

OS EFEITOS DA REDUÇÃO DOS SUBSÍDIOS ORÇAMENTAIS AOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS (segunda parte)¹

Periodicamente, o tema dos subsídios aos preços dos combustíveis em Angola é trazido para o centro dos debates económicos, haja em vista as implicações que eventuais reduções no seu montante acarretam. Embora não existam indagações estatísticas sobre a percepção da maioria da população quanto aos subsídios aos combustíveis, acredito, no entanto, que desconhece que os preços dos derivados do petróleo não são os reais. Mas mesmo assim, a população mais humilde e de rendimentos baixos queixa-se dos elevados preços desses combustíveis.

Será que os subsídios são uma situação normal do funcionamento das economias de mercado? Existem circunstâncias especiais em que os preços de determinados bens e serviços devam ser subsidiados? Quem na verdade acaba por pagar estes subsídios (nunca se deve esquecer que em Economia não há almoços grátis)? Serão, na verdade, úteis à economia e mesmo aos sectores e pessoas beneficiadas? Que tipo de distorções as políticas de subsidiação de preços introduzem no funcionamento dos mercados e na repartição do excedente económico? Serão os subsídios a preços uma forma de melhorar a distribuição do rendimento ou, pelo contrário e em determinadas circunstâncias, como é o caso dos combustíveis, pioram o acesso ao rendimento nacional da parte dos mais pobres? Serão as franjas mais pobres da sociedade a beneficiarem dos subsídios aos preços dos combustíveis? Qual o custo de oportunidade dos subsídios aos preços dos combustíveis, já que sempre nos confrontamos com uma restrição económica fundamental que é a escassez de recursos? Como se constata, uma quase infinidade de problemas, atestando a natureza complexa deste fenómeno dos subsídios e do contrário, ou seja, da des-subsidiarização.

Os subsídios em Angola vêm do tempo do Partido único, do centralismo democrático e da economia administrativa. Do tempo em que, por determinação ideológica, o Estado era o senhor absoluto da sociedade e o garante da felicidade dos cidadãos. Portanto, o Estado-Paternalista, o Estado-Providência, uma espécie de Big-Brother do 1984 do George Orwell. Os cidadãos e os agentes económicos públicos apenas deviam cumprir as orientações emanadas do Estado que tudo o resto aconteceria como consequência do seu saber supremo. Uma das ideias generalizadas nesse tempo é que as economias administrativas e centralizadas não têm inflação. A conjugação entre oferta e procura em todos os mercados tinha de ser perfeita e se assim não fosse ou se fixavam os preços dos bens e serviços, ou se subsidiava o seu real valor económico, ou se usava a taxa de câmbio como instrumento para

¹ Semanário Expansão de 24 de Outubro de 2014.

artificialmente se tornarem as mercadorias importadas mais baratas. Fosse através de que meio fosse, o importante era mostrar-se que a economia não tinha inflação e que os preços se mantinham preguiçosamente os mesmos durante longos anos. Sem preços verdadeiros, a felicidade das pessoas estava garantida. Os subsídios aos preços são uma forma de afastar a inflação dos bens e serviços patrocinados, mantendo-se os respectivos preços de mercado longamente imutáveis. Significa, portanto, que entre subsídios e preços fixos – duas das bases de funcionamento da economia administrativa e centralizada da parte final dos anos 70, dos anos 80 e 90 do século passado – não há diferenças em relação à finalidade prosseguida, mas há-as em matéria de implicações económicas e de finanças do Estado. Criou-se, assim, uma mentalidade de dependência do Estado e uma cultura de imobilismo que, infelizmente, ainda hoje preenche a consciência social das pessoas e limita a capacidade empreendedora dos agentes económicos. Mexer nos subsídios aos preços dos combustíveis esteve fora de questão durante este tempo todo (pese embora os ajustamentos pontuais que o Governo tem feito de tempos em tempos), porquanto social e politicamente podem desencadear consequências imprevisíveis. Até porque, na consciência de muitas pessoas, ter derivados de petróleo a preços baixos, ainda que irrealistas, economicamente insuportáveis e internacionalmente não comparáveis em eficiência é uma forma de Angola se beneficiar do facto de ser um produtor (importante) de petróleo.

A energia no seu sentido lato (electricidade, combustíveis) tem uma posição central no funcionamento dos sistemas económicos, pelos efeitos a montante e jusante que exerce sobre o crescimento. Um dos vectores da competitividade estrutural das economias é a energia, disponibilizada em quantidades suficientes e a preços de eficiência. E é através da electricidade, regularmente assegurada, que se possibilita às empresas funcionarem com estabilidade, deslocando para outras áreas de gestão e organização recursos financeiros e capacidade de inovação. Manter as fábricas a funcionar na base de geradores é não só custoso, como representa alguma ameaça ao equilíbrio ambiental.

Anualmente o Estado aloca, no seu orçamento geral, cerca de 5 mil milhões de dólares a título de subsídios aos combustíveis e com a finalidade de manter os respectivos preços de venda à economia (empresas, famílias e o próprio Estado) inalterados, independentemente do preço do petróleo no mercado internacional. De resto é pelo diferencial entre este preço e o preço final do refinado que se calculam os montantes dos subsídios. Sempre que os preços internacionais baixarem, o valor dos subsídios reduz-se, o que pode ser uma vantagem para as finanças do Estado. Só que para a economia não é nada bom, pois reduzem-se as receitas em divisas e também as receitas fiscais, fundamentais para financiar o investimento público. E seguramente que esta redução é inferior aos ganhos com a diminuição do montante de subsídios. Num ambiente internacional de subida sistemática dos preços do petróleo, os

subsídios tenderão a aumentar cada vez mais. Este processo tem de terminar. O desperdício económico e o desaproveitamento social associados a 5 mil milhões de dólares anuais são muito elevados, ainda que a maior parte da população não tenha disto noção clara.

Mas a redução ou eliminação dos subsídios aos preços dos combustíveis passa por: uma substancial melhoria da eficiência da refinaria de petróleo (a construção da nova refinaria é a solução ideal), um funcionamento regular do sistema de produção e distribuição de electricidade (o aumento da produção de electricidade de Cambambe, a construção da nova barragem de Laúca, no Kwanza Norte (um investimento público de mais de 3 mil milhões de dólares) e a melhoria da capacidade de outras barragens hidroeléctricas são sinais duma alteração estrutural na capacidade de fornecimento de electricidade no futuro), uma aplicação socialmente rentável dos montantes dos subsídios a cortar (o mais fundamental é encontrarem-se aplicações alternativas com um valor social de retorno superior à perda social associada a preços baixos dos combustíveis), um gradualismo do processo de diminuição (abordagem discutível face a quem prefere um choque de oferta único, ainda que de proporções elevadas, para se reduzir espaço ao aparecimento de comportamentos especulativos e prejudiciais ao processo de absorção dos impactos sobre a inflação) e uma compensação imediata do rendimento das franjas sociais mais desprotegidas da população.

Uma forma de se estimarem os custos de oportunidade destes subsídios é confrontar o seu valor com os gastos em educação e saúde, duas áreas importantíssimas do Índice de Desenvolvimento Humano, no qual Angola tem tido um péssimo desempenho ao longo dos anos. Apesar de as despesas sociais representarem, grosso modo, 32% das despesas públicas totais – e de se ter notado um incremento desde 2002 – a realidade quotidiana mostra uma qualidade destes serviços que sempre deixou a desejar, reclamando a população de parcos rendimentos por atendimentos mais de acordo com a sua condição de seres humanos iguais a quaisquer outros. As despesas orçamentais com a educação ascenderam, em 2013, a 4,5 mil milhões de dólares e com a saúde a 3,2 mil milhões, ou seja bem abaixo dos 5 mil milhões de subsídios. O reforço orçamental destes dois sectores tem de ser feito à custa da redução dos subsídios.