

Finanças Públicas, Estabilização Macroeconómica e Crescimento Económico

Augusto Archer Manguera

(Ministro das Finanças)

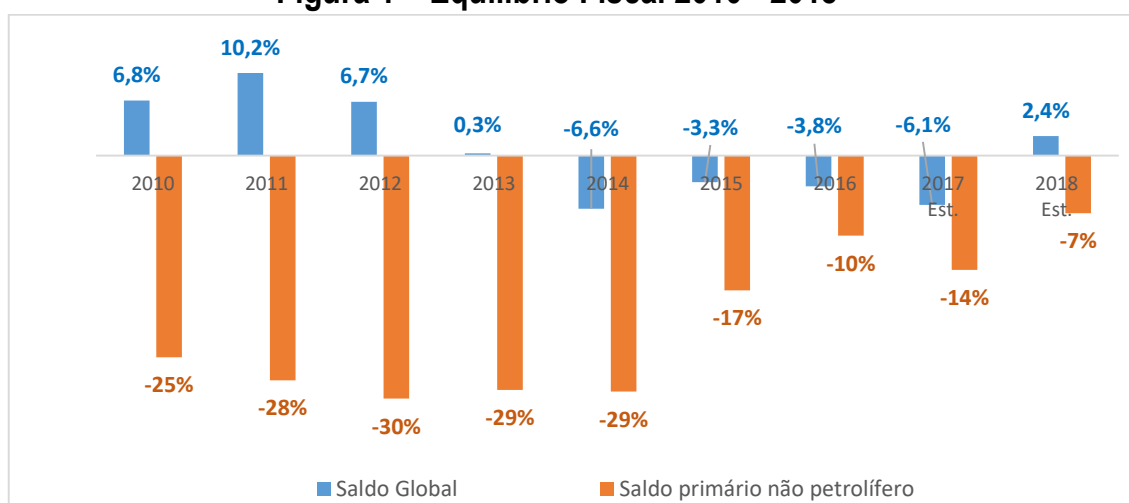
1. A melhoria do bem-estar das famílias angolanas será alcançada através do crescimento da actividade económica e da garantia dos demais pressupostos de uma sociedade moderna, num quadro de estabilidade macroeconómica.
2. O presente artigo visa abordar o papel das finanças públicas, cujo sentido de política está materializado no Orçamentos de Estado 2019 Revisto, no processo de estabilização macroeconómica e de crescimento económico.
3. Com vista a estabelecer um ritmo de crescimento económico sustentável superior à taxa de crescimento da população, a política económica em Angola definiu como um dos seus principais objectivos a atracção de investimento privado, a criação de um tecido empresarial competitivo, a articulação da cadeia logística dos diferentes sectores económicos e o estabelecimento de mercados concorrenciais e eficientes.
4. Para alcançar aqueles objectivos, o Executivo foca-se em garantir a existência de infra-estruturas de qualidade, na rentabilização dos inúmeros investimentos realizados no passado, no estabelecimento de instituições eficientes e robustas e na prossecução de um quadro macroeconómico estável.
5. Um quadro macroeconómico instável é aquele que se caracteriza por rápida alteração nos preços dos produtos finais, dos activos reais e financeiros, das divisas e do crédito, ou pela existência de desequilíbrios macroeconómicos com o potencial de obrigar a ajustamentos de preços acentuados, no curto/médio prazo.
6. A análise dos fundamentos dos diferentes mercados em Angola mostra que persistem desequilíbrios com potencial de levar a aumentos significativos de preços dos respectivos produtos, em alguns casos, e a reduções significativas de preços, em outros casos.
7. Num contexto de rápida alteração dos preços (para cima ou para baixo), não é possível estabelecer, com razoável grau de certeza, o retorno esperado e os

riscos associados às empreitadas de investimento. Sem estimativas razoáveis sobre retorno esperado e sobre risco, as empresas ficam retraídas na realização de investimentos de expansão, pois não conseguem avaliar a viabilidade dos mesmos.

8. Por outro lado, um ambiente de instabilidade macroeconómica gera dinâmicas comportamentais no sentido de autoprotecção de riscos diversos (desde a antecipação do consumo, até à fuga para moedas mais fortes) que, por si, aceleram o quadro de instabilidade. Portanto, são necessárias políticas activas por parte do poder Executivo no sentido de eliminação dos índices de um quadro instabilidade (entendido como a rápida variação dos preços ou a existência de desequilíbrios significativos em mercados relevantes), pois não é garantido que a economia, por si, o elimine.
9. Parte das políticas activas do Executivo que visam o alcance de um quadro de estabilidade macroeconómica acontecem por via da política orçamental. Recordamos que a política orçamental, nas economias de mercado, visa alcançar três objectivos essenciais: i) influenciar a alocação de recursos da economia, com vista a garantir serviços públicos essenciais; ii) contribuir para a redistribuição de rendimentos, com vista a garantir um nível mínimo de acesso ao consumo por parte dos segmentos economicamente mais vulneráveis da sociedade; e, iii) promover a estabilidade e o crescimento económico, com o objectivo de criar condições materiais para um desenvolvimento económico e social sustentável.
10. Portanto, a estabilidade macroeconómica é uma função primária da política orçamental nas economias de mercado, cuja relevância pode ser maior ou menor, dependendo do momento da história económica. Neste momento, considerando os desequilíbrios ainda identificados (não obstante o progresso registado desde 2018 em várias dimensões), a estabilização macroeconómica está no topo das prioridades da política orçamental, sendo o OGE 2019 Revisto a expressão prática desta opção de política.
11. Para perseguir a estabilização macroeconómica, a política orçamental deve minimizar a pressão sobre a inflação, reduzindo o *Défi e Não Petrolífero* em relação ao *PIB Não Petrolífero*. Notemos que o indicador relevante para a pressão que o Orçamento exerce sobre a inflação não   o *D fi e Fiscal Global*, mas sim o *D fi e Não Petrolífero*, dado que a quase totalidade da oferta de petróleo não   direccionada ao mercado interno, pelo que o cabaz de bens do  ndice de Preços no Consumidor do Instituto Nacional de Estatísticas não inclui este produto.

12. O *Défice Fiscal Não Petrolífero* foi igual a 7% em 2018, o valor mais baixo desde que alcançámos a Paz. Até ao ano de 2015, este indicador esteve sempre acima dos 25% (como pode ser visto na Figura 1), estando a reduzir-se desde aí com forte suporte do aprofundamento da reforma tributária, da reforma dos subsídios e de uma abordagem vigorosa de racionalização da despesa, particularmente nos anos mais recentes.
13. A política orçamental deve também minimizar a pressão que exerce sobre as taxas de juro praticadas no mercado financeiro doméstico, construindo uma posição financeira mais robusta, possibilitando a redução do *stock* da dívida interna e a expansão do crédito concedido ao sector privado. Para este fim, é essencial obter saldos fiscais equilibrados ou positivos nos próximos exercícios económicos, combinados com a melhoria dos termos contratuais dos novos financiamentos. Assim, mesmo com saldos equilibrados, se for garantido o alongamento da curva do serviço da dívida, será possível reduzir o peso do serviço da dívida nas despesas e gerar espaço fiscal favorável para a expansão do investimento em infra-estruturas, visando o crescimento económico.
14. Após quatro anos de défice fiscal, foi possível registar um superávit fiscal em 2018, situação que permitiu reduzir as taxas de juro e dar um novo ímpeto ao programa de regularização de atrasados internos. Em 2018, o saldo fiscal foi de 2,4%, tal como ilustrado na Figura 1. A proposta de OGE 2019 Revisto perspectiva um saldo fiscal equilibrado.

Figura 1 – Equilíbrio Fiscal 2010 - 2018



15. O terceiro canal através do qual a Política Fiscal procura gerar estabilidade macroeconómica é a própria promoção do crescimento económico. Num contexto

em que não é possível incorrer em défices fiscais para pressionar a procura agregada, e por esta via pressionar a produção interna, dado que esta opção seria contraproducente por gerar maior inflação e levar ao aumento das taxas de juro, a geração de crescimento económico passa a estar dependente a correcta definição da estrutura da Despesa Pública e da estrutura da Receita Pública.

16. Do lado da Despesa Pública, o crescimento económico é promovido por via da garantia da efectividade da execução da despesa e pela maximização da despesa orientada para a formação bruta de capital fixo (PIF) e para o apoio ao desenvolvimento (DAD). A efectividade da execução da despesa pública tem sido objectivada através da criação de instituições e mecanismos de controlo da qualidade da execução da despesa, bem como na descentralização do processo orçamental, tirando proveito do facto de os gestores provinciais e municipais terem um melhor conhecimento sobre as necessidades locais prioritárias.
17. Destacamos assim a institucionalização do Conselho Nacional de Concertação Local, a criação da Unidade Técnica de Apoio a Projectos, a criação do Gabinete dos Controladores Financeiros, a Criação do Fundo de Equilíbrio Nacional, o Programa Integrado de Intervenção Municipal e vários outros mecanismos de monitoramento do processo de execução do orçamento.
18. Do lado da Receita Fiscal, o crescimento económico é promovido pelo estabelecimento de um sistema fiscal moderno e promotor do crescimento, adoptando uma equilibrada combinação de tipos de imposto e do nível das respectivas taxas. Esta abordagem vai no sentido do não agravamento dos impostos que incidem sobre o rendimento de pessoas colectivas e um ligeiro agravamento dos impostos que incidem sobre o rendimento de pessoas singulares e sobre a riqueza. A implementação e melhoramento do sistema de arrecadação do IVA está no topo das prioridades da política fiscal, na medida em que este imposto levará ao aumento da base tributária, é mais eficiente na formação dos preços e contém elementos de incentivo à formalização da economia.
19. Para além dos parâmetros de política orçamental presentes no OGE 2019 Revisto, a estabilização macroeconómica está também a ser perseguida por via da eliminação dos principais riscos fiscais hoje identificados. Os riscos fiscais consistem em dinâmicas presentes com elevada probabilidade de agravar os desequilíbrios fiscais, caso se materializem. No caso de materialização de riscos fiscais (impacto negativo sobre os equilíbrios fiscais), torna-se muito mais difícil

alcançar os objectivos orçamentais referidos acima no curto/médio prazo. Por outro lado, nota-se que quando os agentes económicos se apercebem da existência de significativos riscos fiscais, apostam na busca de mecanismos de protecção, que precipitam, por sua vez, o aumento e a materialização do risco.

20. Entre os principais riscos fiscais hoje identificados, temos: i) Desequilíbrios Financeiros das Empresas Públicas; ii) Imparidades no Sistema Bancário; iii) Tendência de Redução da Produção de Petróleo.
21. O desequilíbrio financeiro e de tesouraria vivido por algumas das empresas públicas tem gerado disfunções na economia, na medida em que se acumulam dívidas significativas para com os seus fornecedores, se degrada a qualidade dos serviços que prestam à sociedade e se obriga a recorrentes capitalizações operadas pelo Estado, com impacto nefasto sobre o *stock* da dívida pública. Para reduzir estes eventos, o Executivo tem feito um acompanhamento mais próximo das maiores empresas públicas, reforçou institucionalmente o instituto responsável pelo acompanhamento das participações do Estado (IGAPE) e desenvolve um programa de privatizações que irá ajustar o sector empresarial público a uma nova forma de participação do Estado na economia. Em geral, pretende-se reestruturar as empresas públicas e o modelo de governação corporativa, tendo como objectivo último edificar empresas competitivas, financeiramente equilibradas, que prestem um serviço de qualidade e que tenha capacidade adaptativa a um contexto em constante mutação.
22. O Executivo está a perseguir a eliminação do risco fiscal relacionado com os bancos públicos por via de um programa de reestruturação e saneamento dos mesmos, bem como por via do reforço do modelo de negócio e da governação dos mesmos. Foi criada a RECREDIT como veículo para o saneamento do balanço do BPC, permitindo que este banco se liberte de parte do esforço de recuperação do crédito mal parado, focando-se no desenvolvimento do negócio. O programa foi desenhado de tal forma que sejam minimizados os custos fiscais de longo prazo decorrentes de um evento de crise financeira sistémica.
23. Relativamente à trajectória da produção petrolífera, o objectivo do Executivo é retardar, o máximo possível, o ciclo de queda da produção, por via da optimização da produção dos campos actuais, da exploração dos campos marginais, bem como por via da realização de novas descobertas e desenvolvimentos. Para o efeito, está em constante estudo a optimização do quadro fiscal orientado aos novos projectos do sector petrolífero, bem como será avaliada a oportunidade de optimização da participação da Sonangol nos diferentes blocos. A nível

corporativo, a Sonangol está a implementar um programa de regeneração, que busca a reorientação do Grupo para o *core* do seu negócio, contribuindo assim para o aumento dos níveis de produção de petróleo, bem como no desenvolvimento do segmento da refinação.

24. O Executivo de Angola está, portanto, comprometido com a estabilização macroeconómica, usando todos os instrumentos de política orçamental disponíveis, assim como os de natureza monetária, fiscal, financeira e estrutural. Um quadro macroeconómico estável será uma base decisiva para a atracção do investimento privado necessário ao crescimento económico e ao desenvolvimento sustentável do país.
25. A boa compreensão destas políticas por parte de todos os intervenientes directos e indirectos – os parceiros internacionais, os investidores, os partidos políticos, os quadros dirigentes da administração pública, os líderes de opinião e os contribuintes em geral – é fundamental para garantir a sua adesão, condição indispensável para juntos alcançarmos todos os objectivos propostos, que se traduzem em prosperidade e oportunidades para todos os angolanos.