

POLÍTICA ECONÓMICA EM CONTEXTO DE PANDEMIA

UMA REFLEXÃO EM TORNO DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE

Carlos Muianga e Yasfir Ibraimo

INTRODUÇÃO

Passou cerca de um ano e meio desde que os primeiros casos de infecção pelo novo coronavírus (COVID-19) foram identificados na cidade chinesa de Wuhan. Desde então, a COVID-19 rapidamente se propagou pelo Mundo, provocando uma crise global de saúde pública. Este facto levou a que, a 11 de Março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarasse a COVID-19 como uma pandemia.

Como forma de conter a sua rápida propagação e reduzir a pressão sobre os serviços de saúde, foram impostas medidas restritivas e de distanciamento social em quase todo o Mundo. A intensificação da pandemia, sobretudo nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, levou a que vários países optassem por confinamentos severos e longos, causando grandes interrupções na actividade económica. Como consequência, o que começou como uma crise global de saúde pública, rapidamente se traduziu numa crise económica e social sem precedentes (Stevano *et al.*, 2021). O relatório sobre perspectivas económicas globais do Fundo Monetário Internacional (FMI), de Junho de 2020, apontava para efeitos mais adversos do que os antecipados e uma recuperação incerta da economia mundial (IMF [International Monetary Fund], 2020). Segundo este relatório, o Produto Interno Bruto (PIB) mundial reduziu aproximadamente 5 % no segundo trimestre de 2020, como resultado da interrupção da actividade económica ao nível global. A redução do comércio de bens e serviços foi provavelmente mais elevada do que durante a crise financeira mundial de 2007-2008 (Padhan and Prabheesh, 2021). Consequentemente, o comércio global contraiu 3,5 % no segundo trimestre de 2020, devido à fraca procura e fraca oferta relacionadas com o encerramento de actividades económicas, incluindo restrições no comércio. Por sua vez, estima-se a perda de quase 300 milhões de postos de trabalho permanentes neste período, após cerca de 130 milhões no primeiro trimestre do ano (IMF, 2020). Desde então, medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 sobre a economia global foram adoptadas em todo o Mundo. Estas medidas

incluem pacotes de subsídios diferenciados sobre as camadas sociais mais afectadas, empresas, entre outras entidades. Em economias mais avançadas, estas medidas foram acompanhadas pelo reforço dos sistemas de saúde pública e por anúncios de pacotes de recuperação de empresas, bem como de subsídios às famílias.

Em Moçambique, a pandemia não foi diferente. Todavia, as condições estruturais da economia sugerem uma dimensão de impacto diferenciado. À semelhança de outras economias, medidas restritivas foram impostas, com efeitos imediatos na actividade económica e nas condições de produção e reprodução social. Pouco antes do anúncio oficial do primeiro caso de infecção por COVID-19 no País, já se faziam sentir os primeiros sinais dos efeitos da pandemia sobre a economia, sobretudo como consequência das restrições na produção e no comércio impostas em outras economias. Uma das consequências imediatas foi a dificuldade para importar bens essenciais para o funcionamento da economia, incluindo matérias-primas, bens de capital e bens básicos de consumo, num contexto em que o País é altamente dependente da importação, incluindo de produtos básicos de consumo. Face a esse cenário, foram tomadas medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 na economia. Um primeiro conjunto de «medidas extraordinárias» foi anunciado pelo Banco de Moçambique (BM), em Março de 2020, pouco antes do anúncio do primeiro caso de infecção no País. Estas medidas, cujo impacto esperado foi prontamente questionado (Ibraimo & Muianga, 2020), incluíam a redução das taxas de reservas obrigatórias (RO), a introdução de uma linha de financiamento em moeda estrangeira para os bancos comerciais e a não obrigatoriedade de constituição de provisões pelos bancos comerciais (Banco de Moçambique, 2020b). Segundo o BM, as medidas visavam, especialmente, minimizar os efeitos (de curto prazo) na inflação, na taxa de câmbio e no sistema financeiro nacional.

Este artigo pretende reflectir sobre as medidas para mitigação dos efeitos da COVID-19 na economia de Moçambique e as suas implicações analíticas. Diferentemente de estudos anteriores sobre os impactos da pandemia e das medidas de mitigação adoptadas pelo Governo de Moçambique (Mapisse *et al.*, 2021), este artigo parte da análise da estrutura da economia e do seu padrão de acumulação nas últimas duas décadas, na tentativa de melhor questionar a eficácia destas medidas. O artigo argumenta que, à semelhança das crises cíclicas pelas quais a economia de Moçambique passou nas últimas décadas (Castel-Branco and Ossemame, 2010; Castel-Branco, 2017), a crise provocada pela COVID-19 expõe e exacerba as fragilidades e vulnerabilidades do padrão de crescimento e a sua limitada capacidade em resolver questões centrais de transformação social e económica. Dadas as fragilidades e vulnerabilidades associadas ao padrão de crescimento económico e ao «modelo» de política económica, as medidas de mitigação dos efeitos da pandemia sobre a economia são limitadas relativamente à complexidade dos impactos socioeconómicos da COVID-19. Mais do que a sua limitada capacidade para relançar a actividade produtiva, dada a estrutura da economia, as mesmas são

insuficientes para lidar com os impactos mais severos da pandemia, sobretudo para os grupos sociais mais vulneráveis. Entretanto, a COVID-19 tem chamado a atenção à necessidade de acção política e mudança «radical» na prossecução da política económica, incluindo o papel do Estado na economia (Stevano *et al.*, 2021). Contudo, as principais medidas de política económica até então adoptadas continuam a seguir um «modelo» que, há décadas, se tem mostrado ineficaz em resolver, a médio e longo prazo, as questões de transformação económica e social do País.

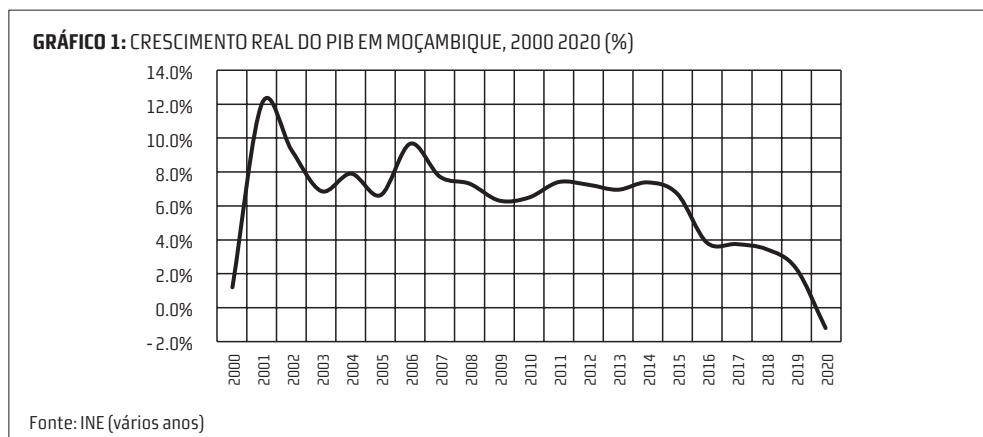
Este artigo está organizado em quatro secções, incluindo a introdução. A segunda faz uma breve descrição e análise da estrutura da economia e do padrão de crescimento económico em Moçambique, nas últimas duas décadas. O objectivo desta secção é fornecer uma base analítica que ajude a interrogar as medidas de mitigação dos efeitos da COVID-19 sobre a economia, enquanto, ao mesmo tempo, ajuda a explicar o tipo de economia que a pandemia encontrou, as suas características fundamentais e o seu funcionamento. A terceira secção descreve as principais medidas adoptadas pelo BM e pelo Governo para mitigar os efeitos da COVID-19, questionando-as em função da estrutura da economia e do quadro de implementação de política monetária e fiscal e as suas contradições e tensões. A quarta secção conclui e avança algumas questões para reflexão.

ESTRUTURA DA ECONOMIA E O PADRÃO DE CRESCIMENTO ECONÓMICO EM MOÇAMBIQUE, 2000-2019

A crise criada pela COVID-19 veio, mais uma vez, colocar à prova a capacidade de as economias responderem a crises de várias dimensões. Os seus efeitos sobre a economia e a capacidade para os mitigar depende do tipo de estruturas económicas e sociais que caracterizam cada país. Portanto, uma análise dos efeitos da pandemia e das medidas para os mitigar requer uma compreensão dessas estruturas e das suas características fundamentais. Esta secção faz uma breve descrição e análise da estrutura da economia de Moçambique e do seu padrão de crescimento nas últimas duas décadas. O objectivo é construir a base analítica que ajude a questionar as medidas de mitigação dos efeitos da COVID-19 sobre a economia e as suas implicações analíticas. Além disso, a secção procura explicar o estágio da economia de Moçambique, no período anterior à pandemia.

A economia de Moçambique foi, ao longo das últimas duas décadas (2000-2019), caracterizada por momentos de expansão e de crise, alguns mais ou menos prolongados. Na primeira década e meia do período (2000-2015), a economia foi descrita como um exemplo de sucesso económico. As instituições financeiras multilaterais atribuíram o sucesso económico às altas taxas de crescimento rápido e sustentando e à prudência na gestão das políticas macroeconómicas (Castel-Branco & Ossemame, 2010; Castel-Branco, 2017; Ibraimo, 2020). Neste período, o PIB

registou um crescimento real sustentado numa média anual de cerca de 7,5 %. Esta tendência de crescimento expressivo e sustentado foi interrompida no último quinquénio (2015-2019), período em que a economia cresceu a uma média anual de 3,9 %, atingindo o crescimento mais baixo desde 2000, 2,3 % em 2019 (INE, 2020). Esta desaceleração da economia reflecte as crises de acumulação resultantes das fragilidades e vulnerabilidades da sua estrutura, em particular do seu padrão de crescimento, caracterizado pela excessiva dependência de fluxos externos de capitais em forma de ajuda externa, investimento directo estrangeiro e endividamento público, e pela concentração da produção e comércio num pequeno leque de produtos primários para exportação (Castel-Branco & Ossemame, 2010; Castel-Branco, 2017).



A crise estrutural do padrão de acumulação foi exacerbada pelo escândalo das chamadas «dívidas ocultas» no valor de 2,2 mil milhões de dólares, que levou ao cancelamento do financiamento directo ao Orçamento do Estado (OE) por parte dos principais parceiros de desenvolvimento, incluindo doadores bilaterais, o Banco Mundial e o FMI. O cancelamento do apoio ao OE deixou a economia numa crise fiscal sem precedentes, com impactos na despesa social, em particular na saúde, na educação e no transporte público.

A excessiva dependência em relação a influxos externos de capitais públicos e privados em forma de ajuda externa, investimento directo estrangeiro (IDE) e créditos comerciais no sistema financeiro internacional é uma das características dominantes desse padrão de crescimento económico. Associado a estes influxos de capitais externos, sobretudo o IDE, tem sido, igualmente, a concentração da produção num pequeno leque de grandes projectos focados na produção primária para exportação, o «núcleo extractivo da economia», constituído pelo complexo mineral energético (recursos minerais, energia eléctrica e gás, etc.) e pelas mercadorias agrícolas primárias para exportação (algodão, tabaco, chá, florestas, etc.) (Castel-Branco, 2010, 2014, 2015, 2017). Relativamente aos fluxos externos de capitais, dados do BM mostram que, entre 2000 e 2019, Moçambique recebeu aproximadamente 39 mil milhões

de USD em investimento privado (IDE e empréstimos comerciais). De cerca de 1,3 mil milhões no início da primeira década deste período, o IDE cresceu para mais de 21 mil milhões de USD, seguido por um abrandamento no último quinquénio, como reflexo da crise que a economia tem experienciado desde 2015, especialmente pela queda dos preços das principais matérias-primas de exportação, nomeadamente o carvão mineral e, mais tarde, a crise da dívida pública, provocada sobretudo pelas dívidas ocultas. Nesse período, mais de 90 % do IDE ocorreu na última década, principalmente como consequência do crescimento considerável da indústria extractiva (carvão, gás, areias pesadas, etc.). No mesmo período, particularmente entre 2002 e 2016, 77 % do IDE teve como destino o núcleo extractivo da economia (67 %) e a infra-estrutura e serviços de suporte, com destaque para transportes e comunicações (10 %) (Langa, 2017).

	2000-04*	2005-09	2010-14	2015-19	2000-19
IDE	1324	2109	21 351	14 104	38 888
Média anual	265	422	4270	2821	1944
Peso do total do período (%)	3,4	5,4	54,9	36,3	100

Fonte: *Castel-Branco (2017), Banco de Moçambique (2020a)

A concentração da produção e do comércio num pequeno leque de produtos primários ligados ao complexo mineral energético e a mercadorias agrícolas primárias para exportação é outra característica dominante do padrão do crescimento económico e segue, em geral, o mesmo padrão de concentração do IDE. Só para ilustrar, entre 2000 e 2016, cerca de 64 % das exportações de bens concentrou-se, em média, no complexo mineral energético e 15 % nas mercadorias agrícolas e na agro-indústria para exportação (tabela 2). Isto mostra que a natureza primária da economia, dominada até finais da década de 1990 pelas mercadorias agrícolas para exportação, continua. Entretanto, desde o início do século, tem sido dominada pelos produtos do complexo mineral e energético (Langa, 2017). Entre 2010 e 2019, as exportações dos grandes projectos representaram mais de dois terços do total das exportações do País. Um aspecto particularmente interessante é que mesmo com a desaceleração do crescimento da economia entre 2016 e 2019, as exportações dos grandes projectos aumentaram relativamente ao período de 2011-2015, de cerca de 10 mil milhões de USD para cerca de 13 mil milhões de USD, representando cerca de 74 % do total das exportações do período. Este crescimento é explicado pelo aumento significativo das exportações de carvão mineral após a recuperação dos preços deste minério no mercado internacional.

TABELA 2: PESO MÉDIO DAS EXPORTAÇÕES DE BENS POR PRODUTO E POR CATEGORIA, 2000-2016 (%)

Complexo mineral-energético	64	Agro-indústrias	15	Outros	21
Alumínio	40	Tabaco	6		
Carvão	6	Algodão	2		
Gás	6	Madeira	2		
Areias pesadas	3	Caju	1		
Energia eléctrica	9	Açúcar	3		
		Banana	1		

Fonte: Langa (2017)

TABELA 3: EXPORTAÇÕES DE BENS DOS GRANDES PROJECTOS E EXCLUINDO GRANDES PROJECTOS, 2011-2019 (MILHÕES DE USD)

	2011-15	2016-19	2011-19
Exportações dos grandes projectos	10 867	13 285	24 152
Exportações excluindo grandes projectos	7 560	4 683	12 243
Total	18 427	17 968	36 395
% grandes projectos no total das exportações	59 %	74 %	66 %

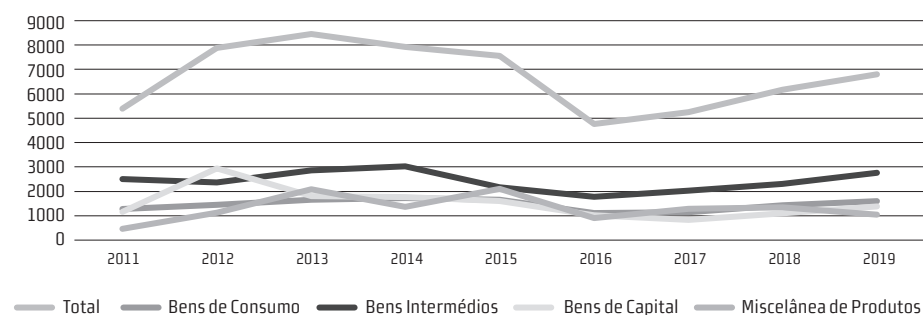
Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

Se por um lado, os períodos de crise são determinados pela redução dos preços das principais mercadorias de exportação, por outro, os períodos de expansão da economia são determinados pelo aumento dos preços destas mercadorias no mercado internacional. Este aspecto mostra quão vulnerável tem sido o padrão de crescimento económico do País em relação às dinâmicas e à variação dos mercados internacionais das *commodities*.

Grande parte dos produtos básicos de consumo, bens intermédios e de capital, incluindo cereais, combustíveis, serviços e materiais para o funcionamento da economia e da indústria são importados. Dados do BM mostram que as importações de bens cresceram ao longo deste período (tabela 4). Neste intervalo temporal, as importações dos megaprojectos representaram, em média, 25 % do total de importações de bens. No período de crescimento da indústria extractiva (2011-2015), as importações totais de bens aumentaram de cerca de 5,3 mil milhões de USD, em 2011, para 8,9 mil milhões de USD, em 2013 (3,5 mil milhões de USD para 6,4 mil milhões de USD, excluindo os megaprojectos) (gráfico 2). Entretanto, as importações seguiram uma tendência decrescente até 2016 (4,7 mil milhões de USD), recuperando ligeiramente até 2019 (6,7 mil milhões de USD), apesar do contexto de crise, mas não chegando a atingir os níveis mais altos de 2013 a 2015. As importações dos grandes projectos registaram uma tendência decrescente até 2017, seguidas de um ligeiro aumento nos últimos dois anos do período (gráfico 3). Esta tendência de dependência excessiva de importações reflecte um sector

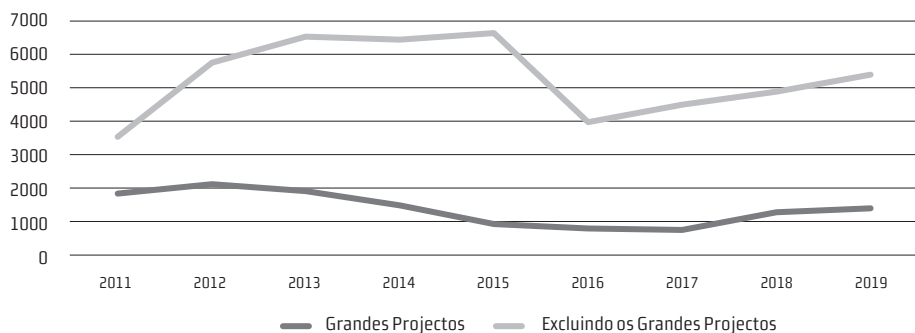
industrial subdesenvolvido, sobretudo da indústria transformadora (excluindo o alumínio), ao longo das últimas duas décadas, e a consequente incapacidade de substituir importações, diversificar a base produtiva e transformar a economia (gráfico 4).

GRÁFICO 2: IMPORTAÇÕES DE BENS, 2011-2019



Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

GRÁFICO 3: IMPORTAÇÕES DE BENS DOS GRANDES PROJECTOS E EXCLUINDO GRANDES PROJECTOS, 2011-2019



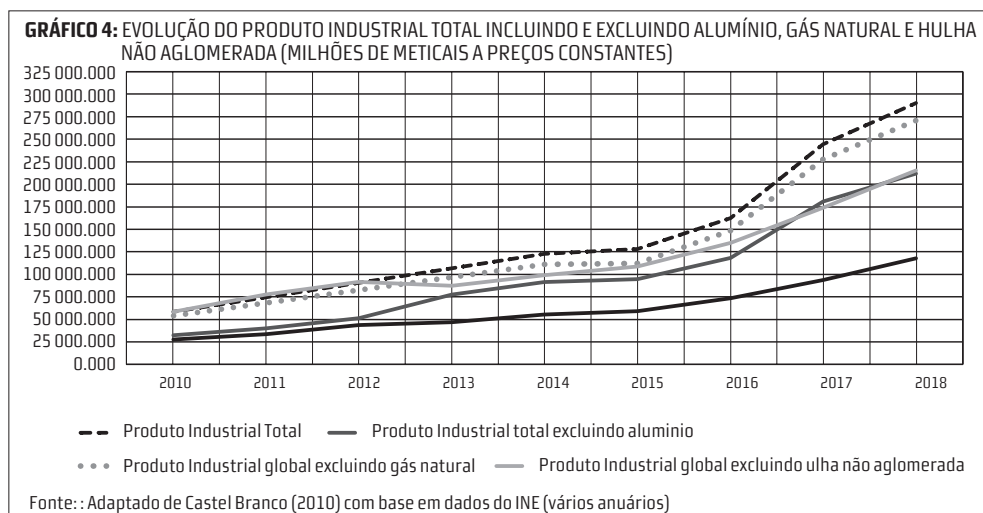
Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

TABELA 4: PESO MÉDIO DAS IMPORTAÇÕES DE BENS DOS GRANDES PROJECTOS E IMPORTAÇÕES DE BENS EXCLUINDO GRANDES PROJECTOS, 2000-2019 (%)

	2000-04	2005-09	2010-14	2015-19	2000-19
Importações de bens dos grandes projectos	16	21	26	17	20
Importações de bens (excluindo grandes projectos)	84	79	74	83	80

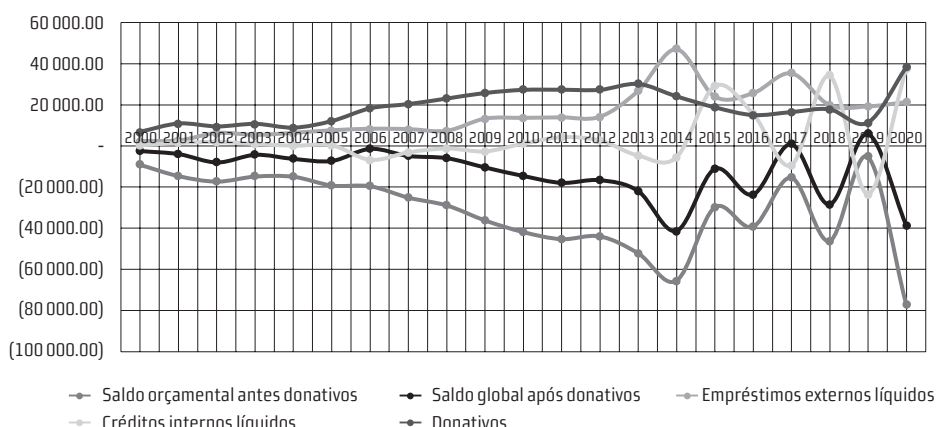
Fonte: Banco de Moçambique (2020a)

Relativamente à evolução da produção industrial (gráfico 4), nas últimas décadas, a economia não caminhou para um processo de transformação estrutural. A produção industrial continua dependente, em larga medida, de um pequeno leque de produtos primários semiprocessados para exportação (alumínio, gás e hulha não aglomerada). Portanto, a economia especializou-se na extracção e produção de produtos primários, com limitado valor acrescentado e fracas ligações com o resto da economia, o que limita as opções e possibilidades de expansão e diversificação da base produtiva (Ibraimo 2020; Langa, 2017; Castel-Branco, 2010). Além disso, a economia é caracterizada por um processo de desindustrialização prematura, caracterizado pelo desaparecimento de indústrias ou perda gradual de capacidades produtivas e tecnológicas em actividades industriais de maior complexidade, em resultado da simplificação de processos produtivos, a favor da concentração de actividades mais primárias (Langa, 2017:179).



A estrutura económica e o padrão de crescimento acima descritos revelam as fragilidades e vulnerabilidades da economia de Moçambique muito antes do choque negativo da COVID-19. Tais fragilidades são extensivas à mobilização de recursos, onde a economia apresenta um défice orçamental crónico antes e após donativos (gráfico 5). O recurso à dívida pública interna e externa constitui um dos mecanismos para cobrir o défice orçamental. Não obstante o crescimento económico registado, principalmente na primeira década e meia (2000-2014), registou-se um incremento no défice orçamental e maior necessidade de recursos não fiscais para a sua cobertura. Este comportamento da economia ao longo das duas décadas antes da pandemia ajuda a ilustrar em que estágio esta encontrou a economia de Moçambique, e as limitações impostas pela estrutura económica e de mobilização de recursos, na capacidade do Governo adoptar medidas para minimizar o impacto negativo da COVID-19 na economia.

GRAFICO 5: SALDO ORÇAMENTAL E FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DE ESTADO (EM MILHÕES DE METICAIS), 2000-2020



Fonte: CGE (vários anos) e OE (vários anos)

MEDIDAS PARA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA

Como referido na introdução, as medidas restritivas para travar a rápida propagação da COVID-19 no Mundo tiveram efeitos negativos sobre a actividade económica global. Isto levou a que os países tomassem medidas para mitigar os efeitos da pandemia sobre as suas economias. Em Moçambique, poucos dias antes do anúncio oficial do primeiro caso de infecção por COVID-19, foi tomado um conjunto de medidas restritivas para travar uma rápida propagação do vírus. Estas medidas estiveram patentes no primeiro decreto sobre o Estado de Emergência (EE), aprovado pelo parlamento a 31 de Março de 2020. Do conjunto de medidas restritivas, destacam-se o encerramento de actividades económicas e sociais, incluindo estabelecimentos de ensino (público e privado) e uma série de medidas de distanciamento social e protectivas, incluindo a lavagem regular das mãos e o uso de máscaras faciais. À semelhança do que acontecia no resto do Mundo, as medidas restritivas tiveram um impacto imediato sobre a actividade económica, sobretudo na produção, comércio, transportes e serviços. Sendo que os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a economia já se faziam sentir antes mesmo do surgimento do primeiro caso de infecção e da determinação das primeiras medidas restritivas, estavam a ser consideradas medidas para a sua mitigação. As medidas adoptadas por Moçambique são, em grande medida, similares às tomadas em outros países em África, incluindo a Nigéria e a África do Sul, embora numa proporção substancialmente diferente, dado o tamanho das economias e dos problemas económicos e sociais, incluindo as capacidades financeiras destas economias. Medidas convencionais de política monetária foram adoptadas não só em Moçambique, como também nestes países.

POLÍTICA MONETÁRIA

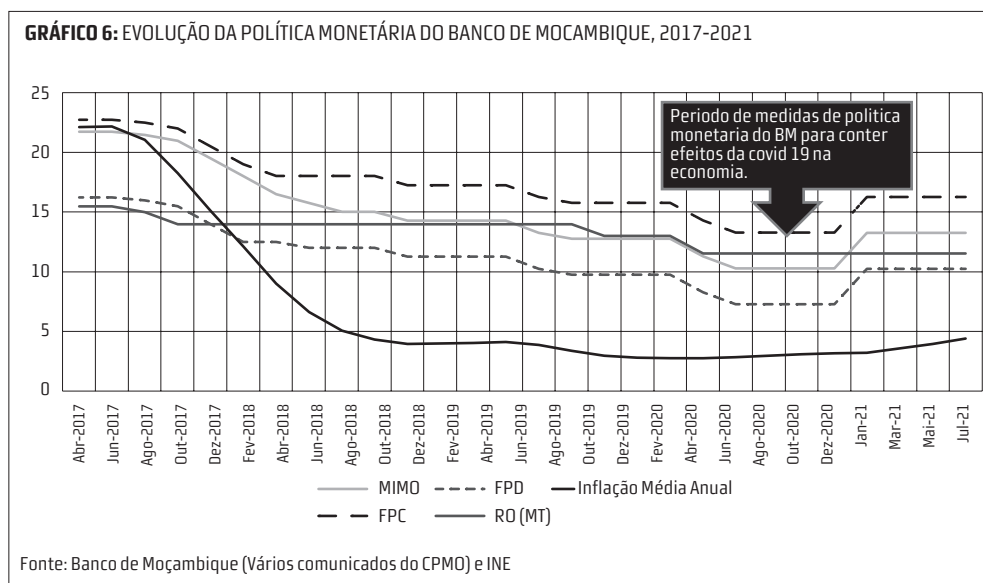
A estabilidade do nível geral de preços, materializado através de uma inflação baixa de um dígito, constitui o mandato primário do BM. As decisões de política monetária são tomadas em função das perspectivas de inflação de médio prazo. Simultaneamente, o BM tem a responsabilidade de supervisionar e manter a estabilidade do sistema financeiro nacional. Para assegurar a estabilidade de preços, o Comité de Política Monetária (CPMO) define a taxa de juro de política monetária (MIMO), na esperança de que esta afecte a inflação por via dos canais das expectativas, taxas de câmbio e crédito. Quando as projecções da inflação se desviam materialmente do objectivo primário de política monetária estabelecido para o médio prazo, o CPMO toma medidas de política adequadas para inverter tal tendência. As primeiras medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 sobre a economia foram adoptadas pelo BM, com o objectivo primário de minimizar os efeitos (de curto prazo) na inflação, na taxa de câmbio e no sistema financeiro nacional (Ibraimo & Muianga, 2020). Embora a crise da COVID-19 seja manifestamente uma crise de saúde pública que rapidamente se transformou numa crise económica e social, com constrangimentos na procura e oferta agregadas, as medidas do BM foram tomadas em função do seu mandato primário, a estabilidade do nível geral de preços, materializado através de uma inflação baixa de um dígito. Entretanto, estas medidas foram tomadas num contexto em que o sistema financeiro já apresentava vulnerabilidades e riscos, nomeadamente um grande peso dos activos e passivos dos bancos em moeda estrangeira, fraca credibilidade da soberania acompanhada por alta exposição dos bancos, quadros prudencial e de gestão de risco fracos (World Bank, 2021). Estas medidas compreendiam a redução das taxas de reservas obrigatórias (RO) para os passivos em moeda nacional e estrangeira em 1,5 pontos percentuais de 13 % para 11,5 % e de 36,5 % para 34,5 %, respectivamente (Banco de Moçambique, 2020b). Sabendo que o montante canalizado ao banco central pelos bancos comerciais na forma de RO se traduz em menos dinheiro à disposição do sistema financeiro, a redução da taxa de RO permite ao banco central libertar liquidez para o sistema financeiro, aumentando a quantidade de moeda em circulação na economia. Com esta medida, esperava-se que os bancos comerciais tivessem mais dinheiro disponível para aplicar de forma rendível e expandir o crédito à economia. Antevendo um cenário de abrandamento da actividade económica, o BM tomou uma medida anti cíclica. Com base nos pressupostos monetaristas, esperava-se que assim fosse possível manter a procura por bens e serviços e que a possível queda na taxa de juro pudesse ter um papel importante na procura por moeda por parte das famílias, de modo a realizarem despesas de consumo, e nas contas das empresas. A redução das taxas de RO ajudou a libertar liquidez na ordem dos 90 milhões de USD para os bancos comerciais.

Além da redução das taxas de RO, para reforçar as acções do lado monetário, o BM decidiu introduzir uma linha de financiamento de 500 milhões de dólares americanos em moeda estrangeira para os bancos comerciais que operam no mercado cambial interbancário. Ao abrir esta linha de financiamento, o BM pretendia conter as pressões inflacionárias que pudessem advir da subida da taxa de câmbio, dado o seu papel na determinação da inflação no País. O pressuposto foi o de que a injeção de moeda estrangeira na economia, através do financiamento aos bancos comerciais, poderia aumentar a sua disponibilidade, para que os bancos comerciais fizessem face à procura por divisas pelas empresas e famílias para o financiamento das suas despesas de importação de bens e serviços. Dado que, com a pandemia da COVID-19, as receitas de exportação de Moçambique reduziram para minimizar o défice na conta corrente e consequente depreciação da moeda nacional, esta medida do BM visava reverter este cenário. Isto é, por um lado, o BM pretendia manter a capacidade da economia financiar as despesas de importação, factor fundamental para o seu funcionamento. Por outro, a injeção de divisas no mercado poderia reduzir as pressões para a depreciação do metical. Este facto poderia reduzir os custos de importação de bens e serviços. Tendo em conta que o País é importador líquido, e os bens e serviços que compõem o cabaz utilizado para calcular o Índice de Preços no Consumidor (IPC) é dominado por bens e serviços importados, a redução da taxa de câmbio poderia reduzir os custos deste cabaz e, consequentemente, reduzir as pressões inflacionárias. Desta forma, o objectivo central de política monetária – controlo da inflação – não seria tão afectado. A medida adoptada pelo BM não surtiu o efeito desejado, pois não era atractiva para as empresas, bem como para os bancos comerciais. A taxa de juro associada a esta linha de financiamento e a incerteza em torno das condições de reembolso foram um dos principais factores que contribuíram para menor procura pelas empresas. Para os bancos comerciais, foram os baixos rácios empréstimo/depósito em moeda estrangeira que justificaram a pouca atractividade (World Bank, 2021).

A outra medida do BM foi a não obrigatoriedade dos bancos comerciais em constituir provisões. Com esta medida, o banco central pretendia proteger o sistema financeiro e os riscos de aumento dos rácios de solvibilidade e de crédito malparado. Na perspectiva do BM, esta medida poderia aliviar a pressão das empresas e famílias com financiamento na banca nacional, reduzindo, desta forma, os riscos de as empresas não conseguirem manter os seus custos operacionais e do serviço da dívida. Para as famílias, esta medida permitiria aliviar a quebra de rendimento e, desta forma, amortecer os níveis de procura por bens e serviços. Até que ponto as empresas poderiam reestruturar-se para fazer face a esta pandemia foi até então uma questão central, uma vez que a curto prazo, os factores de produção são relativamente fixos e a capacidade de reestruturar a produção é reduzida. Neste sentido, era pouco provável que as empresas tivessem capacidade para tal.

Em geral, a postura da política monetária em 2020 foi expansionista, a ver pela tendência das principais taxas de referência, sobretudo a taxa MIMO, entre Fevereiro e Dezembro de 2020

(gráfico 6). A postura expansionista foi sustentada pela revisão em baixa das perspectivas de inflação para o médio prazo. A revisão em baixa nas perspectivas de inflação foi fundamentada (i) pela intensa queda na procura interna e perspectiva de que a mesma recuperasse de forma lenta em 2021, (ii) pelas medidas fiscais e administrativas com impacto na redução de preços e (iii) pela revisão em baixa das projecções de preços no mercado internacional. Portanto, dada esta fundamentação, a postura expansionista da política monetária não esteve associada à necessidade de estimular a economia e adoptar medidas de política monetária para minimizar os efeitos da COVID-19. Conforme ilustrado pelo gráfico 6, quando a economia começou a experimentar pressões inflacionárias, medida pela subida da inflação média anual, o CPMO mudou o curso da política monetária aumentando as taxas de juro de referência. A volatilidade tem caracterizado a política monetária no que respeita à sua direcção, reflectindo-se na oscilação entre períodos curtos de expansão e de medidas restritivas abruptas. Esta oscilação mostra como a estrutura vulnerável da economia impede a perseguição do objectivo estratégico de baixas taxas de juro e aumento da competitividade do sector financeiro (Chivulele, 2017; Ibraimo, 2020), que, combinado com a postura da política fiscal na última década, tornou-se cada mais especulativo, sobretudo no que respeita ao grande negócio da dívida pública interna.



POLÍTICA FISCAL

Do lado fiscal, a pandemia da COVID-19 aumentou as pressões sobre o OE, num contexto fiscal limitado e problemático, caracterizado pela fraca capacidade de mobilização de recursos

domésticos e um elevado endividamento público (externo e doméstico) com uma tendência ascendente. O governo elaborou um plano de necessidades e finalidade de financiamento orçado em cerca de 700 000 000,00 de USD, como forma de mobilizar recursos junto dos doadores e parceiros de cooperação. Desde montante, o Governo conseguiu mobilizar pouco mais de 95% do montante inicialmente orçado, cerca de 668 744 037,92 de USD (Ministério da Economia e Finanças [MEF], 2021). Dadas as pressões fiscais criadas pela necessidade de despesas adicionais relacionadas à COVID-19, uma revisão do OE foi necessária. Em Novembro de 2020, uma revisão do OE foi aprovada, com um défice fiscal de 8,3 % do PIB, contra os 4 % do PIB do orçamento original. O OE revisto indicava um aumento em três pontos percentuais na despesa como percentagem do PIB, sendo que dois pontos percentuais eram para despesas relacionadas à COVID-19 e um ponto percentual relacionado com as despesas militares (World Bank, 2021). Importa referir que, mesmo com esta dinâmica de mudança na estrutura do OE, parte significativa das despesas ligadas à COVID-19 foram financiadas por parceiros de desenvolvimento. Por exemplo, o financiamento ao défice orçamental previsto no orçamento rectificativo foi coberto com os donativos mobilizados pelo Governo. Esta necessidade de financiamento mostra, mais uma vez, a relativa dependência do País em relação a influxos de capitais externos em forma de ajuda, mesmo que o OE seja, na sua maioria, financiado por recursos internos.

Este cenário de impacto fiscal da pandemia da COVID-19 é antecedido por um conjunto de medidas adoptadas pelo Governo para mitigar os impactos de curto prazo. Medidas particulares foram tomadas para mitigar os efeitos sobre as empresas e as famílias. No caso das empresas, destacam-se o adiamento dos pagamentos do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) para pequenas empresas com um volume de negócios abaixo de 2,5 milhões de meticais até 2021; a autorização da compensação dos créditos de IVA em conjunto com outros impostos até 31 de Dezembro de 2020; a redução em 10 % na tarifa de energia eléctrica para empresas; o perdão de multas sobre as dívidas à segurança social (INSS) e a redução da taxa de juro para pagamentos devidos. Além disso, foi aberta uma linha de crédito de 14,5 milhões de USD para o apoio às Pequenas e Médias Empresas (PMEs) afectadas pela crise para tesouraria e aquisição de equipamento e outra uma linha de crédito de 8,7 milhões de USD reembolsável a uma taxa de juro de 4 %. Estas linhas de crédito eram geridas pelo Banco Nacional de Investimento (BNI) e não foram suficientes para cobrir a necessidades de financiamento demandada pelas PMEs (Governo de Moçambique, 2021; World Bank, 2021). No que diz respeito à protecção das famílias mais afectadas pela pandemia, sobretudo as famílias mais vulneráveis nas zonas urbanas, destacam-se as seguintes medidas: expansão do número de beneficiários dos programas de protecção social de 592 179 para 1 695 004 agregados familiares; simplificação dos requisitos de documento de identificação para transferências móveis aos beneficiários dos programas de protecção social; estabelecimento de um fundo de

estabilização e alocação das poupanças para a resposta à COVID-19; suspensão do IVA para o sabão, óleo e açúcar até finais de 2020; suspensão de cobrança de taxas de água para clientes com consumo até 5m³ e isenção de multas; monitorização dos preços para evitar especulação; redução de 50 % na tarifa de electricidade para agregados familiares de baixo rendimento, durante a vigência do EE; proibição de despejo de inquilinos; e subsídios às botijas de gás de cozinha (World Bank, 2021). A tabela 5 ilustra as alocações feitas pelo governo com base nos fundos mobilizados.

TABELA 5: ALOCAÇÕES DOS FUNDOS MOBILIZADOS PARA FINANCIAR DESPESAS LIGADAS À COVID-19

Sector	Necessidades	Finalidades	Desembolsos (USD)	Peso (%)
Saúde	Prevenção e tratamento	Aquisição de material de protecção e tratamento, incluindo ventiladores e equipamento médico	113 274 118,93	16,9
Orçamento do Estado	Mitigação dos efeitos da COVID-19	Compensar a perda de receitas devido à revisão em baixa do PIB de 4 % para 2,2 % e diferimento do pagamento do IRPC	511 137 973,53	76,4
MGCAS – INAS	Transferências às famílias	Aumentar o número das famílias beneficiárias de 592 179 para 1 695 004	38 999 194,89	5,8
MGCAS – INAS – Municípios	Micro-negócios	Linha de crédito para financiar micro-negócios: valor de 200 por operador para amortizar em 6 meses	5 332 750,57	0,8
TOTAL			668 744 037,92	

Fonte: Ministério da Economia e Finanças (MEF) (2021)

RECENTES DESENVOLVIMENTOS NA ECONOMIA E O IMPACTO DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA

Na secção anterior, descrevemos as medidas de política monetária e fiscal tomadas pelo BM e pelo Governo de Moçambique para mitigação dos efeitos da COVID-19 sobre a economia. O relatório do Banco Mundial sobre as perspectivas da economia aponta que as medidas adoptadas por Moçambique foram similares às dos outros países na região e que a sua eficácia foi comprometida por problemas de concepção e de implementação (World Bank, 2021). Esta posição é também partilhada em outros estudos que levantam também questões sobre transparência no processo de alocação e selecção dos beneficiários directos destas medidas (Mapisse *et al.*, 2021). Entretanto, a ineficácia destas medidas não pode somente ser atribuída a problemas de concepção e implementação. Os efeitos combinados da pandemia e dos problemas estruturais da economia podem melhor explicar a limitada eficácia destas medidas. Isto é, a sua eficácia não é neutra relativamente à estrutura da economia e do seu padrão de

crescimento económico. A COVID-19 surge num contexto em que o País se encontra mergulhado numa crise do sistema de acumulação que se vem a registar desde 2015, exacerbada, *a posteriori*, pelo escândalo das dívidas ocultas em 2016 e, muito recentemente, pelos desastres naturais, em particular os ciclones tropicais. O crescimento da economia reduziu de uma média anual de cerca de 7,5 % em 2000-2014 para cerca de 3,9 % em 2015-2019. Sem considerar a COVID-19, a estimativa de crescimento da economia foi fixada em 4,3 % (World Bank, 2021) depois de um crescimento de 2,2 % em 2019 (INE, 2020). Os impactos negativos da pandemia em Moçambique, à semelhança do resto das economias no Mundo, reflectiram-se na redução da procura agregada e nos constrangimentos de oferta.

Quais foram, até então, os impactos da COVID-19 sobre a economia e até que ponto as medidas adoptadas para a sua mitigação foram efectivas? Embora, de um modo geral, os impactos da COVID-19 sobre a economia se tenham traduzido na redução da procura e oferta agregadas em quase todas as economias, no caso particular de Moçambique há um elemento fundamental a tomar em consideração. Em Moçambique, a pandemia veio encontrar uma economia em crise, traduzida, em geral, pela contínua queda nas taxas de crescimento económico na última meia década (2015-19) (gráfico 1). Esta crise do sistema de acumulação foi agravada pelo escândalo das dívidas ocultas em 2016 e, posteriormente, pelos desastres naturais que afectaram algumas das regiões de maior produção no País, em 2019. Um outro elemento central é o conflito armado no norte de Moçambique, que tem aplicado pressão sobre o OE e o aumento contínuo da dívida pública interna. Enquanto no primeiro trimestre de 2020 se perspectivava uma ligeira recuperação da economia, sobretudo com as dinâmicas de reconstrução pós-desastres naturais e maiores perspectivas de investimento na indústria extractiva, nomeadamente na indústria do gás, a queda dos preços das principais mercadorias de exportação em Moçambique, principalmente do carvão mineral, o surgimento da COVID-19 veio alterar as perspectivas de recuperação. Com as medidas adoptadas de contenção da propagação da pandemia, em Março de 2020, assistiu-se ao encerramento de um conjunto de actividades produtivas, colocando as empresas numa situação de vulnerabilidade que resultou na paralisação das suas actividades, na redução da oferta e conseqüente perda de rendimentos. A combinação destes factores resultou na perda de rendimentos dos trabalhadores, dadas as dificuldades e impossibilidades de pagamentos de salários, sobretudo para as PME's. Como consequência, assistiu-se, nos primeiros meses de vigência das medidas restritivas, ao aumento do desemprego e, conseqüentemente, à redução na procura de bens e serviços por parte das famílias. Citando um inquérito feito a 90 000 empresas, levado a cabo pelo INE, estima-se que até Junho de 2020, as empresas tenham registado perdas de receitas na ordem de 7 % do PIB, 120 000 postos de trabalho perdidos e cerca de 62 000 contratos de trabalhos suspensos (World Bank, 2021:1). A economia registou um crescimento ligeiro no terceiro semestre, como resultado do alívio de algumas medidas restritivas e retoma de algumas actividades económicas. Dado os

efeitos severos da pandemia, e a incapacidade das medidas adoptadas em relançar a actividade económica, incluindo a paralisação de projectos de investimento na produção do gás do Rovuma e de outras mercadorias primárias para exportação, a economia registou uma recessão, em 2020, na ordem de 1,3 %.

Entretanto, o impacto das medidas fiscais foi limitado, sobretudo pelos excessivos critérios de elegibilidade. A maioria das pequenas empresas registadas sob o regime de imposto simplificado não foram incluídas, o que resultou no não pagamento das obrigações fiscais por parte de 14,7 % das empresas, no final do segundo trimestre de 2020 (World Bank, 2021). No contexto da COVID-19, a política monetária continuou a ser guiada em função do objectivo de inflação, embora a conjuntura económica causada pela pandemia e o tipo de estrutura económica do País sugerissem uma abordagem diferente. Aliás, a actuação da política monetária tem sido questionada há mais de duas décadas, com um conjunto de conflitos e tensões entre esta e a política fiscal e com a estrutura da economia a serem os principais elementos de questionamento (Castel-Branco and Ossemane, 2010; Chivulele, 2017; Ibraimo, 2020). Se, por um lado, a crise da economia no período antes da COVID-19 já evidenciava as limitações que a estrutura da economia impunha à eficácia e consistência da actuação da política monetária no que respeita à expansão do acesso a capital a baixo custo (Chivulele, 2017), a manutenção da forma de actuação da política monetária no contexto da pandemia reforça estas mesmas limitações.

CONCLUSÕES

A pandemia da COVID-19 originou um choque de procura e oferta sem precedentes. À semelhança de vários outros países no Mundo, Moçambique foi severamente afectado por estes choques, tendo a economia registado um crescimento negativo de 1,3 % em 2020. Isto mostra que as várias medidas adoptadas para mitigação dos efeitos da pandemia na economia foram ineficazes, dada uma combinação de factores de natureza estrutural da economia que não permitiram encontrar um espaço fiscal adequado para minimizar os efeitos sobre as camadas sociais mais afectadas, em especial as PME e as famílias mais desfavorecidas, sobretudo das zonas urbanas, altamente dependentes do sector informal para a sua subsistência. Isto acontece num contexto em que o País se encontra numa espiral de endividamento público que parece estar longe de ser resolvida. A pandemia da COVID-19, além de expor as fragilidades e vulnerabilidades da estrutura da economia de Moçambique, veio, em certa medida, agudizar os problemas do endividamento público, sobretudo a dívida pública interna, que já vinha com uma tendência ascendente desde o princípio da última década. É certo que a pandemia da COVID-19 explica, em grande medida, o comportamento da economia no último ano e meio. Contudo, é preciso não atribuir a crise da economia apenas aos efeitos desta. Muito pelo contrário, a COVID-19 veio expor as fragilidades e vulnerabilidades do padrão de acumulação

económica de Moçambique, que, dadas as suas características dominantes, não tem contribuído para um processo de transformação económica e social ao longo das últimas décadas. Estas características dominantes da economia, e a forma como as mesmas estruturam as dinâmicas económicas e sociais mais gerais, não permitem criar as condições necessárias para minimizar ou encontrar alternativas mais eficazes para lidar com a crise da COVID-19. A pandemia teve um impacto significativo no desempenho da economia em 2020 e continua até os dias de hoje, com novas medidas restritivas em vigência desde o início do ano, o que gera cada vez mais incerteza sobre as perspectivas para o ano de 2021, pese embora o início da campanha de vacinação em massa. Do lado fiscal, existem desafios enormes, sobretudo a contínua dificuldade de mobilização de recursos fiscais adicionais por via da tributação dos grandes projectos de investimento em recursos naturais. A crise da COVID-19 veio tornar esta tarefa cada vez mais difícil e, associado ao elevado recurso ao endividamento público interno, as perspectivas a médio e longo prazo são cada vez mais incertas. A conjugação do objectivo principal da política monetária, inflação baixa de um dígito, por via do modelo em vigor, como tipo de estrutura económica extractiva, concentrada, desarticulada e porosa não só limita a eficácia da política monetária, como leva a que esta reforce os problemas estruturais por detrás da sua inconsistência.

Portanto, a experiência dos impactos severos da segunda vaga da COVID-19, no início de 2021, os impactos da pandemia sobre a economia em 2020 e os problemas ligados à ineficácia das medidas adoptadas até então, devem servir uma melhor reflexão sobre a forma de lidar com a pandemia a médio e longo prazos. Isto implica não só repensar a estratégia de vacinação, mas o reforço das condições sanitárias em geral e ponderar sobre os problemas de excessiva dependência da economia em relação ao exterior. Reflectir sobre a transformação do actual padrão de acumulação económica deve ser uma tarefa contínua e que ajude a responder aos desafios mais gerais de transformação económica e social do país. Sem tratar destas questões e com uma postura de política monetária e fiscal inconsistentes e em conflito, a eficácia de qualquer medida de política fiscal e monetária que não enfrente as características estruturais da economia e a necessidade da sua transformação será sempre limitada.

REFERÊNCIAS

- Banco de Moçambique (2020a) *Estatísticas Gerais*. Maputo: Banco de Moçambique. Disponível em: http://bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222 (consultado a 5 de Maio de 2020).
- Banco de Moçambique (2020b) 'Impacto Esperado das Medidas Tomadas pelo Banco de Moçambique para mitigar os riscos do Covid-19 na Economia.' Banco de Moçambique. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=385 (consultado a 1 de Julho de 2021).
- Castel-Branco, C. N. (2010) 'Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique', in Brito, L. de et al. (eds) *Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2014) 'Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains', *Review of African Political Economy*, 41(Sup 1), pp. S26–S48. doi: 10.1080/03056244.2014.976363.
- Castel-Branco, C. N. (2015) 'Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique?', in Brito, L. de et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE, pp. 157–199.
- Castel-Branco, C. N. (2017) 'Crises económicas e estruturas de acumulação de capital em Moçambique', in Brito, L. de et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 99–164.
- Castel-Branco, C. N. and Ossemame, R. (2010) 'Crises cíclicas e desafios da transformação do padrão de crescimento económico em Moçambique', in Brito, L. de et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, pp. 141–182.
- Chivulele, F. M. (2017) 'Política Monetária e estrutura productiva em Moçambique', in *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo, 18 de Maio de 2012: IESE, pp. 203–232.
- Governo de Moçambique (2021) 'Balço do Plano Económico e Social 2020'.
- Ibraimo, Y. (2020) 'Tensões, conflitos e inconsistências nas relações entre política fiscal e monetária em Moçambique', in *Desafios para Moçambique 2020*. Maputo: IESE, pp. 207–233.
- Ibraimo, Y. and Muianga, C. (2020) *A economia de Moçambique e a COVID-19: reflexões à volta das recentes medidas de política monetária anunciadas pelo Banco de Moçambique*. IDEIAS 126. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/04/ideias-126_YICM.pdf (consultado a 15 de Julho de 2020).
- IMF (2020) *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. June 2020. Washington, DC: IMF.
- INE (2020) *Estatísticas Económicas*. Maputo: INE. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/atuais-1/pib-na-optica-de>

producao/pib-na-optica-de-producao-2020/view (Consultado a 30 de Abril de 2020).

- Langa, E. (2017) 'Dependência de megaprojectos e desindustrialização prematura em Moçambique', in Brito, L. et al. (eds) *Desafios para Moçambique 2017*. Maputo: IESE, pp. 165–183.
- Mapisse, I. et al. (2021) *What to monitor in a year of Covid-19 pandemic and war in Mozambique: Analysis of the Economic and Social Conjuncture and Governance Perspectives for 2021*. Maputo: Centro de Integridade Pública. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2021/02/10/what-to-monitor-in-a-year-of-covid-19-pandemic-and-war-in-mozambique-analysis-of-the-economic-and-social-conjuncture-and-governance-perspectives-for-2021/> (consultado a 1 de Julho de 2021).
- Ministério da Economia e Finanças (MEF) (2021). *Relatório de Uso de Fundos no âmbito da Covid-19*. Maputo.
- Padhan, R. and Prabheesh, K. P. (2021) 'The economics of COVID-19 pandemic: A survey', *Economic Analysis and Policy*, 70, pp. 220–237.
- Stevano, S. et al. (2021) 'COVID-19 and crises of capitalism: intensifying inequalities and global responses', *Canadian Journal of Development Studies*, 42(1–2), pp. 1–17.
- World Bank (2021) *Mozambique Economic Update: Setting The Stage For Recovery*. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/931171614625070870/pdf/Mozambique-Economic-Update-Setting-the-Stage-for-Recovery.pdf> (consultado a 2 de Julho de 2021).