

Sustentabilidade das Finanças Públicas em Angola a Médio Prazo

JOÃO ZUA

Introdução

A atual situação financeira de Angola tende a ficar cada vez mais grave, tendo em conta o cenário que o relatório económico do Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola aponta, nomeadamente: a falta estrutural de divisas, exíguas receitas fiscais e o aumento da dívida pública. Outros problemas apontados por esse relatório são: o deficiente funcionamento dos sistemas de regadio e infraestruturas de gestão de água para a prática de agricultura de rega, vias de comunicação secundária e terciárias em mau estado de conservação, falta de infraestruturas de apoio à conservação e comercialização de produtos agrícolas, fraca rede comercial, prática de agricultura de subsistência, pouco incentivo ao comércio local, inexistência de aeródromos em algumas sedes municipais devido à sua localização e à distância com a sede da província, inexistência de um polo de desenvolvimento agroindustrial e base logística, falta de cadeias produtivas locais, fraco apoio às micro e pequenas empresas e empreendedores, reduzido investimento privado e também a falta de conexão dos focos de desenvolvimento da província, grande dispersão da população e ineficiências de recursos humanos especializados.

O país ocupa a posição 150 no índice de desenvolvimento humano (IDH – dados de 2016) com 0,533, tendo melhorado 0,002 em relação ao ano anterior (2015). Vários são os desafios que se colocam à economia angolana no domínio do crescimento económico, que passa necessariamente em dar continuidade a política de construção das infraestruturas, da redução do desemprego e do fomento da diversificação da economia.

Podemos afirmar que estamos diante de um paradoxo. Por um lado, a economia angolana precisa de aumentar a sua capacidade de criação de riqueza para

A economia angolana precisa de aumentar a sua capacidade de criação de riqueza para amenizar as dificuldades da crise

amenizar as dificuldades da crise e por outro existe o problema da redução das reservas internacionais líquidas (RIL) ocasionadas pela baixa do preço do petróleo e o aumento do endividamento público e da capacidade comprometedora da economia angolana de poder gerar receitas sustentáveis a médio e longo prazo que permitam baixar os encargos com a dívida. A esta realidade junta-se um outro problema, que se traduz no fardo que podemos deixar às gerações vindouras comprometendo dessa forma a sustentabilidade e a equidade geracional.

O presente trabalho aparenta-se relevante, atendendo ao facto de a economia angolana encontrar-se numa situação peculiar, conjugado com a necessidade de se resolver o paradoxo referido. Colocam-se questões tais como: o que está a ser feito com o objetivo de tornar as finanças públicas em Angola sustentáveis? Será que a economia de Angola corre o risco de um dia incorrer numa situação de *default*?

Sustentabilidade das Finanças em Angola

A Lei n.º 15/10, de 14 de julho (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado), estipula no seu n.º 3 do artigo 71.º que a dívida pública, interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder 60% do Produto Interno Bruto (PIB). Da mesma forma o tratado de Maastricht, entre as exigências feitas para os países para aderirem à União Económica e Monetária, com a consequente adoção do euro, inclui-se a necessidade de manter o défice orçamental abaixo do limiar de 3% (três) por cento do PIB, bem como garantir que o rácio dívida-produto não ultrapasse os 60% (sessenta) por cento.

Quer a limitação de endividamento imposta em Angola pela Lei de Enquadramento Orçamental quer as limitações do Tratado de Maastricht, têm por objetivo contribuir para que não se verifiquem comportamentos explosivos,

não sustentáveis nas contas nacionais. Por exemplo as restrições e regras orçamentais do artigo n.º 109 do tratado Tratado de Maastricht, estão subjacentes ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e aos Programas de Estabilidade e Crescimento apresentados anualmente pelos países da União Europeia.

De acordo com o relatório apresentado pelo Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola, intitulado “Relatório Económico de Angola – 2016, o Orçamento Geral do Estado de Angola tem registado défices fiscais sistemáticos desde 2003, perfazendo um acumulado em 2016 de -16,2% do Produto Interno Bruto. Este dado de acordo com o relatório, violou a regra do equilíbrio orçamental, que muitas vezes só é atenuada se os efeitos económicos das despesas públicas (crescimento económico e melhor distribuição do rendimento) forem positivos. Um aumento das despesas públicas provoca um incremento do produto nacional e do emprego, equivalendo a um efeito expansionista sobre a atividade económica.

O Relatório Económico de Angola – 2016, aponta que os investimentos públicos em capital físico e capital humano têm sido objeto de controvérsia, em especial os aplicados em obras públicas executadas por empresas chinesas.

A qualidade das mesmas tem sido o principal elemento de crítica e a comprová-lo a reduzida durabilidade de muitos milhares de quilómetros de vias rodoviárias (alguns em reconstrução pelas mesmas empresas chinesas), diminuindo a sua durabilidade económica e utilidade social. O incremento do stock de capital público – físico – e humano – está computado em USD 113.623,7 milhões no período de 2002/2016.

O CEIC afirma que foi muito dinheiro retirado, pela via dos impostos, aos rendimentos das famílias e aos lucros das empresas. A maior parte dos esperados efeitos económicos destes investimentos incide, especialmente sobre a atividade da economia não petrolífera, cujo Produto Interno Bruto (PIB) registou uma variação naquele mesmo período de USD 71.248,1 milhões. O CEIC apresentou uma rendibilidade média dos gastos de capital do estado de 1,6, significando que por cada unidade de investimento público se geram 0,6 unidades de produtos não petrolífero.

O melhoramento desse rácio depende da qualidade das obras de infraestruturas dos seus custos de construção (talvez 20% a 25% se perdem em comissões), da sua fiscalização e da sua correta programação.

Do lado das receitas o CEIC, afirma que o Governo tem privilegiado o seu aumento, como forma de controlar os défices orçamentais, sem cuidar dos seus efeitos sobre a economia e continuando a manter despesas públicas de elevado montante sem introduzir reformas fundamentais, como a diminuição do número de funcionários públicos de modo a ajustar as suas remunerações à sua real produtividade. O ajustamento e a reestruturação dos Ministérios e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas.

Quer a limitação de endividamento imposta em Angola pela Lei de Enquadramento Orçamental quer as limitações do Tratado de Maastricht têm por objetivo contribuir para que não se verifiquem comportamentos explosivos, não sustentáveis nas contas nacionais

O processo de reforma Tributária que, aparentemente, no seu essencial terminou manteve taxas elevadas para alguns impostos impendentes sobre as famílias e as empresas, reduzindo-se os respetivos rendimentos disponíveis, de onde se retiram consumos privados (também alavancas do crescimento económico, ainda que por via indireta) e o investimento privado, variável direta de aumento do PIB.

Angola e os desafios a Médio e Longo Prazo

Vários desafios macroeconómicos são chamados, para inverter a situação social económica e financeira nomeadamente:

O **primeiro** consiste em inverter a baixa intensidade de crescimento do PIB, pelo menos até 2021 (taxa média anual entre 2017 e 2021 de 1,4%).

O relatório do CEIC refere que se não forem criadas outras condições básicas e essenciais para se inverter esse ciclo de crescimento económico de baixa intensidade e de desaceleração estrutural da dinâmica evolutiva da economia nacional – que já vai relativamente longo, já que se iniciou em 2009, ainda que

com alguns episódios fugazes com taxas de crescimento ligeiramente acima de 4%, então o futuro apresenta-se sombrio. Refere ainda que o crescimento diminuiu significativamente de 2015 para 2016, podendo apontar o abrandamento muito acentuado da atividade não petrolífera (de 8,2% em 2014, para 1,5% em 2015 e 1,1% em 2016) como causa, dado que os setores indústria da construção e dos serviços ajustaram-se aos cortes no consumo privado e no investimento público num contexto de disponibilidade mais limitada de divisas e do fraco desempenho da agricultura face ao seu potencial devido a choques da oferta.

O CEIC receia que em 2017 a situação possa piorar porque de acordo com análise do Fundo Monetário Internacional os indicadores de atividade económica de alta frequência apontam para um abrandamento mais profundo em 2016, tendo a confiança empresarial atingido os níveis mais baixos já registados no segundo e terceiro trimestres de 2016.

Coloca-se como **segundo** desafio o desenvolvimento de estratégias que impeçam o encerramento de empresas, uma vez que, se verificam no mercado um grande número de empresas que não conseguem trabalhar sem importações.

Um **terceiro** desafio tem a ver com o combate ao desemprego, porque por força do fecho de muitas pequenas e médias empresas, assistiu-se ao incremento do desemprego, conjugado pelo facto do crescimento económico estar a patinar (o OGE 2016 revisto previa uma variação real do PIB de 1,1% e para a economia não petrolífera de 1,2%, quando, na realidade e pela mesma ordem foram de 0,1% e de 1,1%). Na medida em que tem sido o sector não petrolífero o mais importante criador de emprego líquido, uma taxa na vizinhança de 1% – expressando uma retração do investimento privado – é insuficiente para se terem incrementos significativos na taxa de emprego da economia.

No entanto, as estatísticas oficiais sobre o variável económico – social já nos habituaram a uma inversão da teoria económica e da correlação entre o crescimento e baixa do desemprego. O CEIC nesse relatório, refere que na verdade, parece que a economia angolana tem uma especial apetência para criar mais postos de trabalho justamente quando a sua dinâmica de crescimento se atenua.

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), “as autoridades referiram que estão em vias de encerrar 48 empresas públicas que não estão operacionais e de privatizar outras 53. Além disso, um plano de reestruturação da Sonangol, foi lançado em junho de 2016 a ser implementado ao longo de 24 meses. O Conselho de Administração recentemente nomeado planeia reorientar a Sonangol para os seus principais negócios de petróleo e gás, tornando a empresa mais transparente e eficiente.

Um **quarto** desafio consiste em melhorar a imagem do sistema financeiro, torná-lo mais transparente e eficaz, em virtude de o mesmo acarretar vícios, fraquezas e limitações várias.

Segundo o Fundo Monetário Internacional, os vínculos do crédito privado do setor financeiro ao setor real tornaram-se menos significativos, em parte devido ao aumento de risco de crédito, com os bancos, em particular, reduzindo o crédito ao consumo e hipotecário, bem como o crédito à mineração e à construção. Historicamente, o nível de crédito ao setor privado tem sido relativamente baixo e os bancos têm canalizado menos de metade dos seus ativos internos ao setor privado.

A medida que o crescimento económico abranda, o banco continua a tornar as normas de concessão de crédito mais restritivas, o que pode atrasar, em termos marginais, uma recuperação da economia.

O combate à escassez generalizada de víveres em praticamente todas as superfícies de venda e no mercado paralelo, constitui para nós o **quinto** desafio. O relatório do CEIC refere que parece estar a regressar ao passado da economia socialista esquemática, com limitação na quantidade a comprar de vários produtos, o açambarcamento de outros produtos, a existência de filas para se poder comprar determinados bens e serviços, ou seja tudo que se pensava ser passado, de repente transforma-se em presente e não se vislumbra como regressar ao futuro num próximo.

O **sexto** consiste na necessidade de combater e fazer recuar a taxa de inflação, que de acordo com o Fundo Monetário Internacional, permanecerá em dois dígitos: desvalorização cambial, falta de produtos (excesso de procura), especulação, retração da economia.

Dívida Pública em Angola

No sentido de financiar a existência de défices orçamentais as autoridades estatais podem recorrer a várias formas de financiamento. De entre as mais usadas destaca-se a emissão de dívida pública, a alienação de património do Estado (venda de imóveis e/ou privatizações de empresas públicas) e financiamento monetário junto do Banco Central.

O financiamento monetário junto do Banco Central é habitualmente proibido nos países desenvolvidos, nomeadamente, nos países que se inserem na União Económica e Monetária. A venda de bens públicos é sempre entendida como uma solução conjuntural de curto prazo, e habitualmente de recurso, restando apenas o recurso à emissão de dívida pública como a forma usual de financiamento de eventuais défices orçamentais.

Em Angola, o n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 15/10 de 14 de julho, refere também que não se incluem nas receitas de que trata o n.º 1 do artigo, as operações de crédito por antecipação de receitas, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo ou no passivo financeiro.

O facto de o Estado ter, em cada ano, necessidades orçamentais que não são totalmente cobertas com as receitas habituais, como sejam os impostos e as contribuições para a segurança social, pode ser justificado, até certa medida, de um ponto de vista de racionalidade económica

Segundo a aceção ampla, por dívida pública entende-se ser o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público, de acordo ainda com a autora, as situações passivas pode resultar do recurso a outras operações de crédito público, como sejam o aval, débitos provenientes de crédito administrativo, empresarial ou monetário e da assunção de operações, em contrapartida de retribuições patrimoniais.

Na aceção restrita, dívida pública corresponde apenas às situações passivas tituladas pelo Estado, em virtude do recurso a empréstimo público.

A dívida pública flutuante, compreende os restos a pagar, o serviço da dívida exigível no próprio exercício, as cauções ou garantias recebidas de terceiros e as retenções efetivadas em favor de terceiros.

Na dívida pública fundada são inscritos, os compromissos de exigibilidade superior a um ano, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentais ou a financiamentos de obras ou serviços.

A dívida fundada é escriturada de forma a permitir, a qualquer momento verificar a posição de cada empréstimo e respetivos serviços da dívida, bem como é discriminada, conforme o caso, em contratual ou imobiliária, diz a norma.