundamentar que o Estado e a economia moçambicana foram, e estão sendo, fortemente subsidiadas por recursos externos, o que representa possuir níveis de rendimento nacional e das famílias, de serviços de bens públicos acima das capacidades produtivas do país. É uma economia fictícia.

Internamente e articulado com os subsídios externos (porque fundamentalmente suportados directa ou indirectamente por estes), são múltiplas as situações que permitem afirmar que Moçambique possui uma economia fortemente subsidiada. Por exemplo:

- Uma parte das empresas públicas é deficitária, prestando por isso serviços com preços abaixo dos custos marginais e médios, beneficiando os seus utentes. Neste caso, está-se em presença de um subsídio ao consumidor e simultaneamente de sustentação do poder aquisitivo dos cidadãos. Está-se ainda em presença de subsídios cruzados na medida em que as tarifas não reflectem a proporcionalidade dos custos de produção, como é o caso das tarifas da energia serem iguais para o consumidor que está ao lado ou o consumidor a centenas/milhares de quilómetros do centro gerador da energia. Neste grupo de subsídios, podem incluir-se os transportes públicos urbanos, a energia, a água, a educação e saúde, as pensões (excepto as reformas). Embora estes serviços estejam cada vez mais presentes no território nacional, persistem grandes diferenças de cobertura espacial, de acesso e de qualidade entre o meio rural e o urbano. Estas e outras situações revelam desigualdades no acesso aos subsídios, o que pode ser considerado uma injustiça social na alocação de recursos da economia (na função redistributiva do Estado).
- A taxa de câmbio sobrevalorizada é um forte mecanismo de transmissão de subsídios aos sectores mais dependentes de importações e dos consumidores de bens e serviços externos. Referindo-se às importações mais importantes em termos de valor, são principalmente beneficiadas as multinacionais importadoras de equipamento e técnicos (exploração de recursos naturais, neste momento, principalmente o carvão), as que transformam bens importados e que introduzem baixo valor acrescentado no país (por exemplo a Mozal), os importadores/distribuidores/consumidores de produtos alimentares, combustíveis, viaturas, entre outros bens<sup>18</sup>.
- Os subsídios internos ao gásóleo consumido pelos transportes públicos urbanos, beneficiam os utilizadores destes serviços, sendo um subsídio ao consumidor, principalmente dos que têm

<sup>17</sup> Balança de Acumulação = Poupança – Investimento.

<sup>18</sup> Por estas e outras razões, estes são os sectores onde existem as empresas mais pujantes da economia nacional.

necessidade de deslocações permanentes (trabalhadores, pequenos agentes económicos, estudantes, etc.).

Para além das formas de subsídios que abrangem transversalmente toda a economia, existe ainda e de forma não desprezível, a obtenção de rendas pouco ou nada transparentes em todos os níveis e segmentos da sociedade. São as comissões em negócios, o desvio de fundos públicos e privados e os favores políticos com contrapartidas económicas<sup>19</sup>. A existência de pensões acumuladas com salários do Estado, as mordomias dos funcionários, juizes, docentes das universidades públicas, etc., que incluem carros para “uso da casa” e pessoal, telefone, empregados de casa e motoristas, viagens em classe executiva, aquisição de viaturas sem incidência de taxas alfandegárias, acesso privilegiado a créditos, a consultas médicas no estrangeiro, entre outros benefícios<sup>20</sup>. Os funcionários procuram benefícios no exercício das suas funções, a polícia recebe dinheiro em vez de passar a multa, o agente alfandegário permite a passagem de mercadorias sem ou com pagamentos parciais das tarifas, os gestores procuram conhecimento antecipado para decisões empresariais ou facilidades nos procedimentos administrativos. Os desempregados procuram actividades de rua muitas vezes mescladas com o pequeno roubo e tráfegos diversos. Os cidadãos aguardam pela actuação e apoio do Estado em situações de emergência, os responsáveis locais não têm pejo em distribuir os alimentos da ajuda alimentar em primeiro lugar aos seus familiares. Corre-se o risco das relações interpessoais se assumirem na intenção da obtenção de rendas, trocas de interesses, benefícios e *lobbies*. Num contexto de pobreza, de grande isolamento e exclusão entre os factores trabalho e capital, e as práticas de relações de trabalho pouco profissionais, assiste-se à existência bastante generalizada de roubos, como forma criminosa de obtenção de rendas. Com base num conceito amplo de subsídios, estas práticas podem eventualmente ser consideradas de subsídios, além da componente criminal dos actos.

Quando uma sociedade possui sistemas generalizados de subsídios de forma prolongada, existe o risco de emergência de uma cultura de renda fácil. Generaliza-se a promiscuidade entre política e negócio. Os valores da competência, mérito e concorrência, deixam de ser os critérios de selecção do trabalho e do tecido económico. Como consequência, a conectividade da economia decresce e o ambiente de negócios piora. A liberdade económica é reduzida. A economia e os mercados distorcem-se.

### **3.2 Subsídios à agricultura nas economias desenvolvidas**

A agricultura é subsidiada em muitas economias, principalmente nas desenvolvidas<sup>21</sup>. Os processos de industrialização e terciarização das economias tornaram as agriculturas menos rentáveis para o capital e a produtividade marginal do trabalho ficou inferior, comparativamente com os sectores emergentes em

---

<sup>19</sup> Pode ser discutível a inclusão destes fluxos de recursos como subsídios. Em qualquer caso, são formas de obtenção de rendas por vias que não sejam dos mercados e representam, sempre, transferências de recursos entre sociedades/economias, sectores económicos, pessoas ou grupos sociais, regiões, ou entre o público e o privado e vice-versa.

<sup>20</sup> Estas são formas de compensar salários baixos

<sup>21</sup> “Comparar os valores da ajuda, pode ajudar a compreender certas dimensões. O total da Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD) dos países da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) foram em 2001 cerca de 52 mil milhões de dólares, enquanto os subsídios agrícolas dos mesmos países foram de 311 mil milhões de dólares, cerca de seis vezes mais (PNUD, 2003: 156). O PIB da África Subsariana era de 31 mil milhões de dólares, menos que os agricultores da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico) recebem de subsídios agrícolas. A UE afecta 903 USD de subsídios por vaca anualmente, sendo o rendimento *per capita* médio anual da União Europeia enviado para a ASS é de 8 dólares por africano (PNUD, 2003: 155). Cada vaca japonesa recebe anualmente 2.700 dólares de subsídios, enquanto este país contribui com 1,47 dólares per capita para a ASS. Os subsídios americanos ao algodão são maiores de três vezes o que os EUA despendem com a ajuda à África Subsariana”, em Mosca (2005: 107 e 108).

diferentes fases do desenvolvimento das sociedades<sup>22</sup>. Com esta realidade, o capital e o trabalho dirigem-se, pela lei dos mercados enquanto alocadores eficientes dos recursos, para outros sectores.

No entanto, a agricultura mantém funções importantes nas economias e sociedades. Para além das tradicionais funções alimentares, de emprego, produção de matérias-primas e exportação, surgem novas actividades como as associadas com o ambiente, produção de novos produtos biológicos e de qualidade (produtos regionais com certificação de origem), a retenção de população no meio rural, a coesão espacial e social, e a produção de bens alimentares de forma eficiente e competitiva em economias tendencialmente cada vez mais abertas. As actividades agrícolas são também, na sua maioria e nos diferentes espaços, não competitivas à escala das economias nacionais. Nestas circunstâncias, a perduração destas actividades só são possíveis através de complexas engenharias de subsídios.

Existiram e existem diversas formas de incentivo para o aumento da produção de bens agrícolas no quadro das cadeias produtivas alimentares. O caso da União Europeia é porventura o melhor exemplo. Existiram políticas de incentivos diversos no quadro da designada fase produtivista da agricultura europeia. Ao fim de menos de vinte anos, a Europa comunitária transformou-se de deficitária e de situações de fome para a sobreprodução. Juntamente com os Estados Unidos, transformou-se no maior exportador de alimentos e contribuinte dos programas de ajuda alimentar.

As políticas de incentivo foram diversas: preços subsidiados, garantia de aquisição de excedentes por parte dos respectivos estados com fundos comunitários, protecção aduaneira, co-participação em investimentos para a modernização tecnológica e aumento da produtividade, subsídios a factores de produção, entre outros. Estes incentivos aumentaram o peso da agricultura no orçamento comunitário chegando a alcançar perto de 60%. Com estes encargos para o conjunto dos cidadãos europeus, surgiu o debate na sociedade, em agentes económicos de outros sectores e nas instituições acerca da Política Agrícola Comum, conduzindo à sua reforma a partir de meados dos anos oitenta e concretizada em 1992. Surgiram então políticas de diversificação da produção agrícola e de outras actividades no meio rural no âmbito da concepção da pluriactividade e complementaridade. Simultaneamente, desenvolveram-se novas procuras dos cidadãos urbanos que buscam no campo momentos de descanso e lazer com elevados parâmetros de qualidade (turismo cultural, de montanha e gastronómico, caça e pesca, equitação, actividades de preservação ambiental como a plantação de florestas, a agricultura e a pecuária extensiva, etc.). Continuaram os incentivos para as actividades agrícolas eficientes, em zonas com potencial produtivo e mercados, agricultores modernizados e com escala competitiva. As zonas de montanha e periféricas receberam apoios à sustentação do rendimento das famílias, reflorestação, agricultura e pecuária extensiva com fins ambientais, desenvolvimento de produtos locais com denominação de origem, entre outras.

As principais lições da PAC são as seguintes: (1) objectivos e medidas de aplicação de políticas definidas e estáveis a longo prazo; (2) elevados custos de implementação; (3) capacidade de ajustamento/mudança dos objectivos face às mudanças; (4) pressão das instituições políticas e económicas (sobretudo das economias mais desenvolvidas e menos dependentes da agricultura ou com agriculturas eficientes); (5) papel da pressão social nas mudanças das políticas públicas.

O debate dos subsídios realizados nas economias desenvolvidas é diverso. Destacam-se os mais relevantes:

- Os subsídios internos alteram a concorrência nos mercados internacionais, agravando a não competitividade dos produtores dos países menos desenvolvidos, porque são geralmente não ou pouco subsidiados. Os defensores desses subsídios apresentam argumentos que referem que a

---

<sup>22</sup> Este é um dos supostos da teoria da economia dual de Arthur Lewis (1954).

fraca competitividade das agriculturas dos países pobres possui causas que ultrapassam a distorção dos mercados introduzida pelos subsídios.

- Os subsídios incluem, em grande medida, políticas proteccionistas, que dificultam a exportação dos bens produzidos nos países menos desenvolvidos e contrários à ideologia da globalização difundida (e quase nunca praticada) pelos governos.
- Utilização dos excedentes agrícolas para a ajuda alimentar, em alguns casos com objectivos políticos, militares e de intervenção em soberanias nacionais.
- Necessidade de aparelhos administrativos complexos e custos para a implementação dos sistemas de incentivos.
- Elevado custo dos subsídios, com consequências sobre o rendimento das famílias e empresas, em benefício de uma percentagem muito reduzida da população, mesmo considerando as novas funções da agricultura e do meio rural.
- Concentração em agricultores de média e grande dimensão, em consequência dos subsídios serem atribuídos em função do volume de produção e das áreas trabalhadas ou mantidas em pousio.
- Desvios de aplicação dos subsídios e corrupção.

### **3.3 Subsídios à agricultura moçambicana**

#### **a) Breve historial**

Existem vários subsídios, directos, indirectos e cruzados para a agricultura moçambicana. Destacam-se as seguintes modalidades praticadas após a independência (sensivelmente entre 1975 até aos primeiros anos da década de noventa):

- Financiamento bancário (da banca estatal) às empresas estatais de produção agrária, com parcial devolução dos créditos e com práticas de taxas de juro negativas (abaixo da inflação) para despesas correntes.
- Investimento público em equipamento, infra-estruturas e pagamento dos técnicos estrangeiros, sobretudo os integrados em acordos de cooperação intergovernamental alocados às empresas estatais.
- Subsídios através de mecanismos de estabilização de preços através de fundos geridos por organismos públicos especializados e empresas estatais. Por exemplo, a AGRICOM e a GAPECOM, respectivamente empresas comercializadoras de grãos (cereais, feijões e amendoim) e de carnes e peles, adquiriam os bens aos produtores, transportavam/armazenavam nas zonas deficitárias e vendiam como grossistas, muitas vezes a preços administrativamente decididos.
- Os preços dos bens agrícolas, bem como dos insumos, os salários e outros factores de produção eram administrativamente estabelecidos, regra geral em defesa do consumidor, geralmente dos urbanos.
- Nas principais cidades, o consumo de bens alimentares era subsidiado com preços estabelecidos e, durante um período, racionado por famílias segundo o número de membros do agregado familiar.

Depois do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987<sup>23</sup>, acelerou-se a liberalização dos preços e mercados iniciada em 1983 de alguns bens não essenciais assim como a privatização do sector estatal. A rapidez dos processos, a inexistência para a maioria dos sectores económicos e sociais de estratégias de privatização e de implantação de uma economia de mercado, a debilidade das instituições locais, também em mudança, a “influência” das instituições financeiras internacionais, entre outros factores, provocaram

---

<sup>23</sup> Para um resumo sobre os programas de Ajustamento Estrutural e a sua aplicação em Moçambique (Programa de Reabilitação Económica - PRE), veja Mosca (2005).

rupturas no funcionamento com características de uma economia de planificação centralizada. Os vários tipos de subsídios às empresas estatais e ao consumidor cessaram de forma abrupta, criando excedentes de bens no mercado. Os preços aumentaram comparativamente com os administrativamente estabelecidos e a oferta não reagiu em quantidade e rapidez (elasticidades mais rígidas), Mosca (2005).

Porém, o Estado reestruturou-se e adoptou um conjunto de medidas politizadas e demagógicas em defesa do poder. Na secção 3.1 foram apresentados vários tipos de subsídios praticados com este objectivo.

Actualmente existem vários subsídios à agricultura. Por exemplo:

- Financiamento a produtores com recursos públicos (orçamento do Estado) em parte através do Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA), com taxas de juro abaixo das praticadas nos mercados.
- Parte do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local OIIL (os vulgo “7 milhões”), destinada ao sector privado ou principalmente a pequenas iniciativas de negócios locais.
- Tarifas alfandegárias reduzidas para a importação de sementes, fertilizantes e equipamentos agrícolas.
- Tarifas reduzidas de água e energia.
- Taxas bonificadas de uso da terra ou gratuitas para as explorações de pequena escala ou colectivas.
- Acesso a infra-estruturas produtivas a custo quase zero dos beneficiários, como é o caso dos regadios.
- Linhas de crédito destinadas a determinadas culturas com taxas de juro bonificadas aplicadas pelo sistema bancário cujo diferencial entre as taxas de juro praticadas e de mercado é suportado pelas instituições financiadoras (por exemplo agências de cooperação internacional).

## **b) Breve apresentação de alguns dos actuais subsídios à agricultura em Moçambique**

Esta secção procura, em coerência com o breve enquadramento teórico e principais debates, apresentar um resumo sobre os subsídios, nos seguintes aspectos: constituição, cobertura legal, fonte financiadora, mecanismo de implementação, principais beneficiários (tipo de produtores) e forma como interferem no mercado.

### **Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA)**

“O FDA foi criado pelo Decreto n.º 21/2006 de 29 de Junho. Resulta da fusão do Fundo de Fomento Agrário (FFA)<sup>24</sup> e do Fundo para o Desenvolvimento de Hidráulica Agrícola (FDHA). O documento *Reflexão. Caso Particular do Fundo de Desenvolvimento Agrário* ([www.ruralmoc.gov.mz](http://www.ruralmoc.gov.mz)), retirado a 28 de Agosto de 2009 em *power point*, serve de base para as informações dos pontos seguintes:

- As atribuições são:
  - “O fortalecimento dos mercados de insumos e de produtos para apoio à produção agrária.
  - A promoção do acesso aos serviços financeiros, por empresas e associações de agricultores assim como na mobilização de outros recursos para o apoio aos produtores.
  - A promoção de parcerias entre instituições governamentais e outros intervenientes no sector agrário.

---

<sup>24</sup> Os FFA e FDHA foram extintos pelo decreto de constituição do FFA (Decreto n.º 21/2006 de 29 de Junho. Tinham sido criados pelos Decretos n.º 58/96 e 57/96, de 23 de Dezembro respectivamente.

- A promoção de actividades que concorram para a implementação da estratégia do Governo e dos serviços públicos agrários”, em BR (Número 26, I Série, de 29 de Junho de 2006).
- No Artigo 2, o mesmo Decreto define as competências seguintes:
  - Programar a aplicação das receitas geradas pelo sector agrário e consignadas ao FDA, nos termos da lei.
  - Garantir a afectação de recursos financeiros em programas de desenvolvimento agrário.
  - Apoiar o investimento do sector agrário familiar, associativo e privado.
  - Participar no capital de sociedades de desenvolvimento e de fomento empresarial.
  - Gerir o património do FDA”.

O FDA financiou vários actores e actividades económicas, como por exemplo o relançamento do arroz no Chókwe, fomento da batata-reno, na protecção de plantas, construção de infra-estruturas produtivas (hidráulica e pecuária), aquisição por produtores de máquinas agrícolas, aquisição de *insumos* para horticultores, apoio à comercialização de arroz, criação de parques de máquinas, fomento de gado bovino e avicultura, entre outros. No domínio do reflorestamento e fiscalização (capacitação do sector em meios materiais e infra-estruturas), através de reembolso dos 40% das taxas florestais às indústrias que processam madeira ao abrigo do diploma 51/2003 de 14 de Maio e o pagamento dos 20% destinados às comunidades organizadas ao abrigo do Diploma Ministerial nº 93/05 de 4 de Maio. Porém, pelo volume de recursos de que o FDA dispõe (por alocação do orçamento do Estado – veja mais adiante), os projectos são de muito pequena escala e, sobretudo, de actividades de serviços e de investimento públicos. Conforme se observa nas atribuições, o FDA é principalmente um instrumento financeiro para a aplicação de algumas medidas das instituições públicas, o que pode significar, uma forma de orçamento paralelo.

As taxas de juro aplicadas variam entre 7,5% e 20% ao ano (em alguns casos, como na pecuária, a taxas de juro são inferiores), dependendo do crédito solicitado (investimento *versus* gastos de campanha e áreas de aplicação), sendo utilizadas as modalidades *leasing* e contrato mútuo (veja mais adiante).

As taxas de juro praticadas são as seguintes:

Quadro 1  
Taxas de juro praticadas pelo FDA (2009)<sup>(1)</sup>

Tipos de empresas	Montantes (MZN)	Taxa de juro anual	Taxa de comissão	Comparticipação
Micro	10 a 50 mil	20	2	10
	50 a 100 mil	15	2	
Pequena	100 mil a 250 mil	13	2	
	250 a 500 mil	13	1	
Média	500 mil a 1 milhão	12	1	
	Mais de 1 milhão	10		
Garantia DPF	Qualquer montante	10	1	
Crédito de investimento	Qualquer montante	7,5	1	10
<i>Leasing</i> /alocação financeira	Qualquer montante	7,5	1	10

Nota: Documento elaborado pelo FDA em resposta a solicitação de informação do autor (Mosca, 2010).

Fonte: FDA.

Pode observar-se que as taxas de juro diminuem na medida da dimensão das empresas.

Os beneficiários destes fundos têm sido geralmente pequenos e médios agricultores. Sobre a aplicação dos 40% das taxas florestais às indústrias e do pagamento dos 20% destinados às comunidades, sabe-se que existem várias dificuldades de implementação, nomeadamente: alocação efectiva desses fundos;



formas de cálculo correspondente às percentagens; controlo dos volumes produzidos/extraídos; tempos de aplicação; procedimentos administrativos complicados; como são aplicados nas comunidades e processos de decisão, entre outros aspectos, Blomgren e Lindkvist (2013).

### **Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL)**

O OIIL foi criado pela Lei 12/2005 de 23 de Dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2006<sup>25</sup>. Foram então alocados fundos para investimentos a nível distrital, conhecido como os “7 milhões”<sup>26</sup>. Entre 1998 e 2005, existiam os Fundos Distritais de Desenvolvimento (FDD). Anteriormente, os fundos eram principalmente destinados à criação, conservação e melhoramento de infra-estruturas. Segundo os discursos, o OIIL possui objectivos mais amplos. O primeiro ano de aplicação do OIIL foi em 2006. Pretendia-se criar emprego e auto-emprego, aumentar a produção e a riqueza, dando prioridade às iniciativas que contribuam para reduzir a pobreza e a produção de alimentos. Não obstante, os recursos começaram por ser afectos sem que existissem claras indicações sobre a utilização.

Os distritos são considerados unidades de gestão e execução orçamental. “Todos os distritos receberam um montante igual a 7 milhões de Meticais. Aparentemente, o não critério foi o critério usado para a alocação de fundos”<sup>27</sup>. Volvido um ano, em finais de 2006, foram anunciados basicamente quatro critérios de dotação de fundos aos distritos: factor populacional (40%), factor territorial (10%), índice de pobreza (35%) e o desempenho fiscal (15%). Neste mesmo ano, o Governo tornou público que estes fundos deixavam de se destinar a investimento em infra-estruturas, mas passavam a ser dirigidos apenas para actividades de geração de alimentos, renda e emprego. No Cenário Fiscal do Médio Prazo (CFMP) 2008-2010 e também nos Limites Orçamentais para o ano de 2008, os distritos são dotados de um fundo adicional para infra-estruturas locais de cerca de 2.352 mil meticais. <http://www.mpd.gov.mz>, extraído a 8 de Agosto de 2009.

Actualmente, os fundos foram aumentados, variando na maioria dos casos entre nove e doze milhões de meticais, segundo os critérios acima especificados.

As taxas de juro variam segundo objectivos do investimento, mas sempre inferior às praticadas pelo sistema financeiro.

A decisão de atribuição de fundos compete ao administrador distrital ouvido o Conselho Consultivo Local.

As principais críticas sobre a atribuição destes fundos são as seguintes:

- Inicialmente não existiram orientações precisas sobre a utilização do OIIL<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Esta Lei fixa um limite orçamental de investimento público de iniciativa privada cuja responsabilidade de execução foi delegada aos governos distritais. Esses projectos deviam obedecer ao princípio que era o da produção de comida e geração de renda e com impacto junto às populações locais. Contudo, é preciso realçar que o lançamento do OIIL foi resultado de um longo processo e debate ideológico de descentralização em Moçambique, cuja operacionalização mais agressiva está patente na Lei 08/2003 de 19 de Maio (Lei dos Órgãos Locais de Estado, LOLE) e o Decreto do Conselho de Ministros n°11/2005, de 10 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (RELOLE).”, <http://www.iese.ac.mz>

<sup>26</sup> Veja a brochura *Execução do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (7 milhões)*, República de Moçambique (2009).

<sup>27</sup> Ou, optimisticamente, foi adoptado um critério político, de igualdade absoluta entre todos os distritos (pé de página introduzido pelo autor).

<sup>28</sup> “Durante os primeiros anos não foram estabelecidas regras rígidas para o funcionamento dos ‘sete milhões’ nos distritos, tendo em conta que se destinavam a iniciativas locais. Mais tarde ficou claro que era para produzir comida

- Existe um nível muito baixo de reembolso dos créditos concedidos<sup>29</sup>, conforme se pode observar mais adiante.
- Os recursos nem sempre são utilizados para os fins a que se destinam. “Estes recursos foram utilizados em infra-estruturas, como estradas, reabilitação ou melhoramento das administrações distritais, até mesmo dos palácios dos administradores”, extraído do jornal O País, de 7 de Junho de 2009. Pode existir aqui a mesma argumentação da utilizada para o “desvio” da orientação do PROAGRI I para a capacitação institucional<sup>30</sup>.
- A prestação de contas dos distritos junto das direcções provinciais do plano e finanças (DPPF) é muito limitada<sup>31</sup>.
- A transparência na atribuição dos fundos foi objecto de muitas críticas em vários locais e momentos<sup>32</sup>.
- O sistema bancário reclama que não compete ao Estado desenvolver actividades creditícias, argumento contestado pelo discurso oficial devido à baixa cobertura espacial da banca.

Também surgem críticas que denunciam o favorecimento de membros da FRELIMO ou do governo distrital, verificando-se igualmente o contrário: dificuldades de pessoas conotadas com outras filiações partidárias terem acesso aos empréstimos.

Pode considerar-se que estes fundos beneficiam, independentemente das críticas, iniciativas de diferentes naturezas e de pequena escala. Analisando os financiamentos concedidos, grande parte do volume de recursos atribuídos pelos “7 milhões” destinam-se a actividades não directamente produtivas agrárias.

---

e emprego, para que os distritos pudessem superar as suas dificuldades e aumentar a renda das populações” em O País, de 7 de Junho de 2009, citando o Director Nacional do MPD, Valá.

<sup>29</sup> O jornal Domingo de 30 de Agosto de 2009, na página 11, refere que “... Cuereneia (Ministro do Plano e Desenvolvimento), mostrou-se preocupado com o estágio de devolução do dinheiro, afirmando que as pessoas devem compreender que o dinheiro é emprestado e, como tal, deve ser devolvido para canalização posterior a outros beneficiários”. ... “aqueles que não devolverem o dinheiro terão de enfrentar a barra da justiça. Algumas pessoas já foram accionadas pelas autoridades com vista a devolução do dinheiro, não posso quantificar o número, mas a justiça está por cima”. Nenhum caso foi ainda levado a tribunal.

<sup>30</sup> Para uma reflexão sobre o PROAGRI I, veja por exemplo, MINADER e KIT (2000) e Grupo Moçambicano da Dívida (GMD). Iraê Baptista Lundin (coordenadora), Chagas Levene e Marlene Germano. Maputo, 30 de Agosto de 2004.

<sup>31</sup> Retirado da apresentação em *power point* de Anselmo Zimba, do tema Descentralização Fiscal. Fundamentos do Orçamento de Investimento Local no *workshop on decentralisation in Mozambique*, realizado em Maputo a 1 de Dezembro, 2008.

<sup>32</sup> Também nas presidências abertas. Apresentam-se duas citações retiradas de <http://www.citizenjournalismafrica.org>, a 8 de Julho de 2009: “Submetemos a nossa proposta de projecto de moageira e foi aprovado, segundo nos disseram. Fomos chamados para assinar o contrato correspondente a 250 mil meticais, mas a partir desse dia não mais fomos solicitados. Tentamos entrar em contacto com a administração local e ninguém tem tempo para nos receber. O mais triste, é que nos mandam voltar sempre outro dia e quando voltamos a informação é que ou a pessoa responsável não está ou o Administrador não está para assinar o cheque. Já passam 4 meses nesta ginástica...”, pronunciamento dos membros da associação de produtores de hortícolas de Nacololo. Transcreve-se ainda da mesma fonte: “Outra situação ainda em torno dos “sete milhões” é a assinatura de contratos a um determinado valor para receber cheques com valor não correspondente ao do contrato. Isto ocorreu na associação de Napasso, em que a associação assinou um contrato de 250 mil meticais e foi receber um cheque de 25 mil meticais, com a orientação de “ir rapidamente” ao banco para levantar o dinheiro e produzir milho. De acordo com o grupo, a proposta de projecto que o grupo submeteu e foi aprovada não foi para produzir milho. “Estamos desorientados com esta situação, porque a nossa proposta de projecto não foi de produzir milho e o valor aprovado no contrato que assinamos foi de 250 mil meticais. Estamos sem perceber esta nova orientação de produzir milho com 25 mil meticais...” – afirmação dos membros do grupo de agricultores de Napasso. O grupo disse também que a situação de assinatura de contratos a um determinado valor e recepção de cheques a um valor diferente não ocorreu apenas com aquele grupo. Tantos outros foram surpreendidos com a situação.

Uma breve análise da informação obtida revela que grande parte das actividades beneficiadas pelos 7 milhões”, não são do sector agrário.

### **Tarifas alfandegárias<sup>33</sup>**

As tarifas alfandegárias para fertilizantes (Capítulo 31 da pauta aduaneira), sementes (capítulo 12), possuem uma taxa de 2,5% de direitos gerais e 0% de imposto de circulação, neste caso, sendo ou não de origem da SADC. Quando importados da SADC, o imposto categorizados como direitos gerais, é zero. Para os tractores a tarifa é de 5%, sendo de 0% quando importados da SADC. O imposto de circulação é de 0%.

Considerando os utilizadores destes recursos pode induzir-se que os principais beneficiários são as médias e grandes empresas.

### **Acesso a regadios a custo zero**

Grande parte dos regadios são de média e grande dimensão<sup>34</sup> está ocupada por agricultores com parcelas diversas que não pagam qualquer taxa de ocupação das infra-estruturas, cujos investimentos, custos de exploração, manutenção<sup>35</sup> e da água são significativos. Não há qualquer experiência de aplicação de taxas de poupança para incentivar o uso racional da água, bem como de penalizações pela má utilização deste recurso, assim como pelo não cumprimento de normas de qualidade no uso da terra. Em alguns casos, quando existe algum pagamento (como por exemplo no regadio do Chókwé), os critérios de taxação são inferiores ao somatório dos custos acima referidos. Não são conhecidos os regulamentos de utilização dos regadios nem existem as formas de cálculo das taxas de água e utilização dos regadios<sup>36</sup>.

A partir de inícios da presente década, há uma grande concentração de investimento público para reabilitação e construção de pequenos perímetros irrigados de média dimensão, cujos destinatários são, em princípio, os pequenos produtores que se organizam em associações, Cassamo, Mosca e Dadá (2013). Este investimento é suportado por fundos externos.

### **Serviços de investigação e extensão**

A extensão e a investigação são serviços públicos, embora existam empresas privadas que possuem acções de extensão, como são os casos do algodão e do tabaco<sup>37</sup>. Os beneficiários recebem serviços a custo zero. O Estado promove essas actividades, em princípio no quadro de políticas agrárias. Existe um serviço nacional de extensão rural e algumas empresas produtoras de produtos de exportação

---

<sup>33</sup> Informação retirada de <http://www.at.gov.mz>, no dia 31 de Julho de 2013.

<sup>34</sup> Perto de 78% dos regadios possuem mais de 500 hectares. Das áreas usadas, cerca de 80% são também em sistemas de regadio de grande dimensão Mosca (2010: 424, segundo dados do INE) e exploradas por grandes empresas, principalmente na cultura do açúcar.

<sup>35</sup> Deterioração de grande parte das áreas irrigadas. Segundo o inventário nacional de regadios de 2003, existiam então cerca de 118 mil hectares de terras infra estruturadas e apenas cerca de 40 mil hectares (perto de 34%) estavam sendo utilizados (Mosca, 2010: 424, segundo dados do INE).

<sup>36</sup> Existe, em alguns casos, cálculos muito simples e injustos, como por exemplo, apenas um valor/taxa determinado por hectare, sem distinção das culturais mais e menos consumidores de água (o principal bem consumido num regadio, para além do usufruto da infra-estrutura). Isto é, consomem-se quantidades variáveis de água (em função da cultura) sem que esse facto recaia sobre a taxa a pagar pelos beneficiários (agricultores). Não existem penalizações pelo mau uso das infra-estruturas de regadio, da terra e pelo não cumprimento dos regulamentos (horários de rega, desperdícios, conflitos entre agricultores, etc.). Não há prémio de poupança de água.

<sup>37</sup> Nestes casos, seriam serviços públicos fornecidos por empresas privadas.

desenvolvem acções de promoção/extensão específicos para as respectivas culturas, ou de forma integrada, considerando os sistemas de produção dos pequenos produtores<sup>38</sup>.

### **Distribuição gratuita de insumos aos pequenos produtores**

Existe periodicamente, curiosamente coincidente com os períodos pré-eleitorais ou em situações de calamidade (cheias e secas), distribuição gratuita de insumos aos pequenos produtores, principalmente de adubos e sementes. Não é possível quantificar os volumes envolvidos.

### **Crédito com taxas de juro subsidiadas**

Existiram (e existem) fundos de agências internacionais e do tesouro público para suportar créditos com a taxas de juro inferiores às praticadas no mercado. Destinam-se geralmente ao financiamento de insumos e aquisição de equipamentos ou ao apoio à produção de determinadas culturas, como aconteceu, por exemplo, com o arroz no Chókwè. As agências financiadoras cobrem os riscos do crédito e pagam um montante à instituição financeira pelos serviços prestados enquanto operadora de crédito. Há também agências externas que financiam parcial ou totalmente equipamentos e serviços prestados, sendo os beneficiários, geralmente médios agricultores (os designado agricultores emergentes<sup>39</sup>).

No âmbito do apoio às vítimas das cheias, as agências internacionais forneceram o fundo de empréstimo, sendo a intermediação bancária remunerada pelo juro gerados pelos empréstimos concedidos às empresas afectadas pelas cheias; a taxa de juro era bonificada – abaixo da taxa de mercado. A mesma modalidade de financiamento foi aplicada a produtos financeiros *leasing* praticados pela banca comercial.

Existem ainda fundos de agências internacionais que são usados como garantia para empréstimos que a banca concede – por exemplo, fundo de garantia para a comercialização de cajú realizada por empresas processadoras e exportadoras de amêndoa.

## **4. METODOLOGIA**

Relativamente aos subsídios canalizados pelo orçamento do Estado, consideram-se os valores orçamentados nas respectivas rubricas, sem aplicação de taxas de juro, supondo-se que podem ser classificados como despesas correntes.

Os valores considerados de subsídios dos “7 milhões” foram assim calculados:

- Valores não reembolsados são considerados na íntegra como subsídios, acrescidos dos juros praticados no mercado. A nível nacional foi considerada a média de 95% do capital não reembolsado.

---

<sup>38</sup> Existem estas experiências sobretudo nas culturas do algodão e tabaco nas zonas concessionadas, em regime de subcontratação dos pequenos produtores.

<sup>39</sup> O discurso político refere-se com frequência à transformação dos pequenos produtores em agricultores de média dimensão, mais integrados nos mercados, sobretudo através da produção de excedentes. Estes, muitas vezes seleccionado localmente sob critérios diversos, são beneficiários destes apoios/subsídios. Numa deslocação do autor a uma associação de camponeses em Nhamatanda, junto ao rio Pungué, em conversas com os associados, foi referido que os insumos (no caso, sementes) eram distribuídos pelos habitantes da aldeia, independentemente da capacidade produtiva de cada família (tamanho da parcela, da quantidade de trabalho da família, da possibilidade de assalariar trabalhadores, etc.). Isto é, funcionou o igualitarismo absoluto e, portanto, sem ponderação pelos critérios económicos.

- Sobre os valores reembolsados, recai um subsídio correspondente ao valor do capital emprestado, vezes a diferença das taxas de juro de mercado e as praticadas.
- Os juros foram calculados considerando apenas um ano de empréstimo, o que não corresponde à realidade pois o período de reembolso do empréstimo pode superar este tempo.
- Apenas foram consideradas 7 províncias (não incluídas, por falta de informação, as províncias de Manica, Tete e Nampula)<sup>40</sup> e, pelas mesmas razões, apenas os anos de 2007 a 2011.

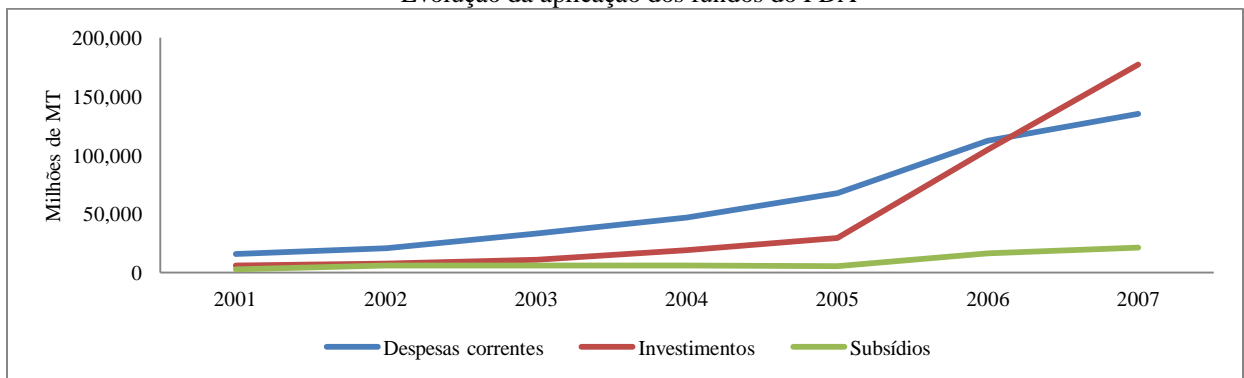
A análise dos subsídios está condicionada à disponibilidade de informações acerca dos destinatários, valores exactos, períodos de aplicação, entre outras informações. Em alguns casos não foi possível obter informação junto dos organismos responsáveis<sup>41</sup>.

## 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA INFORMAÇÃO

### 5.1 Análise de alguns subsídios<sup>42</sup>

#### Fundo de Desenvolvimento Agrário

Gráfico 1  
Evolução da aplicação dos fundos do FDA



Nota: Despesas correntes relacionadas com a estrutura administrativa do FDA; Os investimentos correspondem a empréstimos; Os subsídios são calculados considerando os volumes de empréstimos a multiplicar pelo diferencial da taxa de juros.

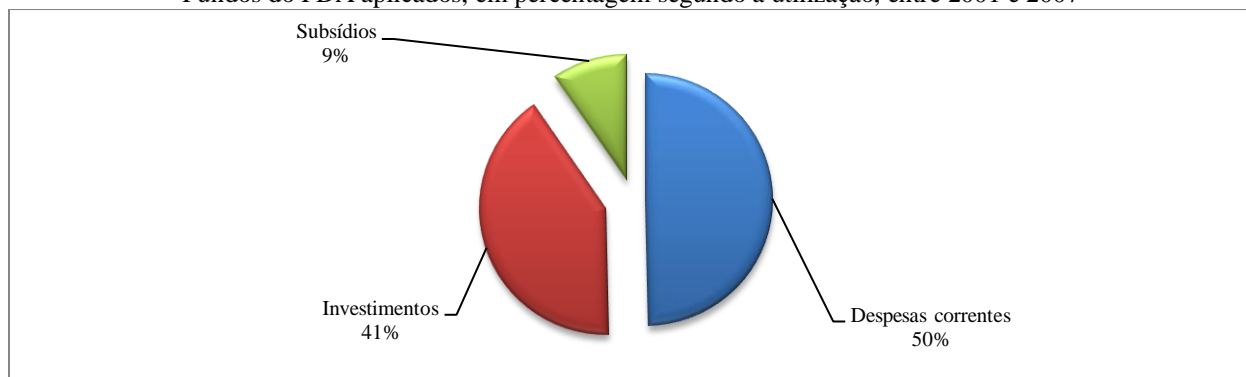
Fonte: CASAMO Américo Izaltino, MOSCA João e DADÁ Arafat Yasser (2013).

<sup>40</sup> A cidade de Maputo com estatuto de província, não recebia estes fundos até 2011.

<sup>41</sup> As dificuldades derivam de ausência ou não organização/sistematização/tratamento, ou simplesmente pela não disponibilidade de fornecimento da informação.

<sup>42</sup> Apenas em relação aos que foi possível obter informações estatísticas.

Gráfico 2  
Fundos do FDA aplicados, em percentagem segundo a utilização, entre 2001 e 2007



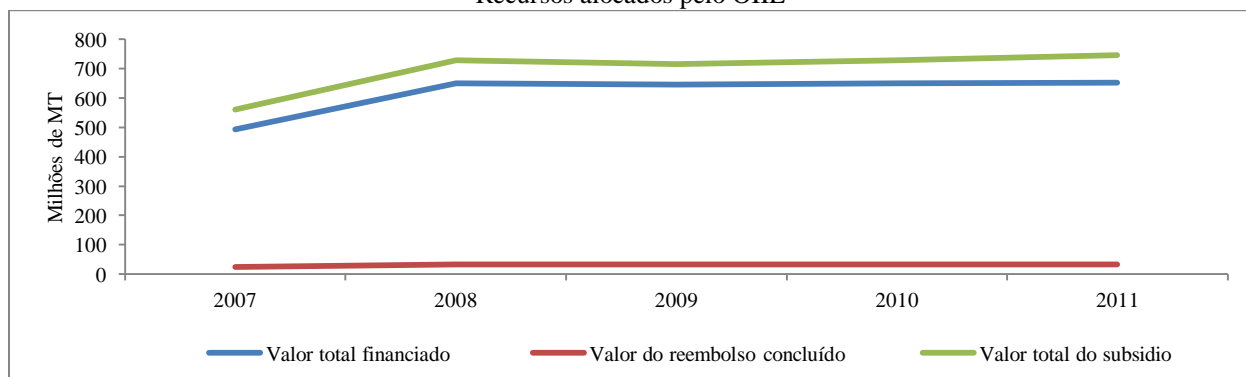
Fonte: Cassamo, Mosca e Dadá (2013)

Dos dois gráficos pode constatar-se:

- O incremento rápido de recursos do FDA a partir de 2005.
- O elevado peso administrativo do FDA, comparativamente com o volume de crédito concedido.
- O baixo valor proporcional e absoluto do que se pode considerar de subsídios à agricultura.

### Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIL)

Gráfico 3  
Recursos alocados pelo OIL



Fonte: Dados obtidos directamente no MPD.

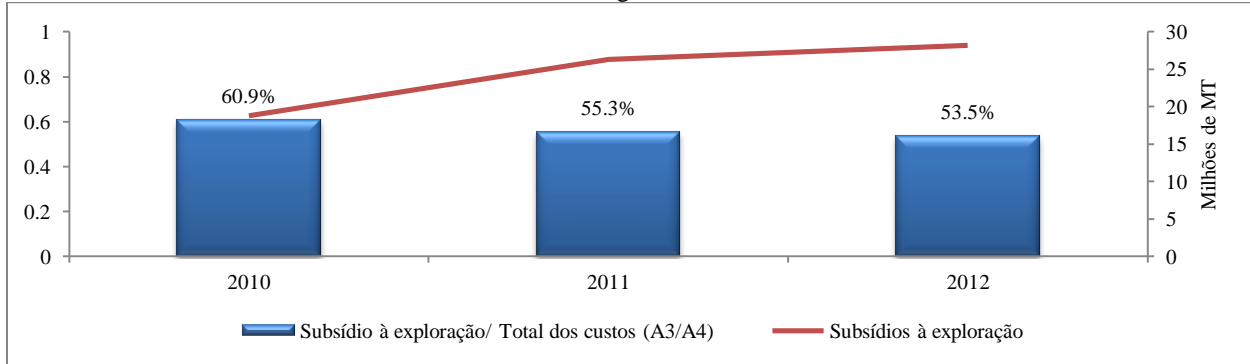
Observa-se, com base nos pressupostos considerados na metodologia, que os valores subsidiados são superiores ao capital emprestado, em consequência da incidência da taxa de juros sobre os montantes reembolsados e não reembolsados e do baixo valor reembolsado (considerada a média de 5% a nível nacional). Embora nominalmente os valores totais dos “7 milhões” seja, a partir de 2008 relativamente constante, existe uma perda do valor real considerando o efeito da inflação (não calculado).

Conforme o referido ao longo do texto e considerando os montantes não reembolsados, pode-se praticamente considerar que os “7 milhões” são recursos do Estado a fundo perdido, são relativamente estáveis e possuem motivações políticas.

## Serviços públicos (orçamento do Estado)

Acesso a regadios. O caso do Chókwè

Gráfico 4  
Subsídios no regadio do Chókwè

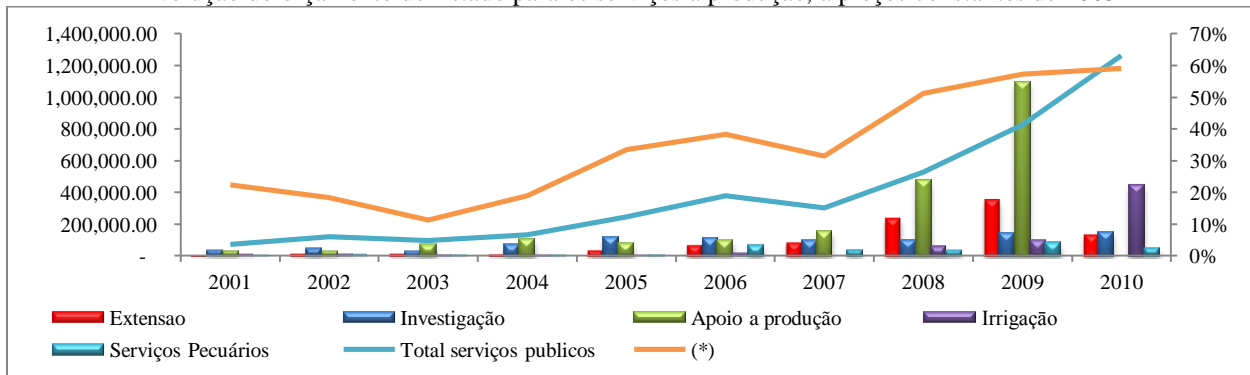


Fonte: Hidráulica do Chókwè, Empresa Pública.

Segundo a mesma fonte, os dados abaixo revelam o valor dos subsídios à produção, em meticais.

Subsídios à exploração	18.773.523,50	26.288.773,35	28.167.768,79
------------------------	---------------	---------------	---------------

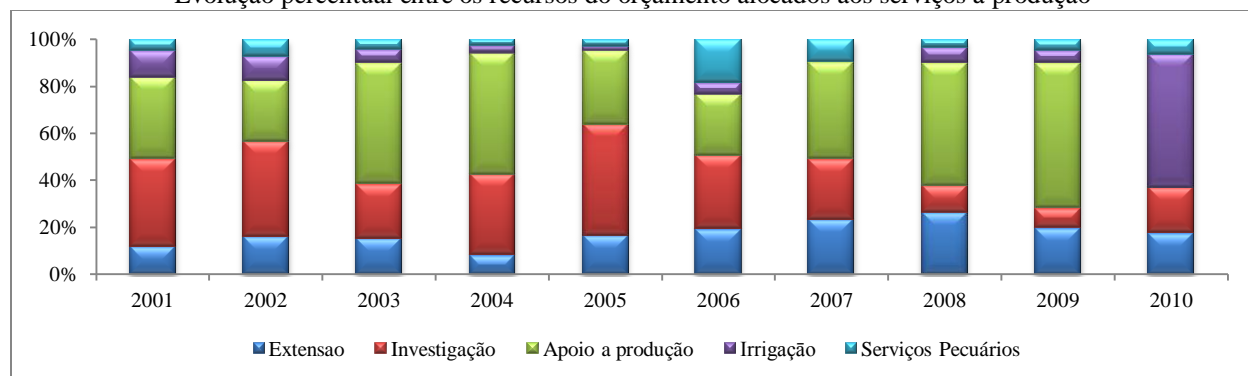
Gráfico 5  
Evolução do orçamento do Estado para os serviços à produção, a preços constantes de 2003



Nota: (\*) Total dos serviços públicos/despesas da agricultura, em % (segunda escala)

Fonte: Orçamento Geral do Estado, em Cassamo, Mosca e Dadá (2013).

Gráfico 6  
Evolução percentual entre os recursos do orçamento alocados aos serviços à produção



Fonte: Orçamento Geral do Estado, em Cassamo, Mosca e Dadá (2013).

Dos gráficos anteriores pode verificar-se:

- O aumento significativo dos montantes orçamentados destinados aos serviços públicos associados à agricultura, à produção e aos investimentos.
- Até 2007, os investimentos e os serviços directos e indirectos prestados pelos órgãos estatais da agricultura aos produtores ou à produção não ultrapassavam os cerca de 40% do orçamento do Ministério. O aumento a partir de 2008 é justificado pelo investimento em regadios.
- Grande variabilidade dos valores atribuídos as diferentes rubricas. Tem particular destaque, os montantes destinados à investigação (tendência decrescente), o apoio à produção e os investimentos na irrigação.

A variabilidade dos valores está directamente relacionada com fundos da cooperação que suportam em grande medida os projectos de investigação, a rede nacional pública de extensão, os investimentos em irrigação, entre outros. Existiram grandes variações no apoio à extensão rural. A investigação é financiada com base em projectos (investigação “projectizada”), cujos recursos deixam de existir após a conclusão dos mesmos. Apenas após o período estudado surgiram fundos de médio prazo para a irrigação.

Grande parte destas despesas públicas, consideradas de subsídios à agricultura, beneficia principalmente os pequenos produtores, (extensão rural, os serviços pecuários e os investimentos em pequenos e médios sistemas de irrigação com implantação de associações de pequenos produtores).

As questões essenciais nestes subsídios são:

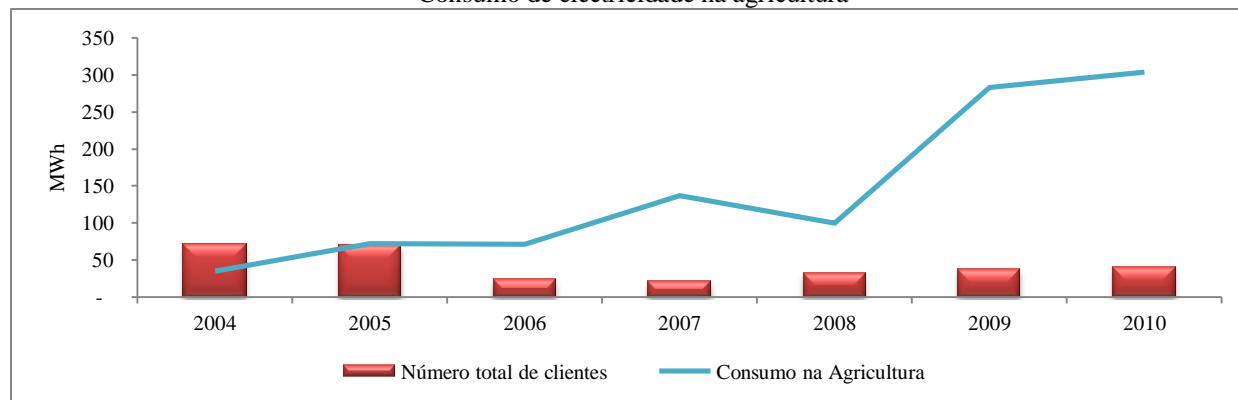
- A eficiência dos recursos utilizados e a componente administrativa associada.
- A dependência de recursos externos e a sua sustentabilidade a médio e longo prazo.
- A variabilidade dos montantes e, conseqüentemente, a instabilidade dos subsídios.



## Consumo de energia

O valor do subsídio é estimado com base no custo marginal e na tarifa aplicada à agricultura.

Gráfico 7  
Consumo de electricidade na agricultura



Fonte: EDM (Electricidade de Moçambique).

Com base na diferença  $MWh * (\text{custo marginal} - \text{tarifa})$  estima-se, aproximadamente o valor dos subsídios suportados pela empresa fornecedora (EDM).

## Crédito bancário

A aplicação destes fundos é da responsabilidade de instituições financeiras. Foram frequentes os seguintes aspectos:

- Não devolução dos valores concedidos por maus resultados das campanhas agrícolas devido a vários factores.
- Chegada tardia dos fundos e consequente deficiente utilização de insumos e outros factores de produção suportados pelo crédito com fracos resultados produtivos.
- Desvios de aplicação do crédito e dos respectivos insumos adquiridos aplicados em culturas de maior rendimento.
- Utilização do crédito para fins alheios aos fins estabelecidos.

Foram fundos de aplicação temporal e com montantes variáveis.

Pode verificar-se que a oferta de créditos com taxas de juro “bonificadas”, altera (distorce) o mercado, facilita a utilização ineficiente do dinheiro ou desvios de aplicação, tornando-se mais permissível devido ao deficiente funcionamento de outros mercados (por exemplo de factores – insumos). Estes aspectos podem contribuir para as atipicidades nas relações teóricas entre procura e a oferta de dinheiro em função das variações das taxas de juro, conforme constatado no estudo de Mosca, Bruna, Amreén Pereira e Dadá (2013).

## 5.2 Resumo dos subsídios analisados

Quadro 2  
Resumo dos subsídios, segundo as fontes, beneficiários, período e mecanismo de aplicação

Subsídio	Fonte	Beneficiários (produtores)	Período		Estabilidade dos recursos	Mecanismo de aplicação
FDA	Estado	Estado e médios produtores	Curto e médio	Instável	Instável	Estado
OIIL	Estado	Estado e pequenos produtores	Curto e médio	Estável	Estável	Estado
Tarifas alfandegárias						Estado
Tractores e máquinas	Estado	Médio e grandes produtores	Curto e médio	Estável	Estável	Estado
Insumos	Estado	Pequenos e médios produtores	Curto	Estável	Estável	Estado
Orçamento do Estado						
Regádios	Estado	Grandes, médio e pequenos	Médio e longo	Instável	Instável	Estado
Serviços agrários	Estado	Pequenos	Médio e longo	Instável	Instável	Estado
Extensão	Estado e s. privado	Pequenos	Médio e longo	Estável	Instável	Estado
Investigação	Estado	Grandes, médio e pequenos	Médio e longo	Instável	Instável	Estado
Insumos	Estado	Pequenos	Curto	Instável	Instável	Estado/s. privado
Tarifas de energia		Grandes e médios	Curto e médio	Estável	Estável	Estado
<b>Outros subsídios não estimados</b>						
Gasóleo	Estado	Médio e grandes	Médio/longo	Estável	Estável	Estado
Crédito bancário	Cooperação e Estado	Médios e grandes	Curto e médio	Instável	Instável	Banca

Fonte: Elaboração própria de acordo com as fontes do trabalho.

Do quadro acima pode verificar-se: (1) os subsídios são financiados pelo orçamento/tesouro público ou directamente por agências de cooperação e/ou organizações internacionais (ONG e outras); (2) os beneficiários são o próprio Estado e os agricultores, podendo afirmar-se que os subsídios de investimento (médio e longo prazo), destinam-se principalmente aos médios e grandes produtores e que os pequenos produtores beneficiam de subsídios maioritariamente de curto prazo (pequenos empreendimentos, serviços agrários – resultados de pesquisa e extensão rural -, e insumos); (3) o Estado é o executante de sete dos oito tipos de subsídios apresentados; (4) não existem subsídios por objectivo (por exemplo,

incentivos de produtividade e de produção de uma determinada cultura, modernização das explorações, alocação eficiente da terra, política salarial, etc.).

Conforme se observa nos gráficos acima, os subsídios são geralmente instáveis, isto é, com grande variabilidade de valores interanual e de durabilidade curta (pontual).

## **6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **6.1 Conclusões**

As principais conclusões, directas e indirectas possíveis de ser retiradas do estudo são as seguintes:

- Apesar de o tema ser um tabu, na realidade, existem múltiplas formas de subsídios. Embora não tenham sido feitos cálculos dos valores globais dos diferentes tipos de subsídios e em séries temporárias que assegurem fiabilidade dos resultados e de análise, é presumível que são alocados avultados recursos nos diferentes tipos de subsídio.
- Não é perceptível a existência de coerência entre os subsídios e uma estratégia de aumento da produtividade, de priorização de culturas, por tipo de produtores e zonas com diferentes potenciais produtivos. Igualmente, não são perceptíveis relações entre os diferentes tipos de subsídios.
- Não é evidente a existência de critérios económicos na aplicação e alocação (distribuição) dos recursos para subsídios, sendo deduzível a politização e o eleitoralismo na aplicação de alguns subsídios.
- Os subsídios analisados revelaram ser, geralmente, instáveis quanto ao período de aplicação, ou nos valores alocados.
- Existe alguma especialização nos subsídios: ou se destinam aos pequenos produtores ou aos médios e grandes agricultores.
- Os mecanismos de monitorização das diferentes formas de subsídios são débeis, o que facilita a utilização indevida, baixo reembolso em caso de empréstimos a taxas de juros bonificadas e não verificação dos efeitos produzidos sobre os objectivos inicialmente propostos.
- A aplicação de alguns subsídios não possui regulamentação e critérios de elegibilidade (como por exemplo os insumos doados aos pequenos produtores), período de vigência (créditos bonificados) e utilização de infra-estruturas (regadios).
- Todos os subsídios são aplicados *ex ante*, o que dificulta a medição da eficácia e eficiência dos recursos utilizados e os efeitos sobre a produção, produtividade, modernização e transformação estrutural do sector produtivo agrário. Dificulta ainda, relacionar subsídios com resultados produtivos e a aplicação dos recursos para os fins para os quais foram alocados.

### **6.2 Recomendações**

As principais recomendações possíveis de retirar do presente trabalho, são as seguintes:

- A existência de subsídios é uma realidade. Existem vantagens em reconhecê-los como tal, o que pode implicar entendimentos com os financiadores. O reconhecimento da existência de subsídios, das suas ineficácias, ineficiências e das fraquezas institucionais, são condições para que possa existir uma estratégia de subsídios transparente.

- A eficiência económica dos subsídios necessita estar enquadrada numa política agrária (também ela inexistente<sup>43</sup>), para que sejam asseguradas coerências e funcionalidades entre a alocação dos recursos e os objectivos de cada momento para o sector agrário e o desenvolvimento rural.
- É importante que seja definida uma estratégia global de subsídios a aplicar, seus objectivos produtivos, de produtividade, de modernização e transformação estrutural do sector agrário, de modo a se assegurarem sinergias e funcionalidades entre esses subsídios.
- Sugere-se que os subsídios sejam *ex post* considerando objectivos como volumes de produção, criação de emprego, modernização produtiva, incrementos de produtividade, entre outras variáveis que se reflectam no aumento da produção, competitividade e rendimentos das famílias e das empresas. Esta modalidade de aplicação exige também menores mecanismos de monitorização/implementação.
- Sugere-se que os subsídios não sejam "cegos", isto é, deverão ter objectivos ("grupos alvo") definidos (tipos de produtores/rendimento de famílias, culturas, zonas de aplicação, etc.). Esta opção requer uma elevada capacidade de monitorização para se evitarem "desvios". Alguma experiência revela que a monitorização preconizada é por vezes mais dispendiosa que a própria transferência de recursos.
- Considerando que geralmente os subsídios criam distorções de mercado, são necessárias medidas complementares para a minimização dos efeitos negativos dos mesmos.
- Sabendo que os subsídios implicam necessariamente transferências de recursos são necessários pactos entre os "doadores" (geralmente os cidadãos pagadores de impostos), o Estado e os receptores e que a sociedade compreenda e aceite estas formas de redistribuição do rendimento demonstrando-se as vantagens para o desenvolvimento e a sentido de solidariedade social.
- Antes da aplicação e anúncio dos subsídios, é necessário assegurar as fontes de financiamento.
- Os subsídios devem possuir regulamentos sobre os critérios de aplicação (elegibilidade, formas de cálculo, períodos de vigência, formas e procedimentos de aplicação, monitorização, sanções, etc.).
- Sendo os subsídios necessariamente temporários, é importante que sejam definidos e conhecidos os momentos e formas de saída dos mesmos.

Em resumo, o conjunto de recomendações sugere a importância da existência de estudos acerca dos subsídios a aplicar e seus objectivos, os potenciais beneficiários e elegibilidade, a regulamentação, a garantia da transparência, as fontes de financiamento, os mecanismos e procedimentos administrativos e o período de vigência. Para este efeito, é necessários que os organismos públicos e/ou privados estejam capacitados para a implementação monitorização, avaliação e para a realização de avaliações e auditorias internas e externas.

---

<sup>43</sup> Pode-se discutir acerca das estratégias diversas existentes para o sector agrário. Porém, o conceito de estratégia é diferente do conceito de política. Em Moçambique não há política agrária.

## BIBLIOGRAFIA

**BERTHELEMY, Jean-Claude e MORRISSON, Christian (1989).** “Crise agricole et pénurie de devises en Afrique”. *Revue Française d’Economie*. Vol. IV, nº 3, pp. 3-30.

**BLOMGREN Emelie & LINDKVIST Jessica (2013).** *Shallow roots of local development or branching out for new opportunities: how local communities in Mozambique may benefit from investments in land and forestry exploitation*. Observador Rural Nº 11. Observatório do Meio Rural (OMR). Maputo.

**CASAMO Américo Izaltino, MOSCA João e DADÁ Arafat Yasser (2013):** *Orçamento do Estado para a Agricultura*. Observador Rural Nº 9. Observatório do Meio Rural (OMR). Maputo.

**CHIBBER, Ajay (1988).** “Aumento de la Producción Agrícola: Factores Relacionados y no Relacionados con los Precios”. *Finanzas y Desarrollo*, Junio de 1988, pp. 444-467.

**GRUPO MOÇAMBICANO DA DÍVIDA (2004):** Uma visão sobre a ProAgri. Uma análise do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD). Iraê Baptista Lundin (coordenadora), Chagas Levene e Marlene Germano. Maputo, 30 de Agosto de 2004.

**LELE, Uma (1989).** “La Gestión del Desarrollo Agrícola en África”. *Finanzas y Desarrollo*, Marzo de 1989, pp. 45-58.

**LEWIS, W. A. (1954):**“Economic development with Unlimited Supplies of Labour”. *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 22, nº 2, pp. 139-191.

**MINADER e KIT (2000).** *O PROAGRI em Moçambique: Reforma Institucional do Sistema de Investigação Agrária*. Maputo, MINADER.

**MOSCA, João (2005).** *Economia de Moçambique, século XX*. Lisboa, Editora Piaget.

**MOSCA, João (2010):** Políticas Agrárias de(em) Moçambique (1975-2009). Lisboa, Escolar Editores.

**MOSCA João, ABBAS Máriam e NATACHA Bruna (2013).** *Orçamento do Estado*. Em Economia de Moçambique 2001-2010. Um mix de populismo económico e mercado selvagem. Capítulo IV. Escolar Editora. Maputo.

**MOSCA João, BRUNA Natacha, PEREIRA Katia Amreén e DADÁ Yasser Arafat (2013).** *Crédito Agrário*. Observador Rural Nº 11. Observatório do Meio rural. Maputo.

**PNUD (2003).** *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Editora Mensagens. Lisboa. .

**TAQUES Fernando Henrique e MAZZUTTI Caio Cícero de Toledo Piza da Costa (s/ data):** *Curva De Kuznets: Mensuração Do Impacto Do Crescimento Económico Sobre A Desigualdade De Renda Para Os Estados Brasileiros (1995-2005)*. Retirado de <http://www.bnb.gov.br/>, dia 25/10.

## Números publicados

Nº	Título	Autor(es)	Data
1	Porque é que a produção alimentar não é prioritária?	João Mosca	Setembro de 2012
2	Balança Comercial Agrícola. Para uma estratégia de substituição de importações?	João Mosca e Natacha Bruna	Novembro de 2012
3	Preços e mercados de produtos agrícolas alimentares.	João Mosca e Máriam Abbas	Janeiro de 2013
4	Algumas dinâmicas estruturais do sector agrário.	João Mosca, Vitor Matavel e Yasser Arafat Dadá	Março de 2013
5	Contributo para o estudo dos determinantes da produção agrícola	João Mosca e Yasser Arafat Dadá	Abril de 2013
6	Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e em Moçambique	Elizabeth Alice Clements e Bernardo Mançano Fernandes	Maió de 2013
7	Agro-Negócio em Nampula: casos e expectativas do ProSAVANA	Dipac Jaiantilal	Junho de 2013
8	Agricultural Intensification in Mozambique <i>Opportunities and Obstacles—Lessons from Ten Villages</i>	Peter E. Coughlin Nícia Givá	Julho de 2013
9	Orçamento do estado para a agricultura	Américo Izaltino Cassamo, João Mosca e Yasser Arafat	Setembro de 2013
10	Shallow roots of local development or branching out for new opportunities: how local communities in Mozambique may benefit from investments in land and forestry exploitation	Emelie Blomgren & Jessica Lindkvist	Outubro de 2013
11	Crédito Agrário	João Mosca, Natacha Bruna, Katia Amreén Pereira e Yasser Arafat Dadá	Novembro de 2013
12	Anatomia Pós-Fukushima dos Estudos sobre o ProSAVANA: Focalizando no “Os mitos por trás do ProSavana” de Natalia Fingermann	Sayaka Funada-Classen	Dezembro de 2013

### **Como publicar:**

- Os autores deverão endereçar as propostas de textos para publicação em formato digital para o e-mail do OMR (office@omrmz.org) que responderá com um e-mail de aviso de recepção da proposta.
- Não existe por parte do Observatório do Meio Rural qualquer responsabilidade em publicar os trabalhos recebidos.
- Após o envio, os autores proponentes receberão informação por e-mail, num prazo de 90 dias, sobre a aceitação do trabalho para publicação.
- O autor tem o direito a 10 exemplares do número do *OBSERVADOR RURAL* que contiver o artigo por ele escrito.

### **Regras de publicação:**

- Apresentação da proposta de um tema que se enquadre no objecto de trabalho do OMR.
- Aprovação pelo Conselho Técnico.
- Submissão a uma revisão redactorial num prazo de sessenta dias, a partir da entrega da proposta de artigo pelo autor.
- Informação aos autores por parte do OMR acerca da decisão da publicação, por *e-mail*, com solicitação de aviso de recepção, num prazo de 90 dias após a apresentação da proposta.
- Caso exista um parecer negativo de um ou mais revisores, o autor tem a oportunidade de voltar uma vez mais a propor a edição do texto, desde que introduzidas as alterações e observações sugeridas pelo(s) revisor(es).
- Uma segunda proposta do mesmo texto para edição procede-se nos mesmos moldes e prazos.
- Um segundo parecer negativo tem carácter definitivo.
- O proponente do texto para publicação não tem acesso aos nomes dos revisores e estes receberão os textos para revisão sem indicação dos nomes dos autores.
- A responsabilidade de publicação é da Direcção do Observatório do Meio Rural sob proposta do Conselho Técnico, independentemente dos pareceres dos revisores.
- O texto não pode ter até 40 páginas em letra 11, espaço simples entre linhas, e margens 3 cm em toda a página (cima, baixo lado e esquerdo e direito).
- A formatação do texto para publicação é da responsabilidade do OMR.



O OMR é uma Associação da sociedade civil que tem por objectivo geral contribuir para o desenvolvimento agrário e rural numa perspectiva integrada e interdisciplinar, através de investigação, estudos e debates acerca das políticas e outras temáticas agrárias e de desenvolvimento rural.

O OMR centra as suas acções na prossecução dos seguintes objectivos específicos:

- Promover e realizar estudos e pesquisas sobre políticas e outras temáticas relativas ao desenvolvimento rural;
- Divulgar resultados de pesquisas e reflexões;
- Dar a conhecer à sociedade os resultados dos debates, seja através de comunicados de imprensa como pela publicação de textos;
- Constituir uma base de dados bibliográfica actualizada, em forma digitalizada;
- Estabelecer relações com instituições nacionais e internacionais de pesquisa para intercâmbio de informação e parcerias em trabalhos específicos de investigação sobre temáticas agrárias e de desenvolvimento rural em Moçambique;
- Desenvolver parcerias com instituições de ensino superior para envolvimento de estudantes em pesquisas de acordo com os temas de análise e discussão agendados;
- Criar condições para a edição dos textos apresentados para análise e debate do OMR.

Patrocinadores:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Av. Paulo Samuel Kankhomba, nº 1011.  
Maputo – Moçambique