

O Plano e o Orçamento do Estado: os Programas de Reformas das Finanças Públicas de Angola

BRUNO LOPES

Introdução

Nas primeiras décadas do século XX, registou-se algum desenvolvimento na economia angolana, resultante da construção de vias-férreas, o que permitiu desenvolvimento na indústria diamantífera e na agricultura. No entanto, o rápido crescimento económico só começou depois da segunda metade do século XX, quando surgiu o advento do café. Em 1960, o café já era o principal produto de exportação de Angola representando mais de 30% do total das receitas em divisas.

No período 1960-1974, registou-se um forte investimento em infraestruturas o que impulsionou o crescimento de Angola. Em 1965, foram liberalizadas as leis restritivas do investimento para atrair o investimento estrangeiro e as autoridades portuguesas também encorajaram a imigração de colonos portugueses. Durante o período 1960-74, o PIB aumentou a uma taxa de crescimento anual de quase 7% em termos reais, uma das mais altas de África. No princípio dos anos 1970, Angola estava em 4.º lugar entre os maiores produtores mundiais de café.

Contudo, o grande desenvolvimento registou-se com a produção de petróleo. A primeira descoberta comercial de recursos petrolíferos foi feita em 1955 e a produção subiu nos anos seguintes, especialmente a partir de 1969. Em 1973, a produção era já da ordem de 144 mil barris por dia e, na sequência dos aumentos de preço nesse ano, o petróleo passou à frente do café, tornando-se a matéria-prima de exportação mais importante, responsável por mais de 30% das receitas totais de exportação.

Após a independência, a economia angolana funcionou ao abrigo dos princípios marxistas e de um sistema de planeamento centralizado.

Uma das alterações mais importantes no sistema foi a implementação de preços da economia, quando o governo introduziu o controlo de preços para um grande número de bens e serviços. No período de grande centralização, praticamente todos os preços de bens e serviços no mercado oficial eram controlados pelo Governo. A política de preços estava a cargo da Direção Nacional de Preços, atualmente Direção Nacional de Preços e Concorrência.

A transição para uma economia de mercado foi iniciada em meados dos anos 80, quando o governo adotou um ambicioso programa de Reestruturação Económica e Financeira, conhecido por SEF (*Programa de Saneamento Económico e Financeiro*).

As reformas implementadas visavam abandonar o sistema de preços administrados centralmente, reduzindo gradualmente a importância do Estado na economia, e pretendia um papel mais importante do sector privado na economia. No entanto, apenas foram aprovados um conjunto de leis que conformaram o novo quadro jurídico, o que serviu para manifestar a mudança de opção político-económica do país.

Em 1989-90, com um novo programa governamental voltou-se a falar de reformas económicas com o Plano de Recuperação Económica (PRE), que igualmente não alcançou os resultados esperados. O PAG – Programa de Ação do Governo veio a substituir o PRE, mas teve uma implementação de curto prazo vigorando até somente o final de 1990, cujos objetivos propostos também não foram concretizados. Este programa manifestava a necessidade de atualizar a classificação das receitas e das despesas, e esteve na base das novas classificações que foram apresentadas em 1992 nas regras para a elaboração do orçamento, e que mais tarde, em 1997, foram consagradas na lei do enquadramento orçamental.

Após as eleições de 1992, foi preparado um novo programa, o Programa de Estabilização Económica, que visava essencialmente corrigir distorções no mercado cambial, melhorar os índices de execução orçamental, criar fontes alternativas de financiamento ao défice fiscal.

Em 1994 deu-se início a um novo programa, o PES – Programa Económico e Social, que procurou seguir algumas medidas do SEF, e pretendia a liberalização económica, desregulação dos mercados, a melhoria da estruturação do sistema bancário, a adoção de medidas no domínio da educação, saúde e segurança social. Como os outros programas do Governo também teve uma duração breve sem resultados.

Este programa, o PES, retornou em 1995, e neste ano foi aprovado para o biênio 1995-96, retomando os fundamentos e os objetivos do programa de 1994, uma vez que não foi posto em prática, admitindo o insucesso do mesmo, na qual o novo programa sugeria corrigir.

A transição para a economia de mercado, foi pautada por inconsistências na concretização de políticas adotadas, o que levou a resultados pouco satisfatórios

Em 1998 foi aprovado o Programa de Estabilização e de Recuperação Económica de Médio Prazo (PERE), para vigorar de 1998 a 2000. Neste programa foram considerados aspetos essenciais como a estabilização macroeconómica, a recuperação da produção e o crescimento económico.

Em 2000 foi aprovado o Programa de Política Económica e Social, que no domínio orçamental apresentava as seguintes orientações; adoção de medidas para aprimorar a Administração fiscal e aduaneira, por formas a reduzir a evasão fiscal, estabelecimento de medidas para assegurar a disciplina e o cumprimento das normas sobre a gestão financeira e orçamental, eliminação das atribuições dos subsídios ao preço dos combustíveis, com exceção das subvenções aplicáveis ao uso de combustíveis nas atividades agrícola, pesqueira e industrial, atualização dos preços e tarifas de água, eletricidade, entre outros.

A transição para a economia de mercado, foi pautada por inconsistências na concretização de políticas adotadas, o que levou a resultados pouco satisfatórios e sem sucesso quanto aos objetivos preconizados.

Desta data até 2012, foi-se assistindo a um conjunto de programas, cuja implementação das medidas traçadas ficou pelo caminho, continuando a economia angolana a depender fortemente das receitas da exploração do petróleo.

A Reforma das Finanças Públicas

Programa de Modernização das Finanças Públicas

Em 2002, o Governo deu início a implementação de um ambicioso programa, denominado Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP), que contou com o apoio do Banco Mundial através do crédito de Assistência Técnica à Gestão Económica. O programa apresentou três componentes:

- › Uma componente de Gestão das Finanças Públicas que visava reforçar o sistema de finanças públicas, nomeadamente, os sistemas de orçamentação, financeiro, património, contabilidade e de controlo interno, fixação de preços ao público e mercados de seguros;
- › Uma componente de Tecnologia de Informação;
- › Uma componente de Formação e Criação de Capacidade.

O objetivo global deste programa foi de melhorar a capacidade institucional no seio do Ministério das Finanças. No decurso da sua implementação, o PMFP identificou um conjunto de deficiências do sistema de finanças públicas de Angola, a maior parte dessas debilidades foram identificadas nas áreas seguintes:

- › Nos mecanismos e procedimentos para orçamentação, gestão, uso e registo dos recursos financeiros do Estado;
- › Na integração adequada do PIP (Programa de Investimentos Públicos) nos processos regulares de preparação e execução do orçamento;
- › Nos mecanismos e procedimentos para o registo e fiscalização da dívida pública, doações dosadores e fundos de compensação;
- › Nos mecanismos e procedimentos de registo e fiscalização de ativos patrimoniais do Estado;
- › Nos mecanismos e instrumentos para monitorizar e avaliar as empresas públicas;
- › Nos mecanismos e procedimentos relativos ao controlo interno;
- › Nos procedimentos em vigor da Administração das Alfândegas.

A relação entre a Sonangol, a Companhia Nacional de Petróleo e o Ministério das Finanças foi identificada como o principal problema. A existência de dois processos paralelos de despesas constituiu um aspeto distinto do sistema de gestão das finanças públicas em Angola. O sistema “convencional” era coordenado pela Direção Nacional de Tesouro, enquanto o “não convencional” executado fora do orçamento, estava centrada na

Sonangol, que efetuava uma vasta gama de atividades ou tarefas em representação do Estado.

Os mecanismos “não convencionais” surgiram, em parte, como resultado da economia de guerra, onde uma grande parte das transações extraorçamentais estavam relacionadas com a aquisição de material militar.

O Governo deu início ao processo de fortalecimento da capacidade do Ministério das Finanças para controlar as despesas e circunscrever as operações da Sonangol em representação do Tesouro, que, passaram a ser registadas no orçamento com um atraso que podia chegar até aos 90 dias. Não obstante terem sido feitas vários esforços para instalação de um terminal SIGFE na Sonangol para o registo das referidas operações em tempo real, o mesmo não se concretizou.

Durante a execução do programa, foi determinado que o processo de transição, só seria exequível se os mecanismos de execução “não convencionais”, fossem eliminadas gradualmente, focando a Sonangol nas suas funções de concessionária e de operadora petrolífera.

Nestas circunstâncias, o principal desafio com que se apresentou o PMFP, foi de que, na segunda fase da estratégia proposta, a execução das reformas necessárias poderia encontrar uma grande resistência política por parte de áreas muito influentes em Angola. O processo de remoção dos mecanismos “não convencionais” ao longo de um determinado período terá que vencer poderosos interesses enraizados e estabelecidos.

Ao se concretizar com sucesso o PMFP, permitirá o estabelecimento de uma hierarquia institucional apropriada, segundo a qual o Ministério das Finanças vem restaurar o seu papel indiscutível de principal instituição de gestão das finanças públicas em Angola.

O Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE)

O Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE), está oficialmente em vigor desde 1999 (Decreto 13/99). O modelo foi adotado em 1992 e foi desenvolvido ao abrigo de um projeto de assistência técnica executado conjuntamente pelo Governo, FMI e PNUD. Originalmente, o sistema baseava-se em três módulos: orçamento, tesouro e contabilidade.

A criação deste sistema teve como fundamento, a necessidade de se definir a finalidade e as competências do Sistema Contabilístico do Estado, de se organizar e disciplinar as suas atividades, por formas a melhor facilitar a análise e a interpretação dos resultados económicos e financeiros da gestão dos recursos públicos e permitir uma oportuna e fiável tomada de decisão.

O processo de reformas implementado, levado a cabo pelo Governo no âmbito do PMFP, em 2002, onde se insere a implementação do Sistema

Contabilístico do Estado, identificou as áreas principais para reformas adicionais, com destaque para a atualização do SIGFE.

Em função do diagnóstico apresentado, o processo de reforma contemplou os seguintes objetivos:

- › Implantar a Contabilidade Patrimonial;
- › Adotar o método contabilístico de partidas dobradas;
- › Integrar e controlar a execução orçamental, financeira e patrimonial;
- › Estabelecer formalmente o registo do estágio da liquidação da despesa;
- › Agilizar a programação financeira;
- › Padronizar métodos e rotinas de trabalho;
- › Interligar todo território nacional e as unidades no exterior;
- › Possibilitar a operação do sistema em tempo real.

Com a necessidade de criar um plano de contas que assegurasse a utilização do método de partidas dobradas na escrituração das operações orçamentais, financeiras e patrimoniais do Estado, bem como o estabelecimento de normas de contabilidade aplicáveis aos órgãos e entidades da administração pública, no âmbito do programa foram preparados dois novos documentos, um manual de contabilidade pública e um plano de contas, que foram implementados no princípio de 2004 e que facilitaram a introdução de um sistema de contabilidade de partidas dobradas, marcando a transição para este método. A implementação do Plano de Contas do estado (PCE) decorreu da adoção de processos modernos de planificação contabilística.

Esse Sistema Integrado possibilitou os seguintes progressos:

- › Melhor controlo da execução orçamental, financeira e patrimonial;
- › Registo do estágio de verificação da execução orçamental;
- › Adoção de um sistema de contabilidade de partidas dobradas;
- › Uso da contabilidade pública como uma fonte de informação fiável e pontual;
- › Ligação entre todas as unidades orçamentais no território nacional;
- › Aumento do controlo sobre a dívida externa e interna.

Situação Atual – A Influência do Ciclo Negativo do Preço Do Petróleo na economia angolana

Após as eleições de 2012, o Governo apresentou um quadro orçamental de médio prazo integrado com o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 (PND 2013-2017), que pretende entre outras a Promoção e Diversificação da

As crises financeiras e económicas mundiais revelaram que a dependência da economia, sobretudo da produção de petróleo, torna o país vulnerável às flutuações dos preços dos produtos de base. Atualmente, a política do Governo tem tomado algumas iniciativas tendentes a alterar este quadro de referência desfavorável, mas sem o sucesso esperado e desejado

Estrutura Económica Nacional. De facto, é o primeiro plano de médio prazo elaborado no quadro da nova Constituição do País e após a aprovação da Lei de Bases Gerais do Sistema Nacional de Planeamento.

O PND 2013-2017 abrange também um período de grande importância para o futuro do País. Situa-se no meio-percurso da Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo “Angola 2025”.

Para a sua realização, foram definidos 3 Programas de Ação Fundamentais e 23 medidas de política que contribuirão para a “diversificação e desenvolvimento de atividades económicas geradoras de rendimento e de emprego, permitindo fixar as populações nas suas zonas de origem e aproveitar recursos endógenos transformando-os em fatores de competitividade.”

Refira-se, no entanto, que o governo depois da independência passou a estar diretamente envolvido na exploração de petróleo, quando foi criada em

1976 a Sonangol, a Companhia Nacional de Petróleo, com a missão, em representação do governo, de gerir a indústria petrolífera.

Angola é, atualmente, um reconhecido produtor de petróleo, com uma vasta experiência na exploração petrolífera, com uma grande produção e um significativo potencial petrolífero remanescente.

As crises financeiras e económicas mundiais revelaram que a dependência da economia, sobretudo da produção de petróleo, torna o País vulnerável às flutuações dos preços dos produtos de base. Atualmente, a política do Governo tem tomado algumas iniciativas tendentes a alterar este quadro de referência desfavorável, mas sem o sucesso esperado e desejado.

A 15 de março de 2015 foram aprovadas um conjunto de Medidas para fazer face à atual situação económica de Angola, considerando a redução do preço do petróleo no mercado internacional e a necessidade de não comprometer os objetivos preconizados no Plano Nacional de Desenvolvimento (2013-2017).

Entretanto, os documentos oficiais não apresentam indicadores económicos que comprovem os resultados do processo, apesar de, por várias vezes, o Governo ter afirmado que existem evidências empíricas do seu andamento, exemplificando com a abertura de novas unidades industriais, agrícolas e de serviços diversos pelo país fora.

O Relatório de Balanço das Atividades do Governo 2013-2017 (uma antecipação, por razões eleitorais, do balanço final do Plano Nacional de Desenvolvimento) pontualiza o que nesse período foi feito quanto à diversificação da economia, embora seja completamente omissa quanto a indicadores estatísticos ilustrativos da situação, desta forma, a falta de dados sólidos limita a capacidade do Governo para avaliar a eficácia dos projetos implementados.

Angola viveu dois períodos distintos de crescimento económico:

1. **Período 2002-2008:** a taxa média anual de variação do volume de riqueza criada em cada ano económico foi de 10,1%;
2. **Enquanto no período 2009-2016:** fase de desaceleração da economia, registou uma taxa média anual de 3,1%, influenciada pela crise internacional de 2008-2009, uma redução de 7 pontos percentuais.

Depois da crise internacional 2008-2009, os preços do petróleo voltaram a aumentar no mercado internacional e a taxa de crescimento do PIB angolano atingiu os 4,6% em 2010. Contudo esta recuperação não se manteve em 2011, baixando para 1,6%. Nos anos seguintes, com a subida contínua do preço do petróleo, permitiu crescimentos do PIB na ordem dos 5,2% em 2012, 6,8% em 2013 e 4,7% em 2014.

No entanto, os sinais da crise em meados de 2014 já anunciavam o seu surgimento, quando no segundo semestre registou-se uma das maiores quedas no

preço do petróleo, em torno de 45%. Esta alteração violenta dos preços, afetou negativamente a economia angolana, passando o PIB a apresentar, uma redução no seu crescimento, em torno de 2,8% em 2015 e 1,1% em 2016.

O Governo em janeiro de 2016 elaborou as linhas mestras para a definição de uma estratégia para a saída da crise derivada da queda do preço do petróleo no mercado internacional, do qual se pretende “elevar as receitas em divisas do país e diminuir, por conseguinte, a grande dependência do país dos recursos do petróleo”, promovendo assim as exportações não petrolíferas.

As exportações do setor não petrolífero, considerando o seu peso nas exportações totais (4%), não constituem ainda, nem a curto, nem mesmo a médio prazo alternativa às exportações petrolíferas, tendo em conta os problemas estruturais que o país apresenta e as dificuldades que os produtores nacionais enfrentam a todos os níveis.

O Programa Executivo para a Reforma Tributária (PERT), criado pelo Decreto Presidencial 155/10, de 28 de julho, foi concebido e tem sido executado como o instrumento financeiro do Estado por excelência para a desejada diversificação fiscal, não obstante, os constantes atrasos na sua implementação integral. No âmbito do PERT, foi criada pelo Decreto Presidencial n.º 324/14, de 15 de dezembro, a Administração Geral Tributária, (à semelhança da Autoridade Tributária e Aduaneira em Portugal), competindo a esta entidade, propor a política tributária do Estado, assim como promover os programas e medidas de política tributária, relativas à organização, gestão e otimização do sistema tributário.

Apesar disso, já permitiu dar passos importantes no sentido de ultrapassar os constrangimentos existentes, otimizando e modernizando o sistema, o aparelho institucional, bem como o quadro legal na área da tributação, para transformar a fiscalidade num instrumento basilar e eficaz de desenvolvimento económico-social e de equidade na redistribuição do rendimento nacional.

No domínio da Reforma Tributária e das Finanças Públicas, o Governo definiu como objetivos específicos a serem atingidos os seguintes:

- a) “Diversificar as fontes de receita e aumentar a estabilidade financeira nacional, através da implementação de medidas que aumentem a receita tributária não petrolífera e garantam um efetivo combate à evasão e fraude fiscais;
- b) Garantir a estruturação do sistema de gestão das finanças públicas, fazendo acompanhar a desconcentração e descentralização da administração pela desconcentração e descentralização financeira, nomeadamente revendo as competências da Administração Tributária, a nível central e local”.

Quanto ao investimento público, a opção estratégica do Governo, depois de 2014, tem sido de manter as suas despesas de investimento, procurando criar condições de infraestruturas que viabilizem mais crescimento económico. Para manter os níveis mínimos de incentivo à atividade privada, o endividamento tem sido a fonte de recurso ao investimento.

A significativa redução do peso das aquisições de bens e serviços manifesta claramente uma deterioração das condições de funcionamento da estrutura do Estado e da prestação de serviços coletivos aos cidadãos e às empresas. Entre 2013 e 2016, a quebra deste tipo de despesas foi de 31%.

Os últimos dois anos (2015 e 2016) têm-se apresentado muito difíceis para as Finanças de Angola, do ponto de vista do Governo, só com o aumento da dívida pública (interna e externa) tem sido possível realizar determinadas despesas, tendo em conta a insuficiência de recursos financeiros próprios obtidas por via dos impostos.

As perspetivas futuras de Angola continuam a depender em termos financeiras, em grande medida, do preço do petróleo no mercado internacional. O ano de 2016 fechou com um preço médio de USD 41,85 o barril. A diversificação económica demora tempo a ocorrer e, no entanto, não depende somente da capacidade de crescimento e de transformação da economia, mas sobretudo, de boas políticas, transparência e boa governação.

Conclusão

Neste trabalho destaca-se o papel e a importância do orçamento na Administração Financeira do Estado, as respetivas normas, as técnicas de elaboração, procedimentos e órgãos que participam na sua elaboração. A importância do Orçamento do Estado no âmbito das políticas públicas levadas a cabo pelos Órgãos da Administração Pública, não pode deixar de estar consagrado nas leis de um Estado soberano.

A gestão dos recursos públicos, obriga a que se recorra a programação da afetação desses recursos, como derivam da lei, estão adstritas ao campo da legalidade, de modo que a Administração Pública não desfrute de liberdade para implementar.

O Orçamento do Estado, entendido como um plano financeiro com carácter político, é um instrumento que espelha a determinação de prioridades na afetação de bens e serviços públicos. O orçamento na sua aceitação, cumpre uma função económica e uma função social, voltadas para crescimento e desenvolvimento económico. Contudo, para que esta perspetiva se materialize no orçamento angolano, deve cumprir com os ideais de programação, com vista a garantir o uso racional dos recursos públicos.

As reformas implementadas no âmbito dos programas de modernização das finanças públicas produziram efeitos positivos na economia angolana. Contudo, as reformas económicas de mercado, das quais a diversificação da economia era a mais relevante, não foram executados ou foram implementadas a ritmo lento e com poucos resultados

De forma sucinta abordou-se os vários períodos e a respetiva evolução das Finanças públicas em Angola, passando de um sistema de planeamento centralizado perante a ineficácia de resultados dos anos de socialismo, à uma economia de mercado, retratando os vários programas implementados pelo Governo.

As reformas implementadas no âmbito dos programas de modernização das finanças públicas produziram efeitos positivos na economia angolana. Contudo, as reformas económicas de mercado, das quais *a diversificação da economia era a mais relevante, não foram executados ou foram implementadas a ritmo lento e com poucos resultados*, numa expectativa, do ponto de vista do Governo, de que o preço do petróleo manter-se-ia eternamente alto. Esta visão, de dependência de Angola às receitas provenientes do sector petrolífero, produziu diversos desajustes macroeconómicos, atualmente agravados com o atual preço do petróleo em torno de 50,00 USD o barril. Como consequência, foram adotadas um conjunto de medidas de reformas estruturais para saída da crise.

Bibliografia

- NUNES, Elisa Rangel – *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 6.^a edição, 2015.
- ALVES DA ROCHA; Vera Dalves; Albertina Delgado – *Finanças Públicas*, 4.^a edição, 2013.
- P. PEREIRA; A. Afonso; M. Arcanjo; J. Santos – *Economia e Finanças Públicas*, 3.^a edição, 2012.
- LUIZ, WANDER – *A Contabilidade Pública em Angola. Uma Visão Geral no Âmbito das Finanças Públicas*, 2016.
- FRANCO, António de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I.
- MACEDO, Adalberto José Barbosa – *Ilícitos Financeiros*, 2000.
- Banco Mundial (2007). Relatório n.º 39710-AO. *Revisão das Despesas Públicas. Vol. 1: Sumário das Políticas*.
- Banco Mundial (2006). Relatório n.º 35362-AO. Angola Memorando Económico do País. *Petróleo, Crescimento Alargado e Equidade*.
- Banco Mundial (2005). Relatório n.º 29036-AN. *Revisão da Gestão das Despesas Públicas e Responsabilização Financeira*.
- Universidade católica de Angola – CEIC (2016). *Relatório Económico de Angola 2016*.
- República de Angola (2012). Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017.

Legislação consultada:

- Constituição de Angola (2010).
- Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado – Lei 9/97, de 17 de Outubro e Lei 15/10, de 14 de Julho.
- Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 5/96 de 12 de abril e Lei n.º 13/10, de 9 de Julho.
- Lei Sobre a Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional – Lei n.º 5/10, de 6 de Abril; Lei n.º 13/12, de 2 de Maio.
- Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças – Decreto Lei n.º 4/98, de 30 de janeiro e Decreto Presidencial n.º 93/10, de 7 de Junho.