

O Regime Jurídico da Sustentabilidade das Finanças Públicas em Angola

**ARYLINE MIRANDA, HÉLDER BENTO,
LUÍS DOMINGOS, TERESA PINTO**

Introdução

A temática sobre a sustentabilidade das finanças públicas em Angola, remete-nos a duas questões centrais, nomeadamente as que se prendem com o elevado índice da dívida pública, cujos efeitos podem colocar em causa a equidade intergeracional, e as que se prendem com a preservação da capacidade do Estado em emitir dívida sempre que necessário, equacionando-se, desta feita, os limites da dívida pública.

Assim, a sustentabilidade das finanças públicas constitui um dos elementos fundamentais para se mensurar o crescimento e desenvolvimento sustentável de um Estado, na medida em que é uma pré-condição para o crescimento económico, a julgar os efeitos destas no Produto Interno Bruto².

Neste sentido, o acesso aos mercados financeiros em condições admissíveis pressupõe o controlo da posição orçamental em função do espaço orçamental disponível. Com efeito, o controlo orçamental depende, em boa medida, de fatores institucionais como a qualidade do processo orçamental e uma gestão financeira pública de qualidade.

Com o presente tema, pretendemos abordar os princípios estruturantes previstos na lei da sustentabilidade das finanças públicas, o *ratio* da dívida

² O produto interno bruto representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade económica de uma região.

pública em relação ao Produto Interno Bruto e o impacto desta sobre a equidade intergeracional, ou seja, como equacionar os princípios estruturantes sobre a sustentabilidade das finanças públicas com o *ratio* da dívida e o impacto desta sobre a equidade intergeracional?

Tal inquietação resulta do facto de a Assembleia Nacional de Angola ter aprovado a Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei Da sustentabilidade das Finanças Públicas, que visa garantir uma gestão sustentável das finanças públicas em função do elevado índice de endividamento público e da solvabilidade orçamental.

A Sustentabilidade das Finanças Públicas, Noção, Enquadramento e Objeto

As finanças públicas compreendem os meios ou instrumentos financeiros, dinheiro e créditos, necessários para a compra de bens e serviços ou para reserva de valores. Neste sentido, o objeto das finanças públicas é o estudo da aquisição e utilização de meios financeiros pelas coletividades públicas, isto é, coletividades dotadas³, em maior ou menor grau, de poder de império, nomeadamente o Estado e as autarquias⁴.

Por conseguinte, se por lado as finanças públicas compreendem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto, para atender as necessidades da coletividade e do próprio Estado, sendo que o papel das Finanças Públicas é levantar recursos para o sector público de uma maneira eficiente e efetiva, por outro lado estas compreendem, ainda, a determinação de como os gastos do setor público podem ser feitos de maneira a melhorar o bem-estar da população de um país.

Nesta conformidade, só existem finanças públicas se existir um poder político organizado, sendo esta existência que vai permitir pôr de pé o poder coativo e determinar quais as despesas que vão ser satisfeitas e as receitas que vão ser recolhidas.

Assim, a sustentabilidade das finanças públicas pode incidir sobre o “défice”, isto é, as necessidades de financiamento da administração pública como um todo e o seu impacto na dívida pública, a qualidade da despesa pública, o impacto intergeracional das opções políticas, bem como os princípios e regras

3 Pereira, P. T., Santos, J. C., Arcanjo, M. & Afonso, A. (2005) – *Economia e Finanças Públicas*. Escolar Editora. Lisboa

4 Rocha, M. J. A., Daves, V. & Delgado, A. (2013) – *Finanças Públicas*. 4.ª edição (pg. 42 e seg.). Textos editores. Angola.

a sustentabilidade das finanças públicas constitui um dos elementos fundamentais para se mensurar o crescimento e desenvolvimento sustentável de um Estado

que as instituições devem acolher para facilitar a implementação de finanças públicas sustentáveis.⁵

Do ponto de vista doutrinal, é comum distinguir-se três formas de avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente a abordagem da estacionaridade e cointegração que decorre das relações de longo prazo entre as receitas e despesas públicas, a análise de tendência do património líquido do Estado e a trajetória de relação entre a dívida pública e o produto interno bruto⁶.

É sobre as três formas de avaliação da sustentabilidade das finanças públicas que se pode enquadrar o entendimento de Alves da Rocha, segundo quem o que está na base do recurso aos empréstimos públicos em Angola, além das razões mais plausíveis que têm sido acolhidas pelos demais países ocidentais em matéria de finanças públicas, está associado à previsão insuficiente das receitas, tendo como consequência o défice orçamental, maior do que o planeado, a má gestão durante a época orçamental passada, que resulta da violação das regras de execução orçamental, interesses políticos na política de gestão orçamental e corrupção, dando lugar a um dano gestorário que constitui um corolário da política orçamental e défices fiscais que apenas poderão ser cobertos com recurso a emissão vazia da moeda ou dívida pública⁷.

Por outro lado, e numa perspetiva teórico-prática, entende Osório de Barros, que existem múltiplas dimensões da sustentabilidade, sendo que a

5 Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J.C.G. (2012) - *Economia e Finanças Públicas*, 4.ª edição (pp. 409, 410 e 411). Escolar Editora. Lisboa.

6 Sylvestre, M. M., Marrengula, C. P., Quive, T. O., *Dinâmica da Sustentabilidade das Finanças Públicas em Moçambique (2000-2016)*. Universidade Mondlane. www.google.com

7 Rocha, M. J. A., Daves, V., Delgado, A., (2013). *Finanças Públicas* (pg. 215). Editora Textos. Luanda.

existem finanças públicas se existir um poder político organizado, sendo esta existência que vai permitir pôr de pé o poder coativo e determinar quais as despesas que vão ser satisfeitas e as receitas que vão ser recolhidas

primeira tem a ver com a solvência, que consiste na capacidade de o governo efetuar o pagamento das suas obrigações financeiras; a segunda, diz respeito ao crescimento na perspetiva dos autores que defendem que o limite ao défice e à dívida assenta no argumento de que o crescimento não será sustentável se o défice e a dívida violarem determinados parâmetros e, neste caso em particular, estamos a falar do *ratio* entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto; a terceira, incide sobre a estabilidade fiscal, que pressupõe a capacidade do governo cumprir as obrigações futuras com a carga fiscal existente; a quarta, refere-se à equidade geracional, que implica a capacidade do governo pagar as obrigações atuais sem transferir o custo para as gerações futuras⁸.

Neste sentido, concordando com as perspetivas de Osório de Barros, tendo em conta que o peso da dívida pública em Angola apresenta elevados défices estruturais ao longo dos anos, com algumas oscilações, esse peso ainda apresenta uma “hipoteca” sobre os recursos e limitação da gestão económica corrente, pelo facto de o país depender excessivamente das receitas petrolíferas, o que coloca em risco a equidade geracional.

8 Barros, G. O., in *Planeamento e Sustentabilidade Orçamental*, Ciclo de webinars sobre Finanças Públicas no Pós-Covid-19 “As Respostas dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas ao Impacto da Covid-19 nos PALOP-TL”, sob organização do Pro PALOP-TL ISC (PNUD/EU) com coordenação do IPPS do ISCTE-IUL.

Dívida Pública, Aproximação Conceitual e Classificação

Do ponto de vista restrito, a dívida pública compreende, apenas, as situações passivas tituladas pelo Estado, que resultam do recurso a empréstimo público⁹, podendo ser direta ou indireta, como dispõe a Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro - Lei do Regime Jurídico de Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta.

De realçar que, do ponto de vista legal e doutrinal, a dívida pública pode ser classificada de acordo com vários critérios, sendo certo que, para o presente estudo, importa o critério temporal por ter sido adotado na legislação da Sustentabilidade das Finanças Públicas angolana, sem excluir o valor global ou outras classificações, sempre que for necessário.

Sob o critério temporal, a dívida pública pode ser flutuante ou “dívida pública a longo prazo”, nos termos da alínea da alínea g), do artigo 2.º, da Lei n.º 21/16, de 29 de dezembro - Lei que altera a Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro - Lei do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta do Estado, que corresponde a dívida pública direta contraída para ser amortizada com recursos do exercício orçamental futuro àquele em que foi criada. Entende Elisa Rangel¹⁰ que se trata da dívida de longo prazo, distinta da dívida flutuante, que deriva de empréstimos temporários de curto prazo, ou dívida flutuante ou “a curto prazo”, conforme se pode depreender da alínea f) do texto legal supracitado. A dívida pública direta deve ser paga dentro do período orçamental em que foi criada.

Entretanto, apesar de existir no ordenamento jurídico angolano uma Lei especial que regula o regime jurídico da dívida pública em Angola e uma Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, é verificável um *deficit* comunicacional entre as estruturas gestoras da dívida pública e o cidadão, sendo certo que este impede os cidadãos de acompanharem o endividamento público, o impacto deste sobre as gerações vindouras, bem como os recursos ou receitas para fazer face a esta problemática relacionada a transparência e controlo do endividamento do Estado.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Sustentabilidade das finanças públicas, ao determinar que a política fiscal, em todas as suas dimensões, deve ser formulada e executada para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, assegurando o objetivo de reduzir consistente e sistematicamente, no longo prazo, o *ratio* da dívida pública relativamente ao produto interno

9 Nunes, E. R. (2013). *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro* (pg. 325). 4.ª edição. A Guerra Viseu Editora. Luanda.

10 Idem Op., Cit. (pg.16)

bruto para um valor igual ou inferior a 60% do Produto Interno Bruto, não garante, do ponto de vista legal, a sustentabilidade das finanças públicas, comparando com o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro – Do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública direta e indireta do Estado, que determinava que “a dívida pública interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder os 60% por cento do produto interno bruto” que garantia do ponto de vista legal a sustentabilidade das finanças públicas.

Ora, os limites supracitados foram revogados pelo n.º 3, do artigo 3.º da Lei n.º 21/16, de 29 de dezembro – Lei que altera a Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro – Lei do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta do Estado, demonstrando claramente a intenção do legislador em não limitar, através de uma lei especial, a curto, médio e longo prazo a gestão da dívida pública pelo Titular do Poder Executivo pois, ao determinar que a dívida pública consolidada deve procurar manter-se abaixo do referencial correspondente a 60% do Produto Interno Bruto nominal, constitui um retrocesso no processo de consolidação das normas sobre sustentabilidade das finanças públicas no ordenamento jurídico angolano.

De notar que essa discricionariedade concedida ao Titular do Poder Executivo, na medida em que os 60% constituem um referencial ou objetivo e não um limite propriamente dito, como defende a doutrina predominante sobre a sustentabilidade das finanças públicas, tem fortes implicações para as gerações vindouras, bem como no crescimento económico, social e sustentável do país.

O limite estabelecido no n.º 1 da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas refere-se a dívida fundada¹¹, na medida em que a política fiscal, em todas as suas dimensões, deve ser formulada e executada para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, assegurando o objetivo de reduzir consistentemente e sistematicamente, no longo prazo, o ratio da dívida pública em relação ao produto interno bruto para um valor igual ou inferior a 60% do Produto Interno Bruto, contrariamente ao que dispõe o n.º 2 do mesmo artigo, que incide sobre a dívida pública flutuante, ao determinar que anualmente, no âmbito da apresentação e aprovação do orçamento geral do Estado, o Executivo deve apresentar as medidas e os mecanismos concretos para a redução da dívida pública em relação ao produto interno para um valor igual ou inferior a 60% do produto interno bruto.

¹¹ São dívidas de longo prazo, obrigações de exigibilidade superior a doze meses, contraídas para atender a desequilíbrio orçamentário ou financiamento de obras e serviços públicos.

Do Regime Jurídico da Sustentabilidade das Finanças Públicas

Em função da necessidade de se instituir um instrumento jurídico cujo objeto seja o de promover a disciplina fiscal, previsibilidade e transparência na gestão das finanças públicas, orientada para a estabilidade e sustentabilidade, através da adoção de princípios, regras fiscais entre outros instrumentos importantes de gestão das finanças públicas, o Parlamento aprovou a Lei n.º 37/20 – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, de 30 de outubro de 2020.

A lei em apreço, de acordo com o artigo 1.º, estabelece os princípios, as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado, a transparência e a gestão das finanças públicas, orientada para a estabilidade e sustentabilidade orçamental e financeira, com vista ao crescimento económico inclusivo e sustentável, criação de emprego e desenvolvimento, de acordo com a Constituição e com a legislação aplicável.

Este instrumento aplica-se ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, e aos respetivos órgãos da Administração Central e Local do Estado, empresas públicas, institutos públicos, órgãos da administração autónoma do Estado e da administração independente, Tribunais e respetivos serviços, bem como à Assembleia Nacional, de acordo com o disposto previsto no artigo 2.º da presente Lei.

A lei define as regras fiscais, instrumentos de Gestão de Finanças Públicas, o Orçamento Programa, o Quadro Fiscal de Médio Prazo, as Regras Fiscais, o Quadro de Despesas de Médio Prazo e demais instrumentos que visem garantir a sustentabilidade das finanças públicas, em várias componentes a curto, médio e longo prazo. A política fiscal e a gestão das finanças públicas devem ser orientadas pelos princípios da estabilidade fiscal, sustentabilidade fiscal, princípio da transparência e princípio da responsabilidade, nos termos do artigo 3.º do texto legal supracitado.

Do ponto de vista legal, a análise do presente estudo circunscreveu-se, essencialmente, aos princípios, sendo que, a análise dos princípios de forma global, permitiu perceber o espírito do sistema.

Desta feita, dispõe o artigo 3.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas que a política fiscal e de gestão das finanças públicas são orientadas pelos princípios da Estabilidade Fiscal, da Sustentabilidade Fiscal, do Princípio da Transparência e da Responsabilidade.

Para o legislador, o princípio da estabilidade fiscal, determina o uso de receitas e despesas públicas para suavizar as oscilações cíclicas da atividade económica e apoiar na mitigação de crises, quando necessário, sem se abdicar do cumprimento das regras fiscais numéricas e procedimentais estabelecidas na Lei supracitada. Este princípio visa garantir que as modificações feitas nas

despesas e receitas são criadas para atingir um estado de estabilidade na economia nacional, neutralizando as tendências de recessão e inflação, de modo a direcionar a economia para o rumo que se espera, isto é, em caso de desastres naturais graves, guerra, epidemias, ou estados de necessidade constitucional, períodos de recuperação económica em que se verifica uma taxa real de crescimento anual igual ou inferior a 2% do PIB não petrolífero. Este princípio está presente no artigo no n.º 1, do artigo 10.º do mesmo texto legal supracitado, prevendo a criação do fundo de estabilização fiscal, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, na qualidade de instrumentos financeiros para suavizar a volatilidade das despesas fiscais e reduzir a frequência e severidade das flutuações do ciclo económico.

Com efeito, este fundo não deve ser utilizado indiscriminadamente, na medida em que o n.º 2 daquele artigo estabelece que a capitalização de qualquer Fundo de Estabilização Fiscal, apenas deve ocorrer nos exercícios económicos em que as necessidades brutas de financiamento do sector público forem iguais ou inferiores a 5% do Produto Interno Bruto, isto é, quando estivermos em presença de estabilizadores automáticos.

Relativamente ao princípio da sustentabilidade fiscal, centra-se na capacidade do Estado em gerar receitas adequadas, manter um nível prudente de execução de despesas, implementar uma gestão cuidadosa do financiamento dos ativos e passivos públicos, visando a solidez das finanças públicas a curto, médio e longo prazo, de maneira responsável e oportuna, salvaguardando os interesses das gerações presentes e futuras, de forma igual, fraterna e justa, através da suficiência da receita fiscal, que consiste na capacidade de o Estado assegurar as receitas adequadas para o exercício das funções estaduais e garantir uma execução responsável e cautelosa das despesas.

No mesmo sentido, o princípio da transparência, que se funda no fornecimento de informações suficientes e adequadas, em tempo oportuno, à Assembleia Nacional e ao público em geral, para garantir o acesso à informação e ao adequado escrutínio do cumprimento das disposições estabelecidas na lei. Este princípio visa garantir a adequada e clara informação e tempestiva informação aos representantes do povo e ao público em geral para garantir a cidadania fiscal, tendo como principal objetivo garantir que os cidadãos possam fiscalizar a ação dos governantes, através do acesso à informação, permitindo ver até que ponto os princípios e as normas estabelecidas na lei da sustentabilidade das finanças públicas estão a ser cumpridas.

Este princípio tem sido acolhido de forma expressa, ao longo das demais normas previstas na lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, na medida em que o legislador dedicou o capítulo III, sob o título Transparência e Monitorização, a garantir a elaboração, informação e/ou remissão à Assembleia Nacional e divulgação ao público em geral, dentro de prazos específicos,

o documento de estratégia fiscal, estratégia de endividamento de médio prazo, quadro fiscal de médio prazo, quadro de despesa a médio prazo, relatório trimestral de execução fiscal, relatório anual de execução fiscal, plano de correção e relatório de avaliação de regras fiscais. Com efeito, as demais regras também constituem um corolário dos princípios supracitados e da responsabilização, pela imposição de sanções às entidades que não remeterem as informações necessárias para o cumprimento desses objetivos definidos pela presente Lei.

Portanto, o princípio da responsabilidade incide sobre o dever das entidades públicas, sujeitas à presente Lei, de apresentarem informações e assumirem a fiabilidade dos dados financeiros disponibilizados, tendo como objetivo a prevenção de riscos e a correção de desvios, mediante cumprimento das metas, em obediência aos limites e condições para a gestão das finanças públicas estabelecidas na Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas. Esta informação disponibilizada pelas entidades deve ser fiável, livre de erros, omissões e juízos prévios, para prevenir os riscos e corrigir desvios, tendo em vista o cumprimento de metas, observando os limites e condições para a gestão das finanças públicas, nos termos da Lei. Este princípio vem plasmado no artigo 19.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas. Com efeito, o seu n.º 1 determina que as entidades a quem se aplica essa Lei, devem disponibilizar, ao Titular do Poder Executivo, toda a informação necessária para o cumprimento dos objetivos delineados na Lei, para elaboração do documento de estratégia fiscal, estratégia de endividamento de médio prazo, quadro fiscal de médio prazo, quadro de despesa a médio prazo, relatório trimestral de execução fiscal, relatório anual de execução fiscal, plano de correção, relatório de avaliação de regras fiscais. Neste sentido, o n.º 3 do artigo supracitado impõe, sanções nas alíneas a), b) e d), às entidades que não cumprirem com as obrigações de transparência e acesso a informação, bem como ao conteúdo e adequação de dados ou modo de entrega estabelecidos na presente Lei ou outros regulamentos.

De realçar que, a formulação princípio-lógica apresentada pela Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas visa não só delimitar o endividamento público, mas também permitir o seu controlo, sendo certo que estes princípios resultam e estão conforme com a constituição económica da República de Angola, como se pode depreender nos artigos 89.º a 104.º, todos da Constituição da República de Angola.

Os princípios, apesar de não constituírem regras impositivas, dada a flexibilidade que os caracteriza, são desenvolvidos ao longo da lei, como regras imperativas como, por exemplo, as que resultam do artigo 18.º, em que o Titular do Poder Executivo deve, nos termos da lei, elaborar e publicar até 30 de abril de cada ano o Quadro Fiscal de Médio Prazo, como parte da Estratégia Fiscal, de forma a se avaliar a evolução desta, garantindo os princípios da sustentabilidade fiscal, transparência e da responsabilidade.

Princípio da Equidade Intergeracional

O princípio da equidade intergeracional não está consagrado, de forma expressa, na lei da sustentabilidade das finanças públicas. É um subprincípio da sustentabilidade das finanças públicas, previsto na alínea b) do artigo 3.º que, nos termos da presente lei, estabelece os princípios pelos quais deve ser orientada a política fiscal e a gestão das finanças públicas.

De notar que o Princípio da sustentabilidade das finanças públicas consiste na capacidade de o Estado gerar receitas adequadas, garantir a manutenção de um nível prudente de gestão de despesas, promover a implantação de um sistema de gestão prudente de financiamento dos ativos e passivos públicos, visando a solidez das finanças públicas a curto, médio e longo prazo, de maneira responsável e oportuna, salvaguardando os interesses das gerações presentes e futuras¹².

Nesta conformidade, da interpretação feita ao princípio supracitado, pode-se encontrar o princípio da equidade intergeracional, pela necessidade de se salvaguardar os interesses das gerações presentes e futuras na concretização do objetivo de se atingir a solidez das finanças públicas, através da capacidade fiscal.

O princípio da equidade intergeracional implica ponderação entre o que se gasta no presente e os gastos que se assumem para o futuro, para que os benefícios e custos tenham uma distribuição equitativa.

O princípio da equidade intergeracional implica não onerar excessivamente a geração presente com despesas atuais que geram riqueza futura e cujo custo pode ser suportado ao longo do tempo, nem onerar excessivamente a geração futura fazendo esta pagar despesas que tenham beneficiado a geração anterior. Este princípio é um corolário do da igualdade, na medida em que as gerações presentes não são superiores às gerações futuras.

Para que se atinja a equidade intergeracional, é necessário que as finanças públicas sejam sustentáveis, sendo que, quando não se alcança, as famílias são obrigadas a suportar mais impostos, receber menos transferências e será reduzido o acesso e utilização de bens e serviços públicos.¹³

Uma outra forma de se avaliar a sustentabilidade das finanças públicas é observar a regra segundo a qual o rácio da dívida pública, em relação

ao produto interno bruto, não pode exceder os 60%. Infelizmente, a Lei da sustentabilidade das finanças públicas peca pelo facto de estabelecer, no seu artigo 5.º, como objetivo a longo prazo e não como limite, conforme recomenda a doutrina. A questão da equidade intergeracional tem sido colocada em Angola, pelo facto de o *stock* da dívida pública, desde 2016, estar abaixo do limite recomendado de 60%, apesar de o Estado angolano gozar de liquidez financeira. Portanto, este princípio procura salvaguardar essencial que as gerações presentes e futuras sejam tidas no processo de tomada de decisão no âmbito das finanças públicas, evitando que as gerações presentes não sejam obrigadas a suportar mais impostos e as gerações futuras não sejam oneradas excessivamente.

Conclusão

A sustentabilidade das finanças públicas constitui elemento fundamental para o crescimento e desenvolvimento sustentável do Estado angolano, na medida em que é uma pré-condição para o crescimento económico.

O elevado índice da dívida pública tem colocado em causa a equidade intergeracional e poderá fazê-lo quanto à preservação da capacidade de o Estado angolano emitir dívida, sempre que for necessário, a médio e longo prazo, em função dos atuais limites da dívida pública e se não se apostar na qualidade da despesa pública.

Segundo a doutrina, há três formas de avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, a abordagem da estacionaridade e cointegração que decorre das relações de longo prazo entre as receitas e despesas públicas, a análise de tendência do património líquido do Estado e a trajetória de relação entre a dívida pública e o produto.

O Parlamento aprovou a Lei n.º 37/20 - Da Sustentabilidade das Finanças Públicas, de 30 de outubro de 2020, em função da necessidade de se instituir um instrumento que tem como principal objetivo promover a disciplina fiscal, previsibilidade e transparência na gestão das finanças públicas, orientado para a estabilidade e sustentabilidade, através da adoção de princípios e regras fiscais, entre outros instrumentos importantes de gestão das finanças públicas.

A lei em apreço, de acordo com o artigo 1.º, estabelece os princípios, as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado, a transparência e a gestão das finanças públicas, orientadas para a estabilidade e sustentabilidade orçamental e financeira, com vista ao crescimento económico inclusivo e sustentável, a criação de emprego e o desenvolvimento, de acordo com a Constituição e com a legislação aplicável.

12 Abel, A., Bernanke, B. S., & Croushore, D. (2008). *Macroeconomia*. São Paulo: Pearson Addison Wesley. (pg. 45)

13 Franco, F. Morais. L.T., Bernardino, T., Jalles, J.T. *Finanças Públicas Uma Perspetiva Intergeracional*, Fundação Calouste Gulbenkian (pg. 6). <https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2021/05/J1-FinancasPublicas-UmaPerspetivaIntergeracional-P-1109-22>.

A sustentabilidade das finanças públicas constitui elemento fundamental para o crescimento e desenvolvimento sustentável do Estado angolano, na medida em que é uma pré-condição para o crescimento económico.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Sustentabilidade das finanças públicas, ao determinar que a política fiscal em todas as suas dimensões deve ser formulada e executada para garantir a sua sustentabilidade, assegurando o objetivo de reduzir consistente e sistematicamente, no longo prazo, o *ratio* da dívida pública em relação ao produto interno bruto para um valor igual ou inferior a 60% do Produto Interno Bruto, não garante, do ponto de vista legal, a sustentabilidade das finanças públicas, comparando com o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro – Do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta do Estado, que determinava que “a dívida pública interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder os 60% por cento do produto interno bruto”, que garantia legalmente a sustentabilidade das finanças públicas.

Os limites supracitados, previstos no n.º 3 do artigo 3.º na Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro, foram revogados pelo n.º 3, do artigo 3.º da Lei n.º 21/16, de 29 de dezembro – Lei que altera a Lei n.º 1/14, de 6 de Fevereiro – Lei do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública direta e indireta do Estado, demonstrando claramente a intenção do legislador em não limitar através de uma lei especial, a curto, médio e longo prazo, a gestão da dívida pública pelo executivo pois, ao determinar que a dívida pública consolidada

deve procurar manter-se abaixo do referencial correspondente a 60% do Produto Interno Bruto nominal, constitui um retrocesso no processo de consolidação das normas sobre sustentabilidade das finanças públicas no ordenamento jurídico angolano.

Essa discricionariedade concedida ao Titular Executivo, na medida em que os 60% constituem um referencial ou objetivo e não um limite propriamente dito, como defende a doutrina predominante sobre a sustentabilidade das finanças públicas, tem fortes implicações para as gerações vindouras, bem como no crescimento económico, social e sustentável do país.

O n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, ao estabelecer que a formulação e execução da política fiscal deve garantir a sustentabilidade das finanças públicas, não apresenta um limite de endividamento, na medida em que o legislador entende que 60% em relação ao PIB, representa um objetivo a longo prazo e o *ratio* da dívida pública, em relação ao produto interno bruto, para um valor igual ou inferior a 60, carece de relevância necessária do ponto de vista legal, na medida em que não constitui um limite, apesar de existirem outras regras fiscais com potencial para promover a sustentabilidade das finanças públicas em outras vertentes.

A priori, é compreensível a posição do legislador em não estabelecer limite a curto prazo, pelo facto de que em 2020, em função da pandemia, a dívida pública da maior parte dos países aumentou, como resultado das “medidas extraordinárias de carácter urgente”. No entanto, não se justifica restringir apenas esse objetivo a longo prazo, sendo que a médio, curto e longo prazo o *ratio* da dívida pública não deve exceder os 60% do PIB.

Assim, nos termos do 19.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, o seu n.º 1 determina que as entidades a quem se aplica a referida lei, devem disponibilizar ao Executivo toda a informação necessária para o cumprimento dos objetivos delineados na Lei, com vista à elaboração do documento de estratégia fiscal, estratégia de endividamento de médio prazo, quadro fiscal de médio prazo, quadro de despesa a médio prazo, relatório trimestral de execução fiscal, relatório anual de execução fiscal, plano de correção e relatório de avaliação de regras fiscais.

Cabe à Assembleia nacional fiscalizar o executivo e solicitar que esta informação seja disponibilizada oportunamente e nos termos estabelecidos na lei da sustentabilidade das finanças públicas porque, só assim, nos parece, estar-se-á em condições de mensurar o *ratio* da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto e o impacto desta sobre a equidade intergeracional, ou seja, equacionar-se-ão os princípios estruturantes sobre a sustentabilidade das finanças públicas com o *ratio* da dívida e o impacto desta sobre a equidade intergeracional.

Bibliografia

- Abel, A., Bernanke, B. S. & Croushore, D. (2008). *Macroeconomia*. São Paulo: Pearson Addison Wesley.
- Anderson, P.A. (2002). *O Sucesso Moçambicano no Controle da Inflação durante a Transição para uma Economia de Mercado (1991-1996)*. In *A Economia Moçambicana Contemporânea*. Maputo: Gabinete de Estudo, Ministério do Plano e Finanças.
- Barros, G. O., in *Planeamento e Sustentabilidade Orçamental*, Ciclo de webinars sobre Finanças Públicas no Pós-Covid-19: As Respostas dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas ao Impacto da Covid-19 nos PALOP-TL, sob organização do Pro PALOP-TL ISC (PNUD/EU) com coordenação do IPP do ISCTE-IUL. <https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2021/05/JI-FinancasPublicas-UmaPerspetivaIntergeracional-P-1109-22>
- Caldeira, J. (2010). *Balanced Scorecard no Estado*. Editora Almedina. Coimbra.
- Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J. C. G. (2012). *Economia e Finanças Públicas*. 4.ª e 5.ª edição. Escolar Editora, Lisboa.
- Rocha, M. J. A. (2011). *Estabilização, Reformas e Desenvolvimento em Angola*. Mayamba Editora.
- Rocha, M. J. A., Daves, V., Delgado, A. (2013). *Finanças Públicas*. 4ª edição. Textos Editores. Luanda - Angola.
- Ossemame, R. (2010). *Quadro de Análise da Sustentabilidade da Dívida dos Países de Baixo Rendimento: o Caso de Moçambique*. (2018). https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_EconExt_2.QuaAna.pdf



Os Novos Desafios do Orçamento Geral do Estado

