



Centro de Estudos e Investigação Científica
Universidade Católica de Angola

WORKING PAPER

Nº 01

Setembro 2014



OS GRANDES DESAFIOS DO CRESCIMENTO ECONÓMICO DE ANGOLA ATÉ 2017 – AS COMPONENTES FINANCEIRAS

Autores

Alves da Rocha, Investigador Director

Com participação de:

Carlos Vaz, *Investigador Assistente*

Francisco Paulo, *Investigador Auxiliar*

Índice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| APRESENTAÇÃO..... | 3 |
| 1.- INTRODUÇÃO | 4 |
| 2.- FISCALIDADE E CRESCIMENTO ECONÓMICO. A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA. | 6 |
| 2.1.- Aspectos Gerais..... | 6 |
| 2.2.- Fiscalidade em Angola, suas características e seu comportamento entre 2000 e 2013 | 14 |
| 3. OS PRINCIPAIS OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS DO GOVERNO..... | 31 |
| 4. AS LINHAS TENDENCIAIS DE EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS MACRO-ORÇAMENTAIS (2014-2017) E A SUA SUSTENTABILIDADE FUTURA. | 34 |
| 4. CONCLUSÕES..... | 45 |

APRESENTAÇÃO

A primeira nota é a da manutenção do título deste documento de análise que já vem desde 2012, altura em que as projecções – mais aceitáveis e credíveis estabeleciam como horizonte 2017 – não iam além deste ano, coincidente com o final da presente legislatura política. O Fundo Monetário Internacional e outras instituições internacionais passaram a disponibilizar projecção até 2019 no primeiro caso e 2020 no segundo. Assim, em rigor, os grandes desafios de Angola nas suas componentes financeiras colocam-se até 2020.

A segunda observação é do foro das receitas fiscais do Estado. No estudo o foco centrou-se nas de origem petrolífera, deixando de fora, na análise global – porque na análise detalhada sobre a fiscalidade não petrolífera outros impostos foram tidos como relevantes – outras origens, mormente de natureza mineral. Na verdade, dentro da fiscalidade “mineira” só os impostos petrolíferos é que realmente contam. As receitas deste tipo provenientes dos diamantes e outros minerais são absolutamente irrelevantes no conjunto (cerca de 250 a 300 milhões de dólares por ano), donde não representarem qualquer alternativa para a diversificação do sistema fiscal angolano. O Semanário Expansão apresenta uma reportagem sobre o sector diamantífero em Angola (5 de Setembro de 2014) onde se afirma: *“Receitas fiscais do sector diamantífero subiram 9% até Julho face ao homólogo, mas as exportações estão a crescer a um ritmo inferior ao esperado pelo Governo”*.

A terceira observação relaciona-se com a origem deste trabalho de pesquisa. O mesmo faz parte do Programa de Actividades do CEIC e vem na sequência de um outro onde se punham em análise os desafios estritamente económicos do país até 2017. Este estudo teve bastante repercussão porque uma das suas conclusões mais ousadas era a da provável entrada da economia nacional numa espécie de “estado estacionário” de Solow. Estas conclusões foram baseadas nas projecções internacionais (FMI e outras) sobre o crescimento económico de Angola que apontavam para uma taxa média anual até 2017 de cerca de 5,5%. As novas previsões do Fundo Monetário corrigem esta taxa média para cima, mas numa forma não muito expressiva: 6%.

A quarta observação tem a ver com um projecto de pesquisa CEIC/CMI na área da reforma tributária em Angola. Já foram elaborados três “briefs” sobre o tema e espero que as conclusões e os resultados intermédios que agora apresento possam ser úteis a este projecto conjunto.

Finalmente, tive duas colaborações neste estudo: Francisco Paulo, que igualmente é membro da equipa CEIC/CMI para o projecto sobre a reforma tributária em Angola e Paxote Gunza na recolha de informação sobre a fiscalidade não petrolífera em Angola.

1.- INTRODUÇÃO

Ainda não se passaram 6 meses do corrente ano e já as previsões de crescimento económico de Angola estão a ser revistas em baixa, incluindo o Governo. Neste caso, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 previa uma taxa de variação do PIB para 2014 de 8,0%, enquanto no Relatório de Fundamentação do OGE para 2014 se apontava um valor ainda maior, de 8,8%. Num primeiro exercício de ajustamento, para efeitos da programação económica, o Governo fixou a taxa de referência de crescimento do PIB em 9,3%, ou seja, um optimismo que assentava particularmente na evolução da produção de petróleo (entre 4% e 6,5%) e nos restantes sectores de actividade (11,8%). Instalada a “crise” no sector petrolífero, todas as previsões foram revistas em baixa, trabalhando-se agora na base duma taxa global de crescimento de 6,7% com uma previsível quebra na produção de petróleo de 3,5%.

Aliás, estes ajustamentos em baixa foram igualmente feitos pelo Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras instituições internacionais. Por exemplo, o *The Economist*, através da *Economist Intelligence Unit* (Abril 2014), sustenta mesmo que terminaram os dias de expansão económica forte em Angola, porque o seu principal motor apresenta sintomas de “gripe”, relacionados com os problemas técnicos que ultimamente e de forma recorrente têm afectado a produção do óleo¹. Para 2014, o EIU prevê uma taxa de crescimento de 4,2%, mas admite que até 2017 as revisões vão ser constantes, embora sempre na vizinhança do intervalo 4-5% ao ano. As metas de produção de petróleo estão em risco – o Ministro Botelho de Vasconcelos já veio a público garantir que a retoma vai acontecer – não sendo possível atingir-se em 2015 a meta de 2000000 de barris por dia. As perspectivas de evolução do preço do petróleo, para o EIU, também são pessimistas, ainda que nas suas previsões de Abril a crise política e militar no Iraque e Afeganistão não tivesse sido levada em devida consideração. As receitas petrolíferas em Angola podem diminuir 3% em 2014 e a verificação dum défice fiscal é mais do que certa.

O FMI corrigiu para 5,3% em 2014 e 5,5% em 2015 (*Regional Economic Outlook – Sub Saharian Africa*, April 2014), mas, após a finalização da sua Missão ao abrigo do Artigo IV de Julho de 2014 (*2014 Article IV Consultation with the Republic of Angola*, Press Release nº 14/343, July 15, 2014), novo ajustamento para baixo foi considerado oportuno, justificado pela esperada quebra na produção agrícola e na extracção de petróleo. Assim, para 2014 o FMI projecta uma taxa real de crescimento do PIB de 3,9%. Devido a este acerto, a previsão para 2015 sofreu um ligeiro incremento de 0,4 ponto percentual relativamente à previsão contida no seu relatório global de Abril de

¹ O CEIC, nos seus Relatórios Económicos de 2010 e 2011 questionou se, depois da crise económica e financeira mundial de 2008/2009 e que afectou Angola, colocando a taxa de variação do PIB em 2,4%, depois de se ter situado em 13,8% em 2008, a “mini-idade de ouro” do crescimento da economia nacional não tinha chegado ao fim. Creio que poucas pessoas terão lido estas preocupações da UCAN e do CEIC.

2014. Por seu turno, o Banco Mundial (Global Economic Prospects, June 2014) a coloca em 5,2%, com ligeiros aumentos em 2015 e 2016 (6,5% e 6,8%, respectivamente).

Muito mais recentemente (Agosto de 2014) a Agência de Notação Financeira Internacional Standard & Poor's reviu em baixa a previsão de crescimento de Angola em 2014 de 8% para 4,5% principalmente devido ao abrandamento da produção de petróleo. Talvez por isto, a agência de notação financeira Fitch tenha revisto em baixa o coeficiente de risco de Angola, passando-o de positivo para apenas estável.

O BPI (Banco Português de Investimentos), através do seu Departamento de Estudos Económicos, coloca a taxa de crescimento do PIB angolano, para 2014, em 4,5%.

Tal como era usual (parece que agora já não tanto, dada a perda do seu grande domínio económico mundial) dizer-se “quando a economia americana apanha um resfriado, a economia internacional contrai uma pneumonia”, em Angola, se o sector petrolífero se “engripa”, o resto da economia ressent-se de imediato. A dependência financeira do petróleo é doentia, mas no estado actual da economia nacional não existem alternativas diferentes credíveis e perspectivas fortes de mudança radical deste cenário (até porque é preciso estimular o investimento privado e o consumo das famílias e melhorar o índice de Gini (repartição secundária do rendimento)).

A Reforma Tributária em curso, com os avanços e recuos conhecidos, não é a panaceia para o aumento das receitas fiscais do Estado, embora sejam de esperar acertos para cima nos montantes de impostos cobrados, essencialmente explicados pela maior universalidade do sistema fiscal – formação de uma consciência de que todos os cidadãos e empresas devem pagar impostos (para o que a recente amnistia fiscal para os contribuintes com dívidas de imposto industrial, imposto de selo, imposto predial urbano e imposto sobre a aplicação de capitais não vai contribuir, devido ao seu carácter classista ao beneficiar mais quem menos precisa, desde logo pela exclusão do perdão estatal dos rendimentos do trabalho²) – e pela maior eficiência na cobrança e fiscalização (redução da evasão fiscal)³.

O crescimento regular da actividade económica do país é a única fonte estável das receitas fiscais.

² Também devido a questões de natureza técnica, relacionadas com a modalidade de retenção na fonte que a cobrança deste imposto assume.

³ O Semanário Expansão noticiou, em 25 de Julho de 2014, um aumento de 25% (equivalente a 400 mil milhões de Kwanzas) na cobrança de receitas fiscais, devido às políticas seguidas no âmbito da reforma tributária e do reforço das actividades das repartições fiscais.

2.- FISCALIDADE E CRESCIMENTO ECONÓMICO. A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA.

2.1.- Aspectos Gerais

A sustentabilidade das finanças públicas e da dívida pública dependem, em grande medida, do crescimento económico. Claro que, a boa gestão e governança, o cumprimento de regras sãs de utilização dos dinheiros públicos – o que pressupõe transparência e ausência de corrupção – e o respeito pelo bem comum (materializado no fornecimento de bens públicos de qualidade) contribuem também para a sustentabilidade das finanças públicas. Contudo, sem a base material, traduzida na capacidade de criação anual de valor agregado global, só as boas regras não são suficientes para que a máquina administrativa do Estado renove os seus compromissos para com a sociedade e os cidadãos, no sentido duma melhoria sistemática das suas condições de vida que garantam a dignidade humana.

Relativamente à dívida pública angolana (interna e externa) a apreciação comum sobre o seu significado é a de, por enquanto, não constituir problema de maior o seu peso no PIB, sendo, por conseguinte, ainda gerível dentro de padrões rentáveis para a economia nacional. Mas o que esta análise não retém é exactamente a sua sustentabilidade a longo prazo, mesmo que a sua representatividade relativa continue a manter-se em 30-40% do PIB. É por isso que o crescimento económico é uma variável determinante nesta análise.

Está disponível uma relação matemático-económica, no âmbito do estudo da “restricção orçamental pública”, que estabelece uma correlação entre a taxa de juro real dos empréstimos públicos (no fundo uma taxa média ponderada da dívida pública) e a taxa real de crescimento do PIB: a economia não deve endividar-se para lá das suas capacidades reais e potenciais (futuras) de a pagar com o crescimento económico. Sempre que as decisões públicas de aumento das despesas gerarem défices fiscais/orçamentais sistemáticos, a dívida pública pode tornar-se insustentável e representar encargos insuportáveis para as gerações futuras. Depreende-se desta afirmação que a sustentabilidade dos países não se relaciona apenas com as questões ambientais e mesmo económicas, havendo que garanti-la também na equação financeira pública gerações presentes-gerações futuras.

Transcrevendo essa equação – a ser retomada e desenvolvida mais adiante – nas suas componentes essenciais, ou seja, deixando de fora as receitas patrimoniais (praticamente inexistentes em Angola) e as provenientes de emissão de moeda (para se evitar que a actividade do Estado seja inflacionista), tem-se:

$$bt = (1+rt)/(1+yt) + gt - pt$$

Onde **pt** é o rácio das receitas fiscais em relação ao PIB, **bt** o rácio da dívida pública relativamente ao PIB, **gt** o rácio das despesas públicas, **rt** a taxa de juro da dívida pública e **yt** a taxa de crescimento do PIB. O índice **t** refere-se a um determinado ano.

Algumas verificações:

- a) Se a taxa de crescimento do PIB for igual à taxa de juro real, então o “stock” da dívida pública mantêm-se, pelo que o financiamento do défice primário (caso $gt > pt$) se faz apenas com recursos à emissão monetária (receitas de senhoriagem)⁴.
- b) Se $gt = pt$ (saldo primário nulo), então a capacidade de endividamento do Estado depende da taxa de juro da dívida e da taxa de crescimento do PIB.
- c) **Conclusão fundamental:** o rácio da dívida pública bt diminuirá só quando a taxa de juro real for inferior à taxa de crescimento do PIB, em situação “coeteris paribus”⁵.

Quando os défices das contas públicas acontecem sistematicamente – incrementos salariais na função pública sem contrapartidas na eficiência dos serviços prestados à economia e às famílias, investimentos públicos sem critério, e por conseguinte, sem retorno financeiro e de valor agregado global, despesas de funcionamento decididas fora dos contextos das efectivas necessidades dos serviços públicos (tráfico de influências, mistura entre negócios e política) – a sua cobertura só pode ser feita ou por incremento de impostos (penalizadores das empresas, famílias e cidadãos), ou por emissão de dívida (conflito geracional), pois a emissão de moeda (financiamento inflacionista) passou a estar fora deste painel de opções.

Haverá limites para a fiscalidade? No plano teórico é possível afirmar-se que não. Com efeito, é imaginável, em tese, admitir-se uma situação em que o nível de fiscalidade seja de 100%, a que corresponde um trabalho completamente gratuito e um fornecimento gratuito de todos os bens e serviços.

Numa perspectiva prática esta questão tem todo o sentido, pelas implicações económicas, sociais e até políticas, estas relacionadas com os ciclos eleitorais e com as funções de reacção dos cidadãos. Os limites da fiscalidade colocam-se, então, em termos da fixação dum limiar máximo, para além do qual os impostos acabam por perder a sua eficácia económica e deixarão de ser os reguladores dos processos de asseguramento de justiça tributária relativa.

As primeiras tentativas de fixação dum máximo para os impostos surgiram com os economistas clássicos, cuja posição sobre a matéria pode ser sintetizada pela

⁴ Na crise europeia das dívidas soberanas, a sua compra pelo Banco Central Europeu correspondeu a uma emissão de moeda.

⁵ O economista americano T. Domar (descobridor, em colaboração com o economista britânico H. Harrod do célebre modelo Harrod-Domar de crescimento económico) afirmou, em 1944 (praticamente pós-segunda guerra mundial e a eminência da recuperação da economia europeia com o apoio norte americano através do Plano Marshall), que era possível à economia americana suportar sucessivos défices orçamentais (financiados por dívida), desde que a taxa de crescimento fosse superior à taxa de juro real.

afirmação de Jean Baptiste Say de acordo com a qual um bom plano financeiro é sempre o que se propõe gastar pouco e que o melhor de todos os impostos é o que for mais pequeno.

O estabelecimento, pela primeira vez na História da Fiscalidade, dum limite máximo quantificado para os impostos parece dever-se a Proudhon, que na sua *Théorie de l'Impôt* advogava um valor de não mais de 10% dum agregado macroeconómico significativo (provavelmente o Produto Interno Bruto). Defende, igualmente, que este limite é provisório, devendo ser ajustado ao longo do tempo, à medida que as sociedades se desenvolvem, mas no sentido de nunca ultrapassar a vigésima parte do Produto.

Mais tarde, Leroy-Beaulieu escrevia que um imposto bem administrado não deve ultrapassar 5% do conjunto dos rendimentos dos cidadãos. De 5% a 7% do rendimento dos habitantes, o imposto ainda pode ser facilmente suportado, mas acima dos 10% torna-se francamente muito pesado, sendo muitas vezes difícil de cobrança.

Estes limites terão mantido alguma credibilidade até aos primeiros anos do século XX, tendo sido, nos anos subsequentes, completamente pulverizados pelas novas realidades económicas, de que se destaca o Welfare State e o Estado-Providência.

No contexto destas novas condições, Colin Clark é o primeiro a propor um limite nas sociedades democráticas, pacíficas e não totalitárias, tendo-o fixado em 25% do rendimento nacional. A ultrapassagem deste limite teria como consequência o desencadeamento de perigosas tensões inflacionistas, pelas vias da escassez da oferta e do excesso do consumo público⁶. De resto, o próprio Keynes, embora considerando que este limite representasse tão-somente uma inferência estatística bastante precária, concordava com o seu valor, tendo-o expressado numa carta enviada a Colin Clark.

Um outro economista, alemão de nacionalidade, Fritz Neumark, defendia que o crescimento da fiscalidade para lá dos 50% contribui, decisivamente, para que não fiquem intactas instituições decisivas para o funcionamento duma economia de mercado, como o direito à propriedade privada, a liberdade de escolha dos consumidores e a iniciativa individual.

Deve-se, no entanto, a Arthur Laffer o estudo mais detalhado e criterioso quanto aos limites da fiscalidade. Partindo duma ideia difundida pelos economistas clássicos, afirmou a existência duma relação entre os impostos e a estrutura das

⁶ Ver “Teorias Explicativas do Crescimento das Despesas Públicas”, capítulo VI desta *Sebenta*.

respectivas taxas, concluindo que das diferentes estruturas há-de prevalecer uma que maximiza as receitas fiscais.

De acordo com esta relação – que passou a ser designada por **Curva de Laffer**⁷ - as receitas fiscais começam por ser uma função crescente das taxas dos impostos, até atingirem um ponto máximo, ultrapassado o qual tornam-se uma função decrescente daquelas mesmas taxas fiscais, até se reduzirem a zero, quando a taxa atingir o nível de 100%.

Este comportamento da curva parabólica assenta, segundo Laffer, na circunstância da variação das taxas dos impostos desencadear dois efeitos nas receitas fiscais:

- **Um primeiro efeito aritmético**, em que as receitas fiscais variam na proporção directa do aumento das respectivas taxas de imposição e num valor igual ao produto entre as taxas e a matéria colectável. Este efeito corresponde à parte ascendente da curva parabólica.
- **Um segundo efeito económico**, decorre do impacte que o aumento dos impostos exerce sobre os detentores dos factores de produção, trabalho, capital e iniciativa: variando as taxas dos impostos, altera-se, em sentido contrário, o incentivo ao uso daqueles factores. Em especial, a partir de determinado nível, subidas das taxas reduzem o estímulo à utilização dos referidos factores, que passam a ficar ou inactivos (custo de oportunidade do lazer) ou então a serem canalizados para a economia subterrânea. Em qualquer caso, reduz-se a matéria colectável e, por mais elevadas que sejam as taxas de imposição fiscal, também as receitas fiscais totais. É o conhecido efeito-substituição na oferta de trabalho analisado no capítulo IV – As Funções Fiscais Modernas – desta Sebenta.

Em síntese, com taxas de imposição fiscal baixas, o efeito predominante é o aritmético, pelo que o seu aumento proporciona acréscimo das receitas fiscais. Mas a partir de determinado ponto, o efeito económico sobreleva o efeito aritmético, originando o aumento das taxas diminuição das receitas fiscais.

Todas estas deduções são correctas, mas o que ainda se desconhece é o valor exacto do ponto de inflexão da curva parabólica, ao qual, teoricamente, corresponderia a taxa máxima de imposição e o valor máximo das receitas fiscais. Foram sendo registadas algumas tentativas de determinação econométrica da Curva de Laffer, tendo em vista, designadamente, a avaliação do ponto de inflexão, onde as receitas fiscais se maximizam, para uma determinada taxa de imposição, que seria então a óptima. Os resultados obtidos não têm permitido grandes conclusões,

⁷ De tipo parabólico, com uma fase ascendente – em que as derivadas parciais são positivas – e uma outra descendente, onde os incrementos marginais dos impostos seriam decrescentes. Esta curva parabólica tinha como eixos coordenados as receitas fiscais em ordenadas e as taxas de imposição fiscal nas abcissas.

restando da Curva de Laffer o seu extraordinário poder atractivo dado pelo facto de que uma redução das taxas de imposição pode aumentar as receitas fiscais⁸.

Em definitivo, o limite da fiscalidade constitui um fenómeno reconhecidamente complexo, onde se entrecruzam diversas disciplinas, algumas dificilmente acessíveis à indispensável quantificação. Acresce tratar-se duma realidade algo fugaz, passível de variar, num mesmo espaço, ao sabor das épocas e circunstâncias.

Em termos gerais, um bom sistema fiscal deve revestir-se das características seguintes: *equidade, eficiência, minimização dos custos de administração (gestão da cobrança de impostos) e de cumprimento (despesas relacionadas com o pagamento de impostos pelos contribuintes)*⁹. A **equidade** (a tributação sobre os cidadãos deve nortear-se por razões de justiça, porquanto nunca se deve perder de vista que o imposto é um cedência obrigatória de rendimentos privados para o Estado¹⁰) desdobra-se em dois aspectos essenciais: o princípio do benefício e o princípio da capacidade para pagar impostos.

O princípio do benefício estabelece que cada um deve contribuir para o financiamento das despesas públicas de acordo com os benefícios que o Estado lhe proporciona. Nada de mais justo. Ao longo desta Lições se foi afirmando que o imposto significa uma punção do rendimento privado e ninguém é mais apto que o seu proprietário para lhe dar o melhor destino (poupança, consumo, investimento, gastos supérfluos¹¹) e, portanto, o contribuinte espera receber do Estado uma utilidade, individual e social, semelhante à que retiraria se não pagasse o imposto. Exposto de outra maneira: *a utilidade marginal dos serviços que o Estado fornece ao contribuinte deve igualar o montante de imposto pago*. Esta a equação básica do princípio do benefício da equidade fiscal. A única forma que o contribuinte tem de protesto contra a violação, pelo Estado, deste princípio é através do voto, porque se está a raciocinar

⁸ Os políticos apoderaram-se desta virtualidade da Curva de Laffer, tendo substituído o “*pode aumentar*”, pelo “*aumentará*”. Pouco importa que esta Curva seja matematicamente duvidosa, a partir do momento em que é politicamente exacta. Ela justifica a “*revolta fiscal*”, não dum ponto de vista populista, mas no terreno da eficácia económica. Com Laffer, a revolta fiscal tornou-se intelectualmente respeitável.

⁹ Costa Fernandes, Abel L. – A Economia das Finanças Públicas, Almedina, Novembro de 2010.

¹⁰ Nem sempre, ao longo da história, o princípio da equidade se verificou. Os regimes autoritários e os regimes feudais baseados no aluguer da terra pelos senhores feudais praticaram modalidades fiscais muito injustas e desproporcionalmente distribuídos os respectivos esforços fiscais. Foram a Revolução Francesa – que serviu de mote para a implantação de sistemas fiscais proporcionais (eventualmente mais amigos dos contribuintes) – e a economia pós-industrial e de serviços que revolucionaram os princípios fiscais conservadores, em favor de modelos onde a equidade passou a ser um dos princípios fundamentais. Não se deve, igualmente, deixar de referir o papel do movimento sindical internacional em favor duma melhor distribuição do esforço fiscal dos contribuintes.

¹¹ Pode parecer estranha e obtusa uma decisão privada de aplicação de rendimentos em gastos supérfluos, admitindo-se a racionalidade como um dos pressupostos fundamentais da decisão económica. Porém, o respeito do princípio da liberdade – próprio das democracias – pode tornar compreensível, e mesmo aceitável, este tipo de decisão. É que, quem assim procede, pode encontrar no supérfluo alguma utilidade individual, que a liberdade de decisão lhe permite usufruir.

no contexto de democracias parlamentares onde a liberdade de escolha é um direito constitucional. Aquela equação de equilíbrio entre utilidade marginal individual e montante de imposto pago, para ser válida, pressupõe a existência ou a possibilidade de se estabelecer, uma função de utilidade individual tradutora duma declaração honesta das suas preferências. Percebe-se, facilmente, que esta é a melhor forma de se induzir uma afectação eficiente dos recursos financeiros do Estado¹².

O princípio da capacidade de pagar estabelece que cada contribuinte só é obrigado a pagar imposto na exacta medida da sua possibilidade de o fazer (por isso, existem as isenções e as reduções e os diferentes sistemas progressivos ou proporcionais). Não existe, neste princípio, nenhum tipo de consignação de receitas às despesas, como o caso anterior. A principal questão é a da avaliação da capacidade de pagar imposto: deve ser avaliada pelo rendimento, pelo consumo ou pela poupança? Ou pela riqueza e os derivados sinais exteriores?¹³

A **eficiência** dum sistema fiscal é avaliada numa perspectiva do mercado e da forma como o seu funcionamento é interferido pelos impostos. A grande maioria dos impostos, directos e indirectos, afecta os mecanismos de mercado e, conseqüentemente, da afectação de recursos e factores escassos, não sendo, portanto, neutros do ponto de vista da eficiência económica, porque alteram os preços relativos e as lógicas de formação dos preços. Impostos neutros são os que não modificam os preços relativos de bens e serviços e não modificam o comportamento das pessoas. Na literatura anglo-saxónica são designados por *lump-sum*. Estes impostos são lançados sobre bases tributárias que os contribuintes não conseguem alterar (sexo, idade¹⁴) e não provocam alterações, salvo as que derivam da redução da procura por decréscimo do rendimento (o sobejamente conhecido efeito-rendimento dos impostos). Os **impostos indirectos** alteram a combinação produzida e consumida de bens e serviços, e, portanto, fere a eficiência na alocação de recursos e factores. Em termos de economias abertas, os impostos indirectos reduzem a competitividade das

¹² Ainda que inatacável no seu aparente muito bom senso, a sua aplicabilidade padece de várias dificuldades: quantificação dos benefícios pessoais, necessariamente subjectivos; expectativas e estratégias individuais visando o pagamento mínimo de imposto; conhecimento da função procura de cada sujeito com relação a cada bem ou serviço provido pelo Estado; o valor a dar-se a actividades do Estado não necessariamente de fornecimento de bens e serviços, como a gestão macroeconómica, a estabilidade económica (e social) e a redistribuição do rendimento (são, portanto, casos em que a aplicação do princípio do benefício impediria de proporcionar ao Estado um montante suficiente de recursos financeiros). Apesar destas complexidades, impeditivas duma aplicação do princípio como base dum sistema fiscal, aparecem áreas onde o mesmo tem completa aplicabilidade, como no caso de certas taxas. O recurso às taxas é uma forma de se ajustarem os custos aos benefícios individuais. A taxa de circulação automóvel e as portagens, por exemplo, podem ser um bom exemplo da aplicação do princípio do benefício.

¹³ Mais dificuldades: rendimento bruto ou rendimento líquido? Rendimento corrente ou rendimento permanente? Rendimentos pecuniários ou também em espécie? Indivíduos com o mesmo rendimento têm a mesma capacidade de pagamento de impostos?

¹⁴ Exemplos meramente académicos para se explicar o significado de impostos *lump-sum*, casos em que o montante do imposto independe do rendimento ou da riqueza.

economias, diminuindo-se as exportações e aumentando-se as importações. Em zonas fronteiriças entre países, os impostos indirectos podem provocar a mobilidade dos factores de produção em direcção às regiões onde esta carga fiscal seja menor¹⁵. Os impostos indirectos influenciam, imediata e directamente, a inflação, que representa uma importante distorção dos mercados. Os **impostos directos** influenciam criticamente decisões muito importantes para a economia: trabalho e lazer (custo de oportunidade do descanso que permite praticar desporto, disfrutar cultura e fazer turismo), poupança e consumo (equivalência ricardiana), reafecção de factores de produção entre sectores de actividade (nos casos em que os rendimentos do trabalho sejam discriminados de acordo com a natureza da actividade exercida¹⁶), realocação das actividades económicas nos casos dos impostos directos divergirem entre países e regiões (ver o caso da SADC), formas de pagamento das remunerações dos factores de produção, etc.

Face à impossibilidade do uso de impostos *lump-sum*, a literatura especializada tem buscado soluções no domínio do *second best*. Ramsey¹⁷ na tributação indirecta e Mirrlees¹⁸ na tributação directa são autores de referência no domínio da chamada tributação óptima. Também Costa Fernandes trata exaustivamente destes temas¹⁹.

A **minimização dos custos de administração e cumprimento** está directamente correlacionada com os modelos institucionais e organizacionais das administrações fiscais, bem assim como com as suas competências e graus de autonomia. As diferentes soluções têm um impacto directo sobre custos e níveis de eficiência dos serviços prestados pelo Estado e sobre as soluções e incentivos proporcionados aos contribuintes para o cumprimento das suas obrigações fiscais. As despesas que o Estado tem de suportar para pôr a máquina fiscal em funcionamento (investimentos em edifícios e equipamentos, pagamento de rendas, salários e outras remunerações dos funcionários, funcionamento dos serviços, deslocações, etc.) são designadas de custos de administração. Os custos de cumprimento referem-se aos encargos que os contribuintes são forçados a suportar para terem as suas obrigações fiscais em dia: custos directos com o pagamento de remunerações a contabilistas para manterem a documentação em devido estado e custos de oportunidade sobre os contribuintes, como o tempo empregue no cumprimento de tais tarefas e quando forem executadas pelo próprio contribuinte.

¹⁵ Um exemplo actual refere-se às trocas comerciais entre Espanha e Portugal e em especial à compra de refinados de petróleo, mais baratos no primeiro país devido ao excesso de IVA no segundo.

¹⁶ Profissões de alto risco (mineiros, bombeiros, seguranças, etc.).

¹⁷ Ramsey, F – A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal*, 1927.

¹⁸ Mirrlees, J – An Exploration in the Theory of Optimum Income, *Review of Economic Studies*, 1971.

¹⁹ Costa Fernandes, Abel L. – *Economia Pública – Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas*, Edições Sílabo, 2008.

De acordo com Musgrave²⁰, os requisitos seguintes devem ser tidos em consideração para se conseguir “*arquitectar*” uma boa estrutura fiscal:

- (a) A distribuição da carga fiscal deve ser **equitativa**, traduzida num pagamento fiscal individual considerado justo.
- (b) Os impostos devem ser escolhidos de tal forma que se **minimize a interferência** com decisões económicas tomadas em mercados eficientes; ou seja, a perda de eficiência económica deve ser minimizada.
- (c) Os impostos devem ser usados como **veículos de correcção de ineficiências** dos mercados e do sector privado, desde que se revelem os melhores instrumentos.
- (d) A estrutura dos impostos deve facilitar o uso da política fiscal na obtenção dos **objectivos de estabilização e crescimento**.
- (e) O sistema fiscal deve permitir uma administração eficiente e não arbitrária, e deve ser compreensível por parte dos contribuintes; ou seja, **o sistema fiscal deve ser transparente**.
- (f) A administração e respectivo **custo de funcionamento** dos sistemas fiscais devem ser tão baixos quanto o permita a compatibilidade com outros objectivos da política fiscal.

Este deve ser o mapa a seguir na estruturação, administração e funcionamento dos sistemas fiscais. Evidentemente que os sistemas fiscais concretos se afastam deste ideal, mesmo os que se consideram mais avançados, como os dos países nórdicos europeus, em que a combinação entre equidade e eficiência parece das mais elevadas do mundo.

As dificuldades em implementar sistemas fiscais que respeitem as “*regras*” propostas por Musgrave relacionam-se com aspectos de natureza económica, social e política e que acabam, também, por fazer a diferença entre os próprios sistemas fiscais (ver o parágrafo respeitante aos modelos explicativos da evolução e comportamento das receitas públicas neste mesmo capítulo).

Uma das preocupações que mais insistentemente se tem colocado nos tempos mais recentes relaciona-se com os efeitos – incentivadores ou desincentivadores – que determinadas práticas fiscais podem exercer sobre a actividade produtiva e o crescimento económico, a poupança e a oferta de factores de produção, como o trabalho, a iniciativa e o espírito de risco.

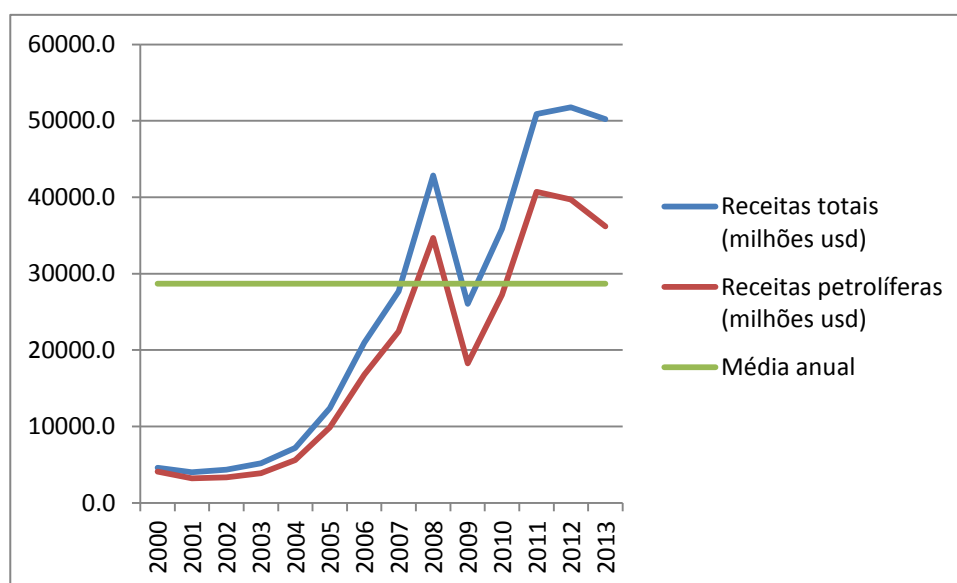
É sabido que a tributação tem um impacto directo na actividade económica dos agentes e das empresas, traduzido no desencadeamento de efeitos económicos, sociais e políticos com relevância para o desenvolvimento e a repartição do rendimento nacional. Alguns destes efeitos são previsíveis e até mesmo quantificáveis, enquanto outros o não são e só deles tomamos consciência quando se manifestam na

²⁰ Musgrave, Richard and Peggy – Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill International Edition, 1989.

prática. Os efeitos da política fiscal são variados, de grande impacto ou de pequena dimensão, permanentes ou passageiros, conflitantes ou compensatórios, etc.

2.2.- Fiscalidade em Angola, suas características e seu comportamento entre 2000 e 2013

As receitas públicas totais e as receitas petrolíferas mostram uma tendência temporal crescente, apenas entrecortada pelos impactos negativos da crise económica internacional 2008/2009. Em 2013, os réditos totais do Estado atingiram a assombrosa soma de 51 mil milhões de dólares, a terceira maior receita pública da África subsariana. A média anual de cobranças foi de 28672 milhões de dólares, equivalente ao PIB anual de muitas economias africanas, de pequeno e médio porte, para cá do deserto do Sara.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos fiscais e orçamentais” com base no OGE e FMI.

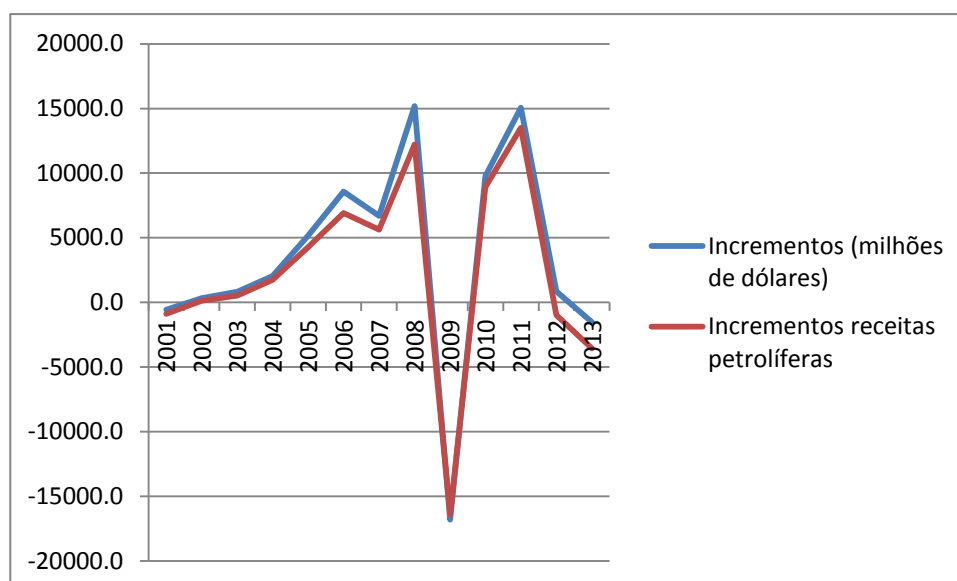
As informações fiscais disponíveis mostram que a segurança política e militar foi determinante para a estabilização das finanças do Estado do ângulo das suas receitas. É a partir de 2004 e até 2008 que se destaca o comportamento exponencial dos rendimentos tributários, interrompido em 2009 pela brutal e brusca queda do preço do petróleo.

A estreita ligação entre receitas totais e petrolíferas está bem expressa na figura anterior, onde se pode, igualmente, verificar o surgimento, depois de 2011, dos rendimentos fiscais provenientes das actividades directamente não petrolíferas. Em 2013, a diferença entre rendimentos totais e fiscais do petróleo foi máxima, no período limitado inferiormente pelo ano de 2000.

A fantástica recuperação das finanças do Estado depois de 2009 ficou especialmente a dever-se ao incremento médio no preço do petróleo de 40% em 2010 e 2011.

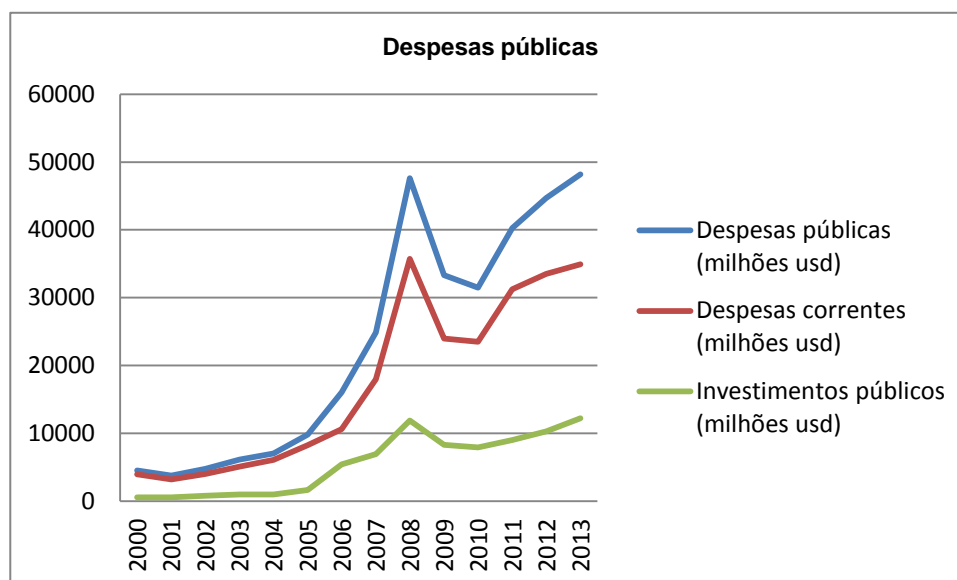
Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

A dependência das rendas do Estado do sector do petróleo é ainda mais nítida quando se comparam incrementos anuais nestas duas componentes das finanças públicas nacionais.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos fiscais e orçamentais” com base no OGE e FMI.

Os investimentos públicos, ainda a base fundamental – pelo menos enquanto se não estabilizarem os investimentos privados não petrolíferos – do crescimento do PIB não petrolífero, começaram a recuperar apenas depois de 2012, tendo atingido a cifra de 12,2 mil milhões de dólares, o que é significativo.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos fiscais e Orçamentais” com base no OGE e FMI.

Porém, o principal problema a considerar prende-se com a real capacidade de execução do Estado e da própria economia. No editorial do Director do Semanário Expansão de 29 de Agosto de 2014 era feita referência às declarações do Presidente da

Comissão de Economia e Finanças da Assembleia Nacional quanto ao montante máximo possível de execução da folha das despesas de capital produtivo do Estado (7 mil milhões de dólares por ano), aparentemente inalterável nos próximos tempos²¹.

Um dos desafios da sustentabilidade financeira do Estado em Angola é a de manter a taxa de crescimento do PIB superior à taxa de juro real dos empréstimos, o que depende da capacidade de negociação com credores e aforradores institucionais e dispostos a emprestar, da concorrência de outros países na obtenção de fundos (o recente acordo entre Angola e o Banco Africano de Desenvolvimento quanto a um empréstimo de mil milhões de dólares para apoio ao programa de investimentos públicos é muito positivo, revelando confiança desta instituição financeira na situação económica do país²²) e das perspectivas de crescimento. Quanto a este item e como outros estudos do CEIC e relatórios do FMI, do Banco Mundial e do Economist Intelligence Unit têm revelado, até 2017-2020 a taxa média anual de variação real do PIB pode não ultrapassar 5,5%.

Já não são apenas problemas relacionados com o diferencial de rendimento para distribuir pela população e assim melhorar as suas condições de vida que podem estar em causa com estas previsões, mas, igualmente, a possibilidade dos défices fiscais passarem de virtuosos a viciosos.

A sustentabilidade das finanças públicas depende, igualmente, da diversificação fiscal, do crescimento da economia não petrolífera e do combate às práticas de fuga aos impostos.

O Relatório do FMI – Angola Second-Post Program Monitoring, de Março do corrente ano apresenta, numa das suas muitas excelentes tabelas, aspectos interessantes sobre a fiscalidade em Angola, de resto, aspecto que assume grande destaque nos seus relatórios de Missão do Artigo IV.

O primeiro aspecto relaciona-se com os sucessivos défices orçamentais até 2019, o que significa que o Estado vai deixar de ter dinheiro próprio (pelo menos nas quantidades do passado) para atender às suas funções fiscais centrais: alocação, redistribuição e estabilidade. Com efeito, entre 2013 e 2018, as contas fiscais do Estado vão estar desequilibradas, numa proporção média anual de cerca de 2% do PIB.

O segundo aspecto, bem mais positivo, é o da diminuição do défice orçamental primário não petrolífero – um indicador fiscal aplicável às economias assentes na exploração de recursos naturais não renováveis – em relação ao PIB não petrolífero (de -49,9% em 2013 para -23,3% em 2019), configurando uma hipótese forte de

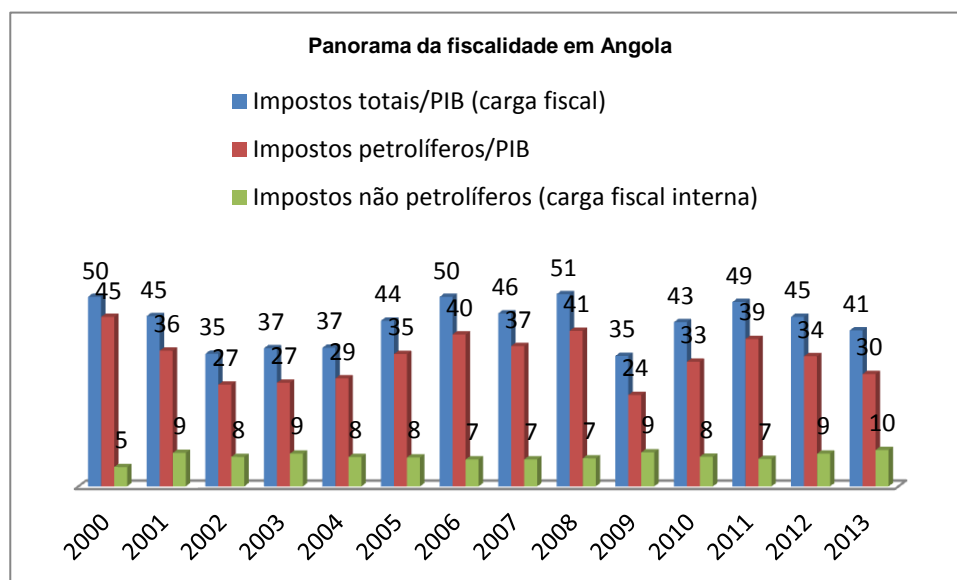
²¹ Semanário Expansão de 29 de Agosto, editorial de Carlos Rosado de Carvalho.

²² No mesmo sentido da confiança, a operação financeira a favor do Estado montada pelo BFA e BAI de dois mil milhões de dólares para a implementação dos projectos relacionados com a reconstrução económica do país.

Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

crescimento dos restantes sectores de actividade. Ou seja, e cada vez mais, Angola vai ter de admitir a possibilidade de viver – crescer, distribuir e melhorar – sem as receitas do petróleo, levantando-se, em conformidade, a necessidade de se estudar o sistema fiscal angolano e os contornos da sua diversificação.

A carga fiscal total em Angola é da ordem de 43%, em termos tendenciais 2000/2013, o que é relativamente pesado.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

No entanto, quando as contas são feitas em relação à economia não petrolífera (impostos não petrolíferos/PIB), a taxa média tendencial de imposição fiscal baixa drasticamente para 7,8%, dando-se a ideia de que este tipo de fiscalidade tem ainda uma boa margem de progressão, no sentido de diminuir a excessiva dependência financeira do Estado dos impostos sobre a actividade de extracção de petróleo. A tributação aduaneira é uma das saídas, podendo satisfazer duas finalidades simultaneamente: a de ordem fiscal (aumento e diversificação das fontes de financiamento das diferentes funções do Estado, como a económica, a social, a administrativa e a de defesa) e a de natureza económica, como a protecção da indústria nascente e a substituição das importações. Convém, no entanto, sublinhar que, na maior parte das situações, uma excessiva e prolongada protecção aduaneira engendra distorções económicas graves e normalmente beneficia os empresários ao incrementar o seu excedente de produção.

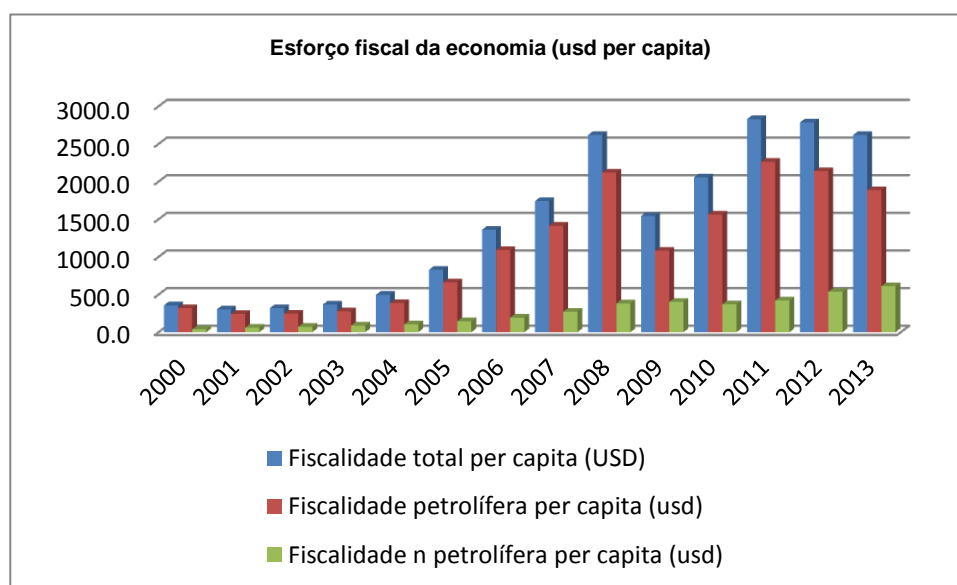
INDICADORES DA CARGA FISCAL EM ANGOLA (valores em %)

| RUBRICAS | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Impostos totais/PIB (carga fiscal) | 50,2 | 35,1 | 36,7 | 50,2 | 45,8 | 43,5 | 44,9 | 41,3 |
| Impostos petrolíferos/PIB | 44,9 | 26,9 | 28,6 | 40,2 | 37,1 | 33,0 | 34,4 | 29,7 |
| Impostos não petrolíferos/PIBnp (carga fiscal interna) | 5,1 | 7,8 | 7,8 | 7,1 | 7,1 | 7,8 | 8,6 | 9,6 |

FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base em informações do FMI e do Ministério das Finanças.

O coeficiente médio de fiscalidade não petrolífera (7,8%) contrasta com as taxas de impostos independentes sobre a agricultura, indústria transformadora, construção, comércio e serviços em geral, que se estabelece na vizinhança dos 35% para o imposto industrial, 10% para o imposto de consumo (dependendo do tipo de actividades), 1% para o imposto de selo, 15% para o imposto de capitais, etc.

Também do ponto de vista do esforço fiscal medido pela capitação do montante dos impostos pagos, o sector não petrolífero distingue-se, claramente, de toda a economia e do sector petrolífero.



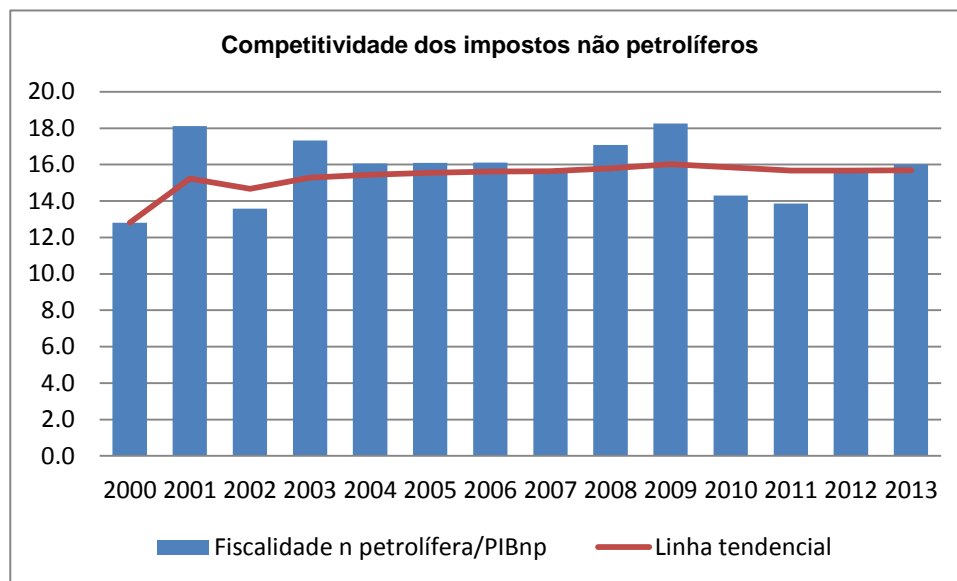
FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

O esforço fiscal não petrolífero, medido em dólares por habitante, tem vindo a aumentar e passou de 36,3 dólares em 2000, para 611,1 dólares em 2013, uma variação percentual total de 1583,7%.

À medida que as actividades não petrolíferas forem crescendo, num processo natural de redução do peso do petróleo, o montante de imposto entregue ao Estado vai aumentar, mesmo que se mantenha o coeficiente médio fiscal medido como a percentagem média sobre o PIB não petrolífero. Então, a questão central para a incentivação do processo de diversificação da economia passa a ser a das características do sistema fiscal não petrolífero, nos termos analisados mais atrás, em

especial, a sua eficiência e equidade. Alguns aspectos da Reforma Tributária em curso entroncam-se nessas preocupações.

Relacionando os impostos não petrolíferos com o PIB não petrolífero, o coeficiente de fiscalidade deste grupo de actividades, aumenta, mas, ainda assim, o respectivo valor não ultrapassa 15,7%, em média geométrica 2000/2013. Comparando-se com sistemas fiscais de algumas economias emergentes competitivas (Malásia, Singapura, Coreia do Sul, Índia) aquela cifra afigura-se relativamente competitiva para atrair investimento privado, especialmente o estrangeiro.



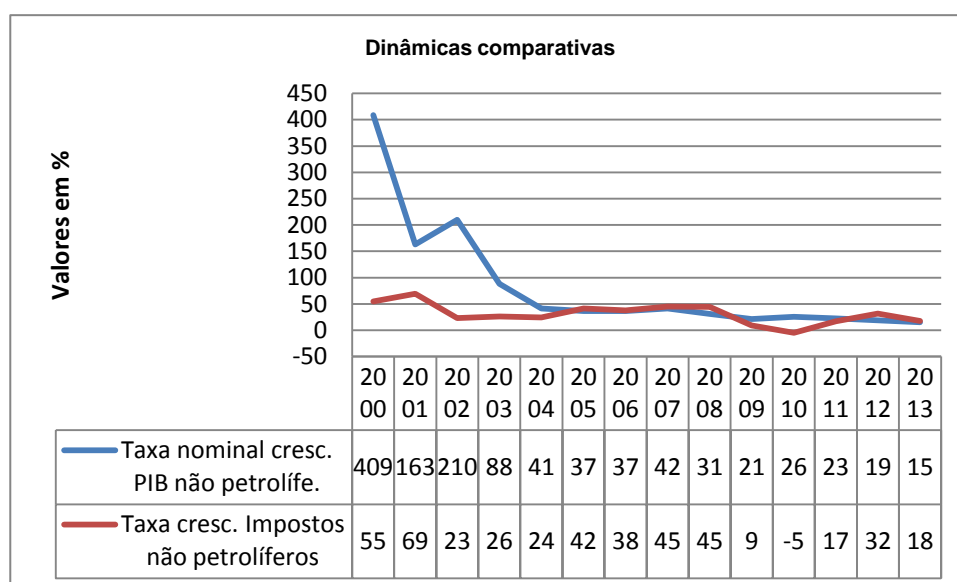
FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

Parece tratar-se duma cifra que suporta bem os padrões fiscais mais competitivos de África e mesmo de algumas economias emergentes. A fiscalidade não petrolífera, em termos gerais, parece não constituir um entrave ao investimento privado nas actividades não petrolíferas. Porém, para que este facto seja, na verdade, um incentivo ao investimento privado, torna-se necessário que todos os contribuintes cumpram as suas obrigações fiscais.

O problema está, mais uma vez e como se destacou anteriormente, em conciliar esta taxa com as taxas de impostos praticadas actualmente sobre as actividades não petrolíferas, com destaque para o imposto industrial. Talvez no âmbito da Reforma Tributária se devessem separar as actividades petrolíferas das não petrolíferas e sobre estas fazer incidir um sistema de tributação mais alinhado com a sua taxa média tendencial 2000/2013. Com certeza que a administração dum sistema fiscal dual poderia ser complexa, quando o que se pretende, com a Reforma Tributária, é a sua simplificação. No entanto, fazendo sujeitar actividades petrolíferas e não petrolíferas à mesma taxa de imposto industrial de 35%, retira-se competitividade às segundas.

Outra objecção relativiza-se nas receitas fiscais: numa situação de um sistema fiscal dual, diminuiriam ou aumentariam? A diminuição poderia ter de ver com o ajustamento, por exemplo, do imposto industrial para 14,5% para a economia não petrolífera. Um possível aumento estaria ligado ao incremento da produção incentivado por impostos mais amigos dos contribuintes.

Mas emergem outras questões. O coeficiente fiscal médio não petrolífero de 15,7% resulta, afinal, duma carga fiscal sobre estas actividades decorrente das taxas em vigor, significando dizer que uma redução nos seus valores para a vizinhança da taxa fiscal média, diminuiria o valor absoluto das receitas fiscais não petrolíferas. Portanto, esta tabela fiscal tem de ser composta por alguns impostos cujas taxas são muito menores do que 14,5% e o peso relativo de cada um deles no sistema geral é muito diferente. Só assim se poderá compreender um desfasamento de 15,5% para 35%, por exemplo.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

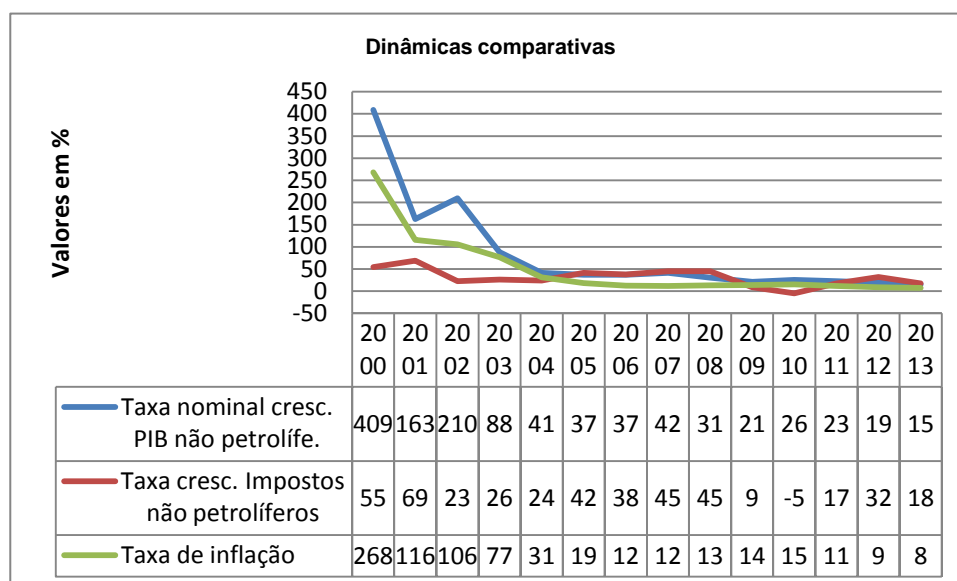
Entre 2000 e 2013 podem distinguir-se diferentes fases de comportamento da economia não petrolífera tal como se ilustra no gráfico anterior. O período de 27 anos de guerra teve, conforme ilustrado em vários e bem elaborados estudos (CEIC, FMI, Banco Mundial, OCDE, Banco Africano de Investimentos, Ministério da Indústria, etc.) consequências dramáticas sobre a estrutura produtiva nacional, tendo destruído a maior parte do parque industrial e provocado a atrofia da agricultura por migração interna das famílias camponesas e inexistência de condições de segurança para o exercício da actividade agrícola.

Assim, taxas de 400%, 200% e mais de 100%, tal como constam do gráfico anterior, só se podem compreender à luz duma economia que se comportava por impulsos, dependentes da disponibilidade de recursos financeiros e de matéria-primas

para a sua laboração. Não se deve esquecer que durante este período o chamado orçamento cambial era dominado pelas necessidades da guerra. Durante esta época, compreendida entre 2000 e 2003, as receitas fiscais não petrolíferas apresentaram um valor médio anual de 665 milhões de dólares e a respectiva taxa nominal de variação foi muito inferior à do PIB não petrolífero. Após 2003 as taxas médias anuais de crescimento nominal destas duas grandezas praticamente se equivaleram, demonstrando-se, assim, uma correlação bastante estreita entre crescimento e fiscalidade, o que, de resto, só não ocorreria perante situações graves de evasão e fraude fiscal. Esta constatação está corroborada pelo ajustamento econométrico efectuado (coeficiente de correlação a cerca de 60% e parâmetros de regressão significantes a um nível de confiança de 95%), sendo, por conseguinte, válida a afirmação segundo a qual – permanecendo inalteradas as alíquotas fiscais dos impostos – o montante destas receitas do Estado está dependente do crescimento das actividades não petrolíferas, numa relevante proporção. Portanto, num cenário desejável de redução do peso relativo – e asfixiante – das receitas fiscais oriundas na actividade petrolífera, o crescimento das restantes actividades produtivas afigura-se crucial. Os pontos essenciais deste cenário reverter-se-ão, então, ao investimento público e privado e à respectiva eficiência.

A taxa de inflação também se apresenta como um factor explicativo do aumento das receitas fiscais não petrolíferas, tendo-se produzido o conhecido “efeito Tanzi” durante os anos em que ocorreu uma subida vertiginosa dos preços (em 1995 a inflação média anual foi de 5400%!)²³. O ajustamento linear ensaiado para o período 2000/2013 não forneceu conclusões claras quanto à influência específica da taxa de inflação sobre o montante de receitas fiscais não petrolíferos. Na verdade, nem o coeficiente de correlação é expressivo (cerca de 42%), nem os valores dos parâmetros de regressão são significantes ao nível de confiança estabelecido (95%). O seu nível de explicação melhora quando se considera a taxa de crescimento do PIB não petrolífera: coeficiente de correlação de 50% e parâmetros de regressão aceitáveis para o mesmo nível de confiança.

²³ Efeito Tanzi: relação entre a arrecadação tributária e as taxas de inflação desenvolvida pelo economista italiano Vito Tanzi. Como existe um desfasamento entre o facto gerador de um tributo e o momento da sua efectiva arrecadação, quanto maior for a inflação, menor será a arrecadação real do Estado, provocada pela desvalorização da moeda na qual os impostos são pagos. Durante os anos 90 do século passado, o intenso processo inflacionista angolano contribuiu para a redução das receitas tributárias reais do Estado, não tendo sido tomadas medidas especiais para se reduzir o efeito Tanzi. Praticamente todos os agentes económicos agiam num contexto de ilusão monetária, sendo por isso, as decisões tomadas mais na base de valores e comportamentos nominais do que reais.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

A figura anterior mostra a existência de um “divórcio” no comportamento das três variáveis no período entre 2000 e 2004. A correlação torna-se mais visível entre 2004 e 2013, podendo ser considerado de normal este facto, porquanto, depois de 2002, iniciou-se um processo consistente e mesmo sustentável de estabilidade macroeconómica perante o qual a economia e os agentes económicos não poderiam ficar indiferentes. Estes agentes passaram a reagir mais de acordo com os estímulos de mercado.

Com efeito, o ajustamento econométrico linear ensaiado para 2004/2013 fornece um coeficiente de correlação de 73% e a seguinte configuração matemática

$$TV \text{ Impostos não petrolíferos} = 1,47 + 1,61 TV \text{ do PIB não petrolífero} - 1,53 TV \text{ dos preços.}$$

(0,11) (2,84)

(-1,84)

Algumas observações:

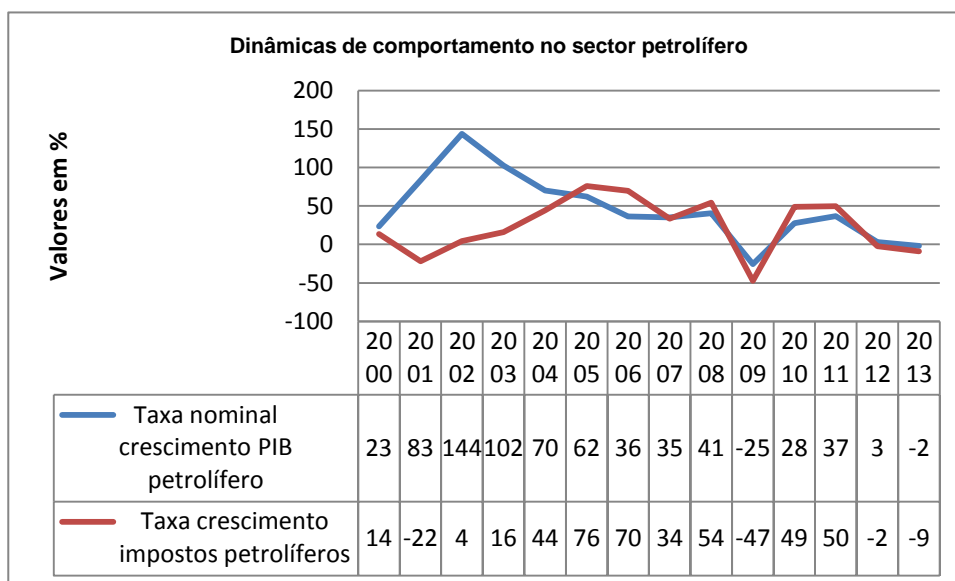
- a) O sinal negativo do parâmetro de regressão da taxa de inflação pode, de alguma forma, dar indicação de um comportamento de antecipação no pagamento dos impostos? Os ganhos para os contribuintes seriam evidentes, já que em termos nominais pagariam menos.
- b) O valor do parâmetro de regressão da taxa de variação nominal do PIB não petrolífero é relevante, tem o sinal correcto e é estatisticamente significativo: o incremento dos impostos não petrolíferos depende bastante do crescimento nominal das actividades correspondentes, o que era expectável, mas valendo sempre a pena comprová-lo econometricamente.

- c) Em termos globais, a variação nominal do PIB não petrolífero e dos preços (taxa de inflação) explicam quase 75% do crescimento dos impostos não petrolíferos.

Uma matéria de alguma ponderação e controvérsia prende-se com a economia informal: está ou não devidamente contabilizada no PIB não petrolífero? Caso afirmativo e como as actividades paralelas escapam às incidências fiscais, poder-se-iam descortinar algumas incongruências nos coeficientes de correlação.

O coeficiente fiscal petrolífero, entre 2000 e 2013, apresenta um valor médio anual de cerca de 33,6% com incidências anuais acima ou abaixo consoante o comportamento dos preços internacionais do crude e da produção interna. Aliás, um dos defeitos deste e de outros coeficientes é o das diferentes velocidades de variação das variáveis em numerador e em denominador.

No sector petrolífero, a coincidência entre receitas fiscais e PIB é muito grande, pelo menos, pelos dados disponíveis, entre 2004 e 2013.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

Incompreensivelmente a correlação entre variação das receitas fiscais petrolíferas e o respectivo PIB é muito baixa para o período de 14 anos (cerca de 20%), aumentando a sua significância quando se reduz o período em análise para 2004/2013, em que o coeficiente de interdependência se eleva para 88,6%, com o parâmetro de regressão em 1,19 e significativa a 95%. Adicionando-se a taxa de variação dos preços do petróleo, a explicação do comportamento das receitas fiscais petrolíferas fica completa: correlação a 95% e aceitabilidade dos parâmetros de correlação a um nível de erro de 5%.

TV receitas fiscais petrolíferas = 1,91 + 0,33 TVPIB petrolífero + 1,21 TV preço petróleo

(0,29) (0,96) (2,81)

A principal componente do “cocktail” fiscal do Estado – cerca de 75% a 80% do total das receitas tributárias – está, portanto, numa correlação directa e muito elevada com o mercado internacional de petróleo e as suas variações e comportamentos. Pela regressão anterior, são mais significativas as influências do preço do crude do que da sua quantidade.

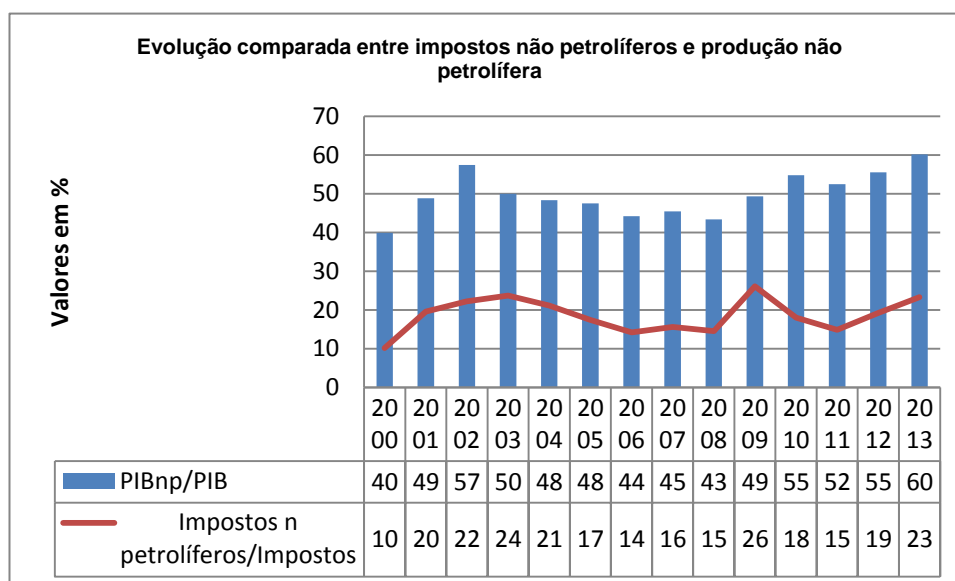
Apesar de a literatura sobre a diversificação dos sistemas económicos – entendida nas diferentes ópticas da produção, das exportações, das importações, do consumo, dos sistemas tecnológicos e de inovação – falar também da heterogeneidade dos sistemas fiscais, o mais importante para Angola, no momento presente em que a sua estrutura de impostos não comporta a junção de outros, é a desconcentração tributária, desconectando cada vez mais o funcionamento da máquina administrativa e a realização das funções orçamentais modernas do Estado das receitas fiscais do petróleo.

As informações disponíveis e utilizadas nesta pesquisa identificam sinais claros no sentido da desconcentração. Mas o mais importante acaba por ser a criação dum sistema fiscal menos pesado, mais amigo dos contribuintes e da economia, ou seja, com uma taxa de incidência fiscal que aumente o rendimento disponível das empresas e das famílias.

Via de regra, as evidências empíricas apontam para uma correlação entre diversificação da produção e desconcentração fiscal, com aumento das receitas²⁴. Em Angola, é vulgar medir-se a diversificação da produção interna – processo e tendência – apenas pelo peso das actividades não petrolíferas no PIB. Os documentos oficiais estão recheados deste tipo de raciocínio redutor, uma vez que não é apenas essa relação que está em causa num processo de transformação das estruturas económicas como o que se pretende venha a acontecer no país.

A ilustração gráfica seguinte apresenta a representação desses sinais de desconcentração fiscal em Angola.

²⁴ O aparecimento de novas actividades petrolíferas, sujeitas ao mesmo sistema fiscal de taxas ajuda a diminuir a excessiva concentração das receitas tributárias em sectores de enclave, muito mais atreitos às incertezas dos respectivos mercados internacionais.

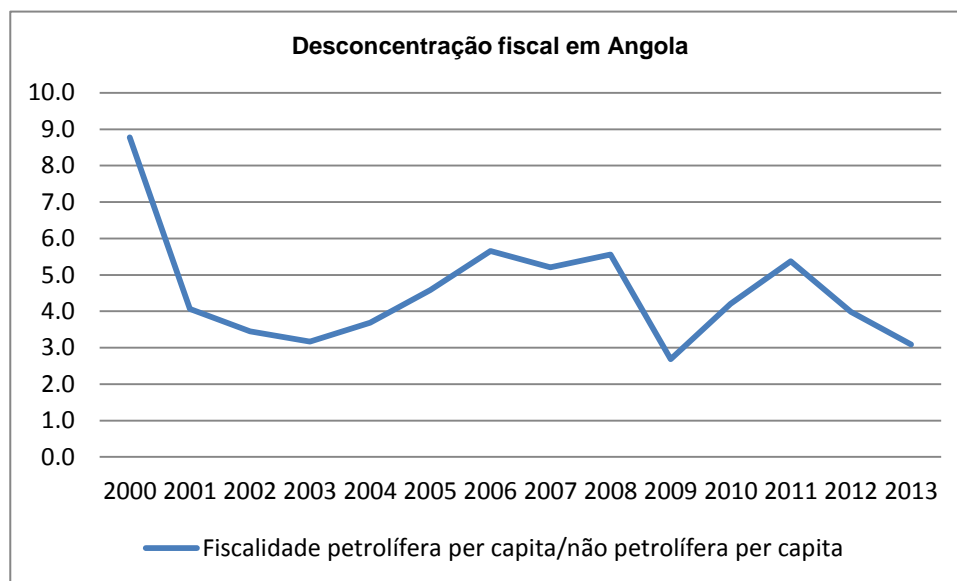


FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

O peso do sector não petrolífero no PIB aumentou 20 pontos percentuais entre 2000 e 2013, enquanto a relação entre os impostos não petrolíferos e as receitas fiscais totais apenas se ampliou em 13 pontos percentuais. A construção (investimentos públicos em infraestruturas e investimentos privados no imobiliário), o comércio e os transportes (intensificados com melhoria da circulação de pessoas e bens depois de finalizada a guerra civil) têm sido os principais motores desta transformação interna na malha produtiva fora do petróleo. Seguramente que o aumento das cobranças não petrolíferas também se ficou a dever à maior participação do sector não petrolífero na economia, assim se explicando aquela variação quantitativa. A alteração fiscal estrutural teve início aparente em 2009, justamente quando as receitas fiscais petrolíferas foram violentamente abaladas pela crise económica e financeira internacional.

Pelos dados disponíveis, a velocidade de desconcentração fiscal (medida pelo rácio impostos não petrolíferos/impostos totais), foi mais rápida (taxa anual média de variação entre 6,6% e 7,2%), do que a diminuição do peso relativo do PIB petrolífero na actividade económica total (taxa anual média de variação entre 3,2% e 3,4%). Esta diferença de velocidades pode ser explicada pela maior eficiência na cobrança dos impostos não petrolíferos, reduzindo-se a incidência da evasão e da fraude fiscal, introduzindo-se novos instrumentos de controlo e fiscalização e tornando universal a obrigatoriedade de pagamento de impostos.

Outro ângulo de análise da desconcentração fiscal pode ser dado pela comparação entre fiscalidade petrolífera per capita e fiscalidade não petrolífera também por habitante, tal como ilustrado na figura seguinte.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

A tendência é claramente descendente, começando a ser o esforço fiscal médio não petrolífero mais incidente sobre a economia do que o decorrente da fiscalidade petrolífera. Seguramente que a dinâmica de crescimento da construção, da indústria transformadora e dos serviços em geral ajuda a compreender este comportamento. Mas podem coexistir outras razões:

- a) Diminuição do peso do petróleo, em termos de produção e valores (abaixamento do preço internacional) nas receitas fiscais. No ano de 2009, em plena crise financeira internacional, o rácio fiscalidade petrolífera/fiscalidade não petrolífera foi o mais baixo do período em análise.
- b) Incremento mais do que proporcional da fiscalidade não petrolífera relativamente à petrolífera.
- c) Combate à evasão e fraude fiscal como efeito colateral da reforma tributária em curso.

Numa outra perspectiva ainda, a diversificação fiscal não petrolífera pode ser estudada em termos de comparações entre a importância relativa de cada imposto, dos mais relevantes: imposto industrial, imposto de consumo, imposto de selo, impostos sobre o comércio externo e imposto sobre os rendimentos do trabalho.

O sistema fiscal não petrolífero angolano, no seu essencial, é composto por dois impostos directos sobre os rendimentos de pessoas singulares (IRT) e colectivas (Imposto Industrial) e por dois impostos indirectos: imposto de consumo e tarifas aduaneiras sobre importações e exportações.

Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

Recorde-se que o coeficiente fiscal não petrolífero tendencial (relação entre os impostos não petrolíferos e o PIB não petrolífero) é de 15,7%, valendo esta cifra como padrão de referência do comportamento dos impostos parcelares anteriormente citados.

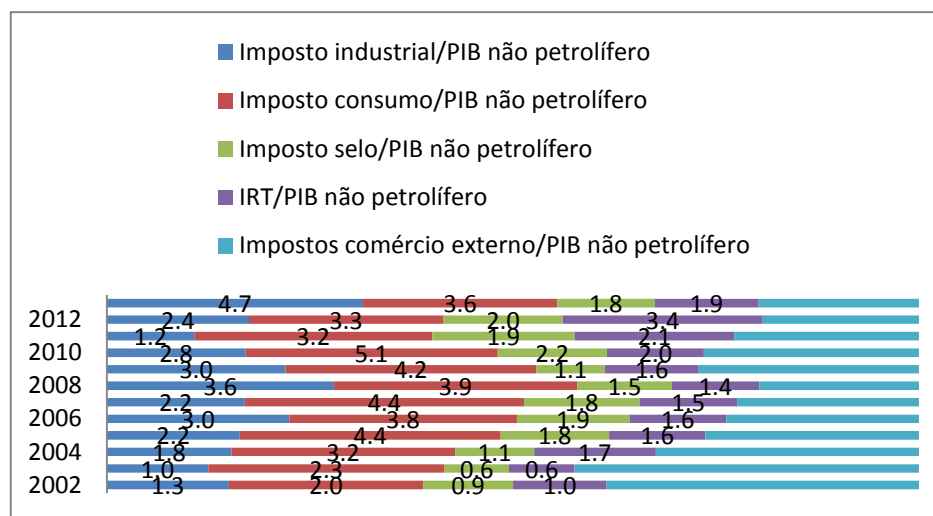
De acordo com as informações disponíveis, o imposto industrial e o imposto de consumo são os que maiores receitas fiscais proporcionam ao Estado, com mais de 8% do PIB não petrolífero em 2013.

| | PESO NO PRODUTO INTERNO NÃO PETROLÍFERO (%) | | | | | | |
|--------------------------------|---------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 |
| Imposto Industrial | 1,3 | 1,8 | 3,0 | 3,6 | 2,8 | 2,4 | 4,7 |
| Imposto de consumo | 2,0 | 3,2 | 3,8 | 3,9 | 5,1 | 3,3 | 3,6 |
| Imposto de selo | 0,9 | 1,1 | 1,9 | 1,5 | 2,2 | 2,0 | 1,8 |
| Imposto s/ rendimento trabalho | 1,0 | 1,7 | 1,6 | 1,4 | 2,0 | 3,4 | 1,9 |
| Impostos comércio externo | 3,2 | 3,7 | 3,2 | 2,5 | 4,3 | 2,6 | 2,9 |
| Outros impostos | 4,5 | 2,1 | 2,6 | 3,2 | 0,7 | 0,6 | -1,1 |
| Impostos não petrolíferos | 12,8 | 13,6 | 16,1 | 16,1 | 17,1 | 14,3 | 13,9 |

FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

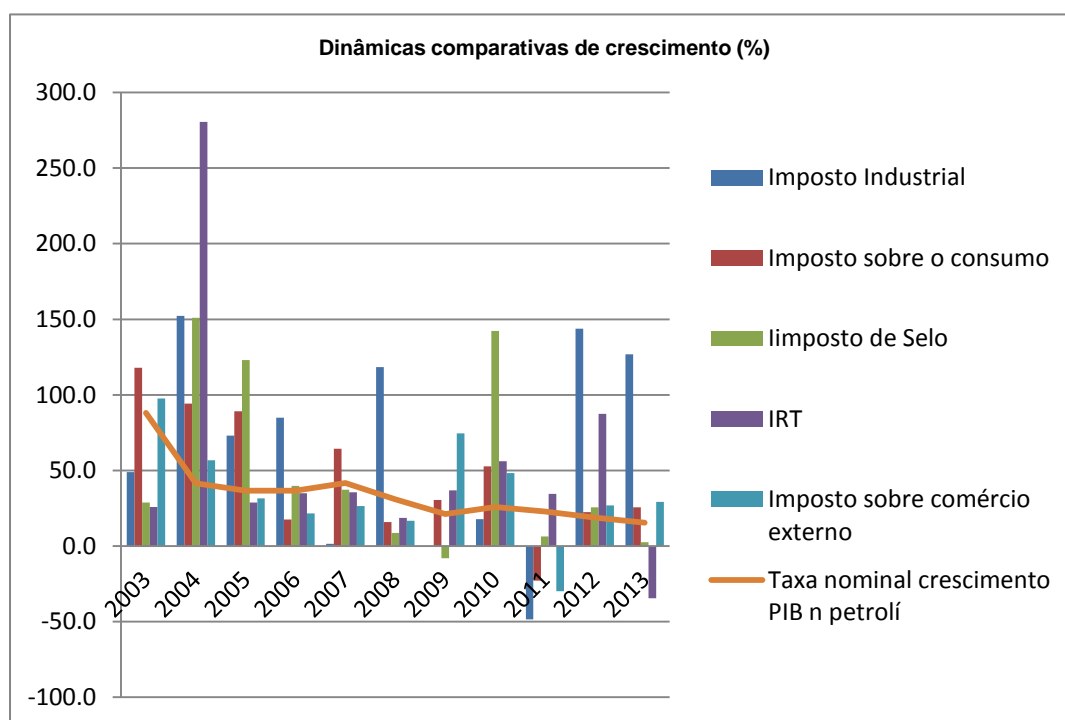
O imposto sobre os rendimentos do trabalho teve o seu auge, no período considerado, em 2012, tendo inclusive superado as arrecadações do imposto industrial. No entanto, logo em 2013 caiu para 1,9%.

De resto, este comportamento vacilante é regra em todos os impostos considerados na fiscalidade não petrolífera, fazendo pensar que o sistema fiscal angolano ainda não se encontra consolidado, devendo a Reforma Tributária em curso contribuir para isso, nomeadamente através dum aumento da confiança dos contribuintes (individuais e colectivos) e do grau de previsibilidade do próprio sistema em si. Quanto mais previsível for, mais competitivo se torna, independentemente do coeficiente de fiscalidade.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

Outro ângulo de análise é dado pelas dinâmicas comparadas de crescimento dos diferentes impostos não petrolíferos.



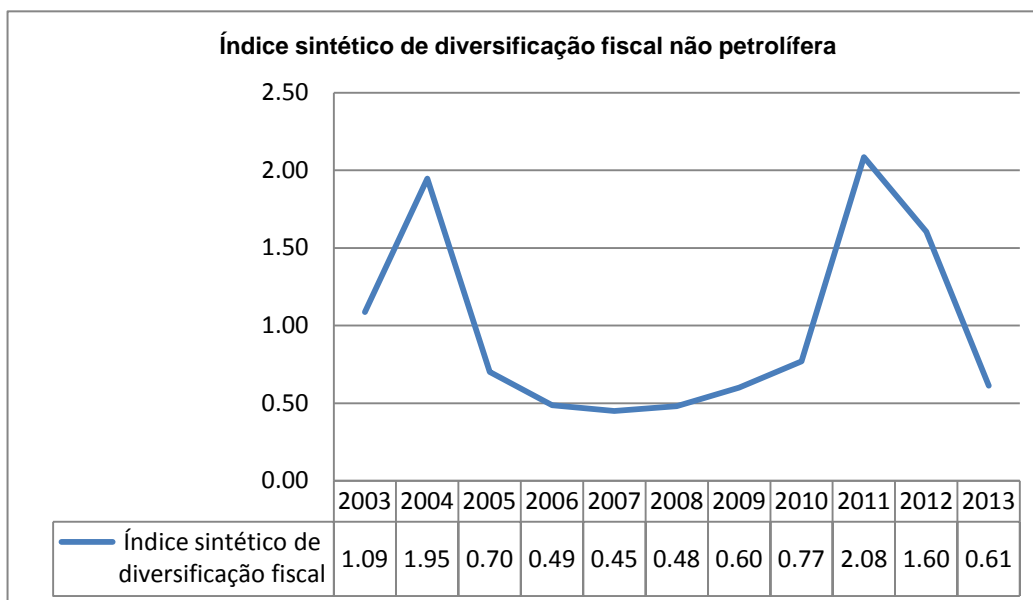
FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

Em 2004 ocorreu a generalização do Imposto sobre o Rendimento do Trabalho, englobando no respectivo sistema os funcionários públicos civis, cujo universo era de cerca de 200000 trabalhadores. A dinâmica de crescimento das cobranças deste imposto fica a dever-se à conjugação do aumento do emprego por conta de outem (4 milhões em 2002 e 5,8 milhões em 2013) com o incremento dos salários. Estes factos também ocorreram em 2013, ficando-se por perceber a queda de 34,5% no montante cobrado deste imposto: deficiente registo orçamental? Já em pleno período da Reforma Tributária não era suposto acontecer tamanha quebra.

Como na generalidade dos casos, as taxas nominais de crescimento dos diferentes impostos parcelares superaram sempre as averbadas pelo PIB não petrolífero nominal, a primeira explicação para essa constatação relativiza-se na melhoria geral da eficiência da gestão fiscal no país (caso não tenham, entretanto, sido alteradas, para mais, as alíquotas fiscais).

Mas igualmente a inflação pode ter exercido a sua influência no acréscimo anual nominal das receitas de cada um daqueles impostos, ainda que este fenómeno esteja já debaixo de um controlo quase perfeito, dentro de limites economicamente estimulantes da produção e do investimento privado e socialmente toleráveis para o poder de compra dos rendimentos mais baixos.

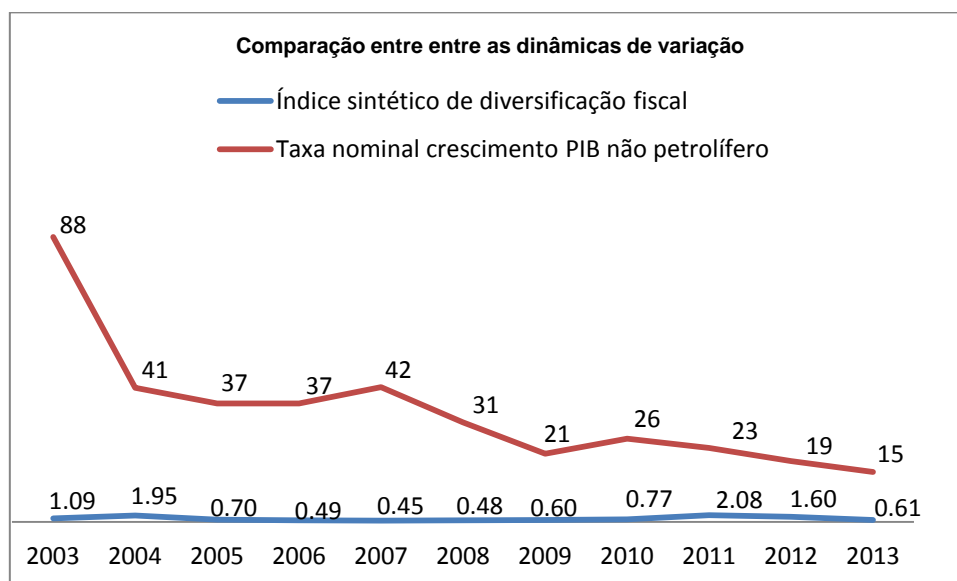
Ainda que os dados parcelares quanto à participação percentual de cada um dos impostos no PIB não petrolífero não mostrem, dentro do intervalo de tempo contemplado, tendência para alterações significativas, calculou-se um índice sintético de transformação estrutural (aproximativo da diversificação fiscal não petrolífera).



FONTES: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

Algumas observações:

- Aparentemente o processo de diversificação fiscal não petrolífera não apresenta um rumo claro e definido.
- O processo de alteração estrutural fiscal não petrolífera apresenta altos e baixos, inclusivamente não acompanhando o crescimento nominal do PIB não petrolífero.
- Em 2011 registou-se o valor mais alto do índice sintético de transformação estrutural fiscal não petrolífera: efeitos da Reforma Tributária?
- No entanto, logo nos anos subsequentes o valor deste coeficiente voltou aos níveis de 2005/2007.



FONTE: CEIC, Ficheiro “Estudos Fiscais e Orçamentais em Angola” com base no FMI e OGE.

A diversificação fiscal tem também que ver com a justiça tributária: qual o melhor sistema fiscal a realiza? O que assenta em impostos directos sobre o rendimento do trabalho e das empresas ou um que privilegie os impostos indirectos? Como se sabe a polémica é antiga sobre este assunto e alguns estudos recentes parecem apontar no sentido de que uma tributação baseada num alargamento do imposto sobre o valor acrescentado é a mais justa do ponto de vista duma melhor distribuição do sacrifício fiscal. Mas a diversificação fiscal depende, igualmente, do número de impostos parcelares que o sistema fiscal comporta. Porém, um número elevado de componentes do sistema dificulta a sua gestão e confunde os contribuintes, obrigando-os a esforços adicionais para cumprirem o seu dever fiscal.

3. OS PRINCIPAIS OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS DO GOVERNO

O Governo tem estado a prestar alguma atenção às esperadas dificuldades financeiras que até 2020 (pelo menos) rodearão o exercício da sua actividade. Não havendo ou sendo insuficientes os mecanismos existentes de compensação dos montantes de cobranças e de despesas públicas, a arquitectura dos seus objectivos centrais e o grande desafio que o MPLA garantiu realizar (“crescer mais para distribuir melhor”) poderão ter de ser adiados na essencialidade das metas pretendidas (embora nenhum dos documentos oficiais expresse numa forma compreensível o significado numérico do “distribuir melhor”).

O Plano Nacional de Desenvolvimento de Médio Prazo 2013-2017 é o documento oficial em fase plena de implementação (face às dificuldades financeiras do Estado até 2017, é provável e aconselhável a sua revisão e ajustamento, facilitados pela informação já disponível quanto aos índices de execução das metas e políticas aí contidas) e o único para onde convergem as diferentes acções do Estado.

Em termos de abordagem política o Plano Nacional de Desenvolvimento de Médio Prazo 2013-2017 *“pautar-se-á, em consonância com o seu enquadramento estratégico (Estratégia Nacional Angola 2025), pelos seguintes **Grandes Objectivos Nacionais**:*

1. *Preservação da unidade e coesão nacional;*
2. *Garantia dos pressupostos básicos necessários ao desenvolvimento;*
3. *Melhoria da qualidade de vida;*
4. *Inserção da juventude na vida activa;*
5. *Desenvolvimento do sector privado;*
6. *Inserção competitiva de Angola no contexto internacional”²⁵.*

O domínio da intervenção do Estado na economia, por intermédio de instrumentos mais ou menos keynesianos, só pode ser maximizado se o Orçamento de Estado dotar as diferentes instituições públicas com meios financeiros, humanos e materiais suficientes à execução com eficiência e eficácia das suas funções sociais, económicas e políticas, entre as quais se encontram as de criação de utilidades de apoio ao investimento privado, como o investimento público.

O Estado reconhece que *“os desafios que se colocam à política tributária angolana são grandes, nomeadamente para fazer face à reduzida capacidade de*

²⁵ República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, página 35.

*arrecadação de receitas e à incapacidade de alargar a base tributável, também pelo peso significativo que a economia informal tem na economia nacional”.*²⁶

Daí que tenham sido estabelecidos quadros rígidos de enquadramento da actividade financeira do Estado e expressos nas seguintes intenções:

- a) *“Ancorar a despesa pública à melhoria tendencial do Défice Primário não Petrolífero, assegurando o seu financiamento com recurso a fontes próprias de receitas ou por meio de endividamento a níveis que não comprometam a capacidade solvente do Estado.*
- b) *Melhorar, tendencialmente, o défice primário não petrolífero das Contas do Estado, afectando, gradualmente, o aumento das receitas correntes oriundas do sector não petrolífero a parcelas crescentes da despesa pública, na proporção da queda das receitas petrolíferas sobre a receita total.*
- c) *Limitar o recurso ao endividamento para a cobertura de despesas de capital”*²⁷.

Como esta restrição não está quantificada – poderia ter sido estabelecida uma meta do tipo 20% do stock da dívida pública ou 10% do PIB – fica difícil entender em quanto é que os 3 mil milhões de dólares de financiamento interno e externo ao programa de investimentos públicos concedidos em Junho pelo BFA/BAI e Banco Africano de Desenvolvimento estão próximos deste limite. De qualquer modo, é uma boa regra de gestão financeira das Contas Públicas, até pelos efeitos nefastos que um excessivo crescimento da dívida pública pode colocar sobre a sua sustentabilidade no longo prazo, em cenários de abrandamento do crescimento da economia nacional²⁸.

O **Programa Executivo para a Reforma Tributária (PERT)**, criado pelo Decreto Presidencial 155/10, de 28 de Julho, foi e tem sido concebido e executado nas suas linhas essenciais como o instrumento financeiro do Estado por excelência para a desejada diversificação fiscal. Os atrasos que sistematicamente têm ocorrido têm levantado bastantes reservas sobre a real vontade política de o implementar em toda a sua dimensão e consequências.²⁹

Apesar disso, já permitiu dar passos importantes no sentido de ultrapassar os constrangimentos existentes, designadamente optimizando e modernizando o

²⁶ República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, página 51..

²⁷ República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, página 51.

²⁸ No Plano Nacional de Desenvolvimento (página 29) é fixado um limite de 1500 milhões de dólares como o máximo de empréstimos financeiros a que o Estado pode anualmente recorrer. Sendo assim, em 2014 esse limite já foi largamente ultrapassado, mas aparentemente ainda dentro dos pressupostos da sustentabilidade da dívida pública.

²⁹ Ver a este propósito as análises, consideração e observações feita no âmbito do projecto de pesquisa CEIC/CMI sobre a reforma tributária: “Poor Revenue Forecasting, February 2014”, “The non-oil tax reform in Angola”, February 2014, de autoria de Odd-Helge Fjeldsatd, Sorem Kirk Jensen e Francisco Miguel Paulo.

sistema, o aparelho institucional e ainda o quadro legal na área da tributação, para transformar a fiscalidade num instrumento fundamental e eficaz de desenvolvimento económico-social e de equidade na redistribuição do rendimento nacional.

Assim, no período do plano, os principais objectivos consistirão na implementação de reformas do sistema tributário, da administração tributária, da justiça tributária, da tributação internacional e, ainda, da parafiscalidade³⁰.

No domínio da Reforma Tributária e das Finanças Públicas, o Governo estabeleceu como objectivos específicos a serem atingidos, na totalidade ou em grande parte dos seus propósitos,

- 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 efectivo 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”.*³¹

³⁰ República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, página 51.

³¹ República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, página 37.

4. AS LINHAS TENDENCIAIS DE EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS MACRO-ORÇAMENTAIS (2014-2017) E A SUA SUSTENTABILIDADE FUTURA.

A sustentabilidade das Contas Públicas no futuro – significando margem de manobra para o cumprimento das suas metas económicas e sociais – depende numa elevada proporção (ainda por cima fora do controlo das políticas públicas internas) da produção, exportação e preços do petróleo, a grande fonte de financiamento do Estado e da economia. O Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 é, conforme referido anteriormente, o documento-âncora da política do Governo, nos diferentes domínios da sua intervenção. O preço médio de venda do barril de petróleo angolano nos mercados internacionais é conservador, revelando a possibilidade de ocorrência de factores que possam exigir a introdução de ajustamentos drásticos às previsões das receitas fiscais (página 31 do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017). Só que o Fundo Monetário Internacional, o Oil and Gas Report e outras instituições internacionais apresentam projecções relativamente pessimistas sobre o comportamento futuro dos valores das variáveis-chave da programação financeira do Estado. Ainda assim, reconhecem-se no Governo atitudes mais realistas sobre o futuro das finanças públicas. Na verdade, os pressupostos tomados são cautelosos e tocam aspectos relevantes:

- a) *“As projecções fiscais têm em conta o perfil das contas fiscais dos últimos cinco anos (incluindo a projecção para o ano de 2012), onde são considerados todos os fluxos relevantes de receitas e despesas, independentemente da sua eventual natureza quase-fiscal.*
- b) *No sentido de assegurar a sustentabilidade das contas do Estado, assumiu-se como âncora o Saldo Primário Não-Petrolífero, que demonstra a percentagem da despesa coberta por receita não-petrolífera em relação ao PIB não petrolífero, objectivando-se que tal indicador seja decrescente, alcançando níveis inferiores a 35% em 2017. Associado a isso, considerou-se também o alcance de um nível de endividamento ideal não superior a 30% do PIB, conforme indicadores da estratégia da dívida de médio prazo.”³²*

Tendo em atenção esses elementos, as projecções incorporam as seguintes hipóteses:

- a) *“Aumento da receita fiscal não petrolífera, como consequência do impacto positivo na arrecadação das medidas do Programa Executivo da Reforma*

³² República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, páginas 28 e 29.

Tributária (PERT) e do aumento do peso do sector não petrolífero na economia nacional.

- b) Perfil da despesa em Bens e Serviços que acautela a cobertura adequada dos custos de operação e manutenção das instituições prestadoras de serviços públicos (de saúde, de educação e de assistência social a crianças e idosos) e do funcionamento das instituições do Estado, ao mesmo tempo que assegura a sua racionalidade com a garantia do rigor no processo de realização da despesa pública.*
- c) Perfil das Transferências (Prestações Sociais) em linha com a necessidade de assegurar a abrangência das prestações a todos os cidadãos com direito às mesmas, nos termos da lei.*
- d) Redução dos subsídios a preços, nomeadamente a redução da subvenção ao preço dos combustíveis como resultado do aumento do preço, numa primeira fase, e da implementação do novo mecanismo de preço, no âmbito da liberalização do sector de distribuição dos combustíveis, que prevê a existência de preços máximos.*
- e) Aumento moderado das despesas de investimento para nível próximo dos 12% do PIB, mas numa média que não ultrapassa o crescimento real do produto; e*
- f) Incorporação das despesas de investimento cobertas com facilidades de financiamento já contratadas e, conseqüentemente, dos desembolsos externos de tais facilidades, com base num perfil de implementação dos projectos contratados”.*

Consideradas essas hipóteses, foi apurado o gap de financiamento, para cuja cobertura se recorre a (i) endividamento interno, (ii) endividamento externo e (iii) uso das poupanças do Estado.

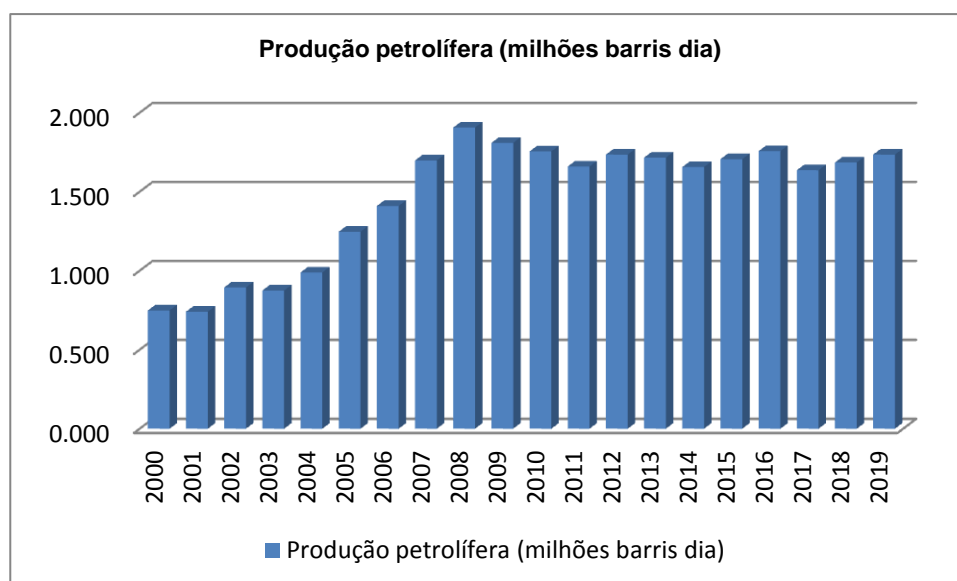
*“No que se refere ao endividamento interno, procurou-se usar o espaço proporcionado pelas amortizações projectadas e quanto ao endividamento externo, considerou-se um cenário de levantamento anual de cerca de US\$1.500 milhões de empréstimos financeiros, entendido como limite desejável e factível; com relação ao uso de poupanças, assumiu-se que, a partir de 2014 e com o perfil de acumulação de recursos do Fundo Petrolífero, cerca de US\$5,6 mil milhões – montante em excesso aos US\$18 mil milhões avaliados como devendo ser acumulados no Fundo –, poderiam ser afectados à cobertura de despesas do Orçamento Geral do Estado”.*³³

Conforme várias vezes referido em parágrafos anteriores, as previsões conhecidas sobre o futuro da produção, exportação e preços petrolíferos em Angola apontam para o surgimento de bastantes dificuldades nas contas financeiras do Estado

³³ República de Angola – Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, páginas 28 e 29.

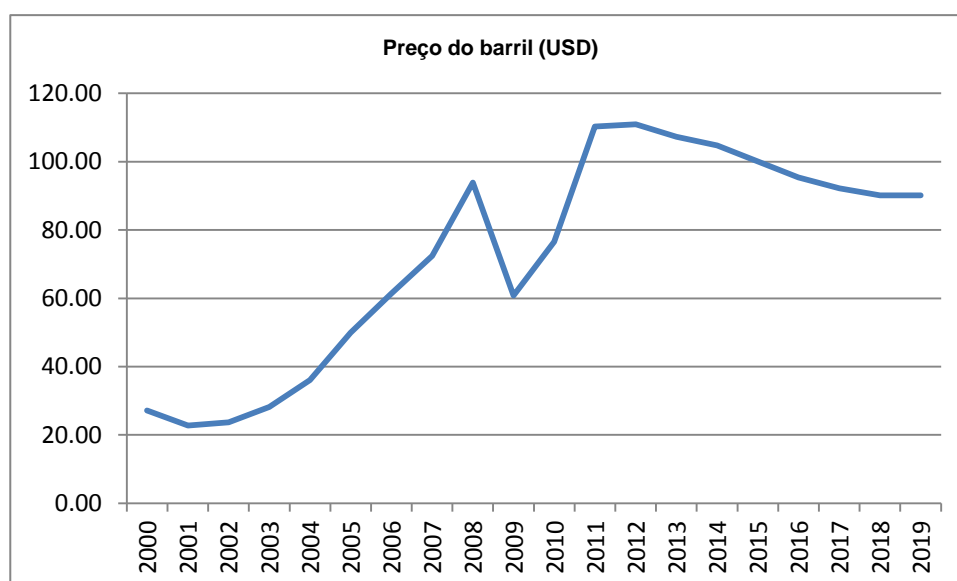
Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

em termos de receitas fiscais, as quais, num cenário de atraso da reforma tributária e de diminuição do ritmo de crescimento do sector não petrolífero, colocarão problemas e pressões várias sobre a economia nacional.

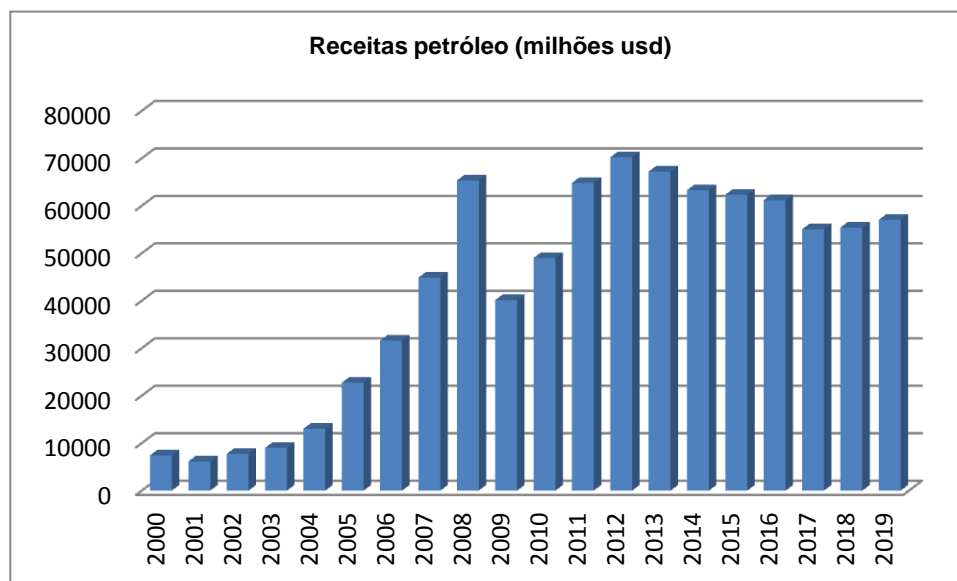


FONTES: FMI – Second Post-Proram Monitoring, March 2014 e Angola Oil and Gas Report 2014.

Depois de 2012, os incrementos na produção de petróleo são marginalmente decrescentes, muito diferentes dos registados num passado recente depois de 2002. Com efeito, o incremento acumulado entre 2012 e 2019 é de apenas 2,1%. Verifica-se ainda que os preços, no mesmo período, serão reduzidos em 2,9% esperando-se, portanto, uma queda nas receitas de exportação e subsequentemente nas receitas fiscais. Daí as dificuldades esperadas para as finanças do Estado e a presumível quebra no ritmo de crescimento do PIB não petrolífero.



FONTES: FMI – Second Post-Proram Monitoring, March 2014 e Angola Oil and Gas Report 2014.



FONTES: FMI – Second Post-Proram Monitoring, March 2014 e Angola Oil and Gas Report 2014.

Até 2019 o Estado angolano vai enfrentar tremendas dificuldades para financiar a sua actividade – afinal todos nós vamos ter de participar neste esforço de manter a economia nacional em rota mínima de crescimento, apesar de apenas uma reduzida percentagem da população ter realmente beneficiado dos avultadíssimos rendimentos gerados pelo crescimento económico. As razões justificativas deste cenário são essencialmente duas: a excessiva dependência fiscal do petróleo (só para recordar, o índice de concentração económica das exportações nacionais, calculado segundo as mais recentes e reconhecidas metodologias, é de 0,98, o segundo mais elevado do mundo, reflectindo-se em todas as variáveis financeiras, públicas e privadas) e o “atraso” no processo de diversificação, com crescimento, da economia. O coeficiente médio fiscal não petrolífero, conforme referi no meu anterior artigo, é de 15,7% (peso dos impostos não petrolíferos no PIB não petrolífero). Não sendo uma percentagem ainda desmotivadora, o seu limite económico suportável e competitivo (a correspondente Curva de Laffer) pode não estar longe. Como também cada vez menos longínquo parece estar a capacidade de a economia petrolífera pagar os respectivos impostos, quer por diminuição da produção, quer por abaixamento dos preços internacionais.

Por isso, os défices fiscais vão repetir-se anualmente até 2019. E mesmo que os seus valores estejam dentro de normas internacionalmente aceitáveis e internamente geríveis, o que é facto é que entre 2013 e 2019 o somatório dos desequilíbrios orçamentais vai ser de 11,8% do PIB.

Como em rigor não há orçamentos desequilibrados, vai ser necessário compensar ou o excesso de despesas ou a escassez de receitas com a contracção de empréstimos. Ou seja, os sucessivos saldos fiscais negativos vão provocar um aumento da dívida pública através do recurso a financiamento de mercado – externo ou interno.

A comprovação das dificuldades do Estado cobrir as suas despesas públicas com receitas próprias está nos dois empréstimos recentemente contraídos, um junto do consórcio interno BFA/BAI no valor de 2 mil milhões de dólares e o outro do Banco Africano de Desenvolvimento num montante de mil milhões de dólares.

Mas o provável aumento da dívida pública não é o único efeito sobre a economia nacional. Os investimentos públicos poderão diminuir ou ser adiados durante o período em referência. A aproximação econométrica ensaiada entre o PIB não petrolífero e o investimento público – cujo valor acumulado entre 2002 e 2013 se situou em redor dos 72 mil milhões de dólares – fornece uma elevada correlação entre si e estimada em 82%, com o parâmetro de regressão significativa ao nível de confiança de 95%. Significa dizer que uma retracção na dinâmica anual de crescimento do investimento público consequencializará um menor ritmo de variação do PIB não petrolífero.

Naturalmente que as receitas fiscais não petrolíferas ressentir-se-ão desta quebra na sua variável explicativa determinante. Portanto, aumentos neste tipo de impostos passarão a depender de outras condicionantes, como a redução da evasão fiscal, a universalização do pagamento de impostos, a eficiência do sistema fiscal (minimização de custos e maximização das cobranças) e a consciencialização tributária dos agentes económicos. Novas fontes tributárias para o Estado terão de urgentemente ser encontradas, como finanças locais, impostos aduaneiros (estes com reflexos nefandos sobre a capacidade competitiva da economia) e impostos sobre a riqueza (na abordagem de Thomas Picketi, para quem a crescente desigualdade de rendimento no mundo e em cada país tem como foco a excessiva e perversa concentração da riqueza numa percentagem em redor de um por cento da população).

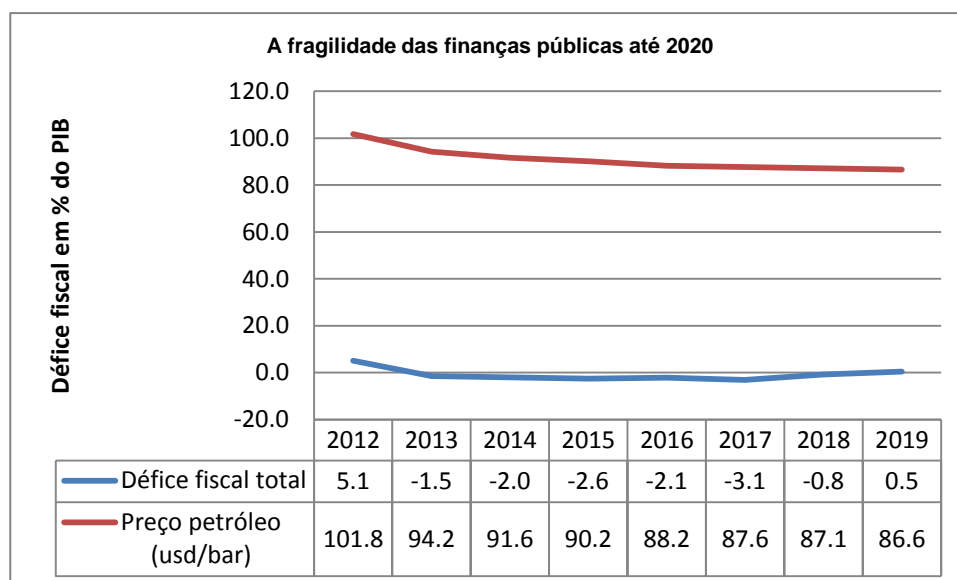
Reabre-se assim a discussão sobre a importância do investimento privado e as modalidades para a sua promoção, compreendendo-se as preocupações da última reunião do Conselho de Ministros para a economia real sobre a necessidade de se seguirem as respectivas intenções apresentadas à Agência Nacional de Investimento e de se descodificarem mais benefícios que incrementem o índice de transformação das intenções em investimentos efectivos.

O Presidente da República tem-se mostrado, do mesmo modo, apreensivo quanto às crescentes dificuldades financeiras do Estado no futuro (reunião do Conselho de Ministros em Benguela em Agosto do corrente ano), havendo, consequentemente, que garantir-se uma elevada taxa de retorno económico e social aos investimentos públicos. A qualidade destas despesas públicas continua a ser questionável e as muitas reclamações dos utentes das estradas, manifestadas em reportagens publicadas nos órgãos de comunicação escrita, falada e televisada, sintomatiza a degradação dessas importantes vias de comunicação.

Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

A acumulação primitiva nos moldes actuais de partilha restrita e elitista dos ganhos do petróleo pode estar a chegar ao fim, colocando-se, finalmente, os superiores interesses do país e da Nação à frente dos interesses pessoais. Este ponto de vista é reforçado pelas mais recentes projecções sobre as reservas petrolíferas provadas, as quais, segundo o Angola Oil and Gas Report Q4 2014, estão numa trajectória descendente, valendo, provavelmente, para mais apenas 12 anos. Tempo insuficiente para se consolidar a diversificação da economia com bases de financiamento nacionais e endógenas.

Dada a estreita correlação entre petróleo – preço e quantidade – e as receitas fiscais com esta origem (cerca de 78% do total das receitas tributárias são petrolíferas) e a ainda frágil capacidade de geração de impostos não petrolíferos (apesar das alíquotas de alguns deles serem elevadas), vislumbram-se anos de algumas dificuldades financeiras do Estado com evidentes reflexos na capacidade de crescimento da economia.



FONTE: FMI e Oil and Gas Report 2014

Para quanto tempo mais o país poderá contar com o petróleo e as suas receitas estratégicas para o desenvolvimento económico? Aparentemente, não existem, até agora, respostas definitivas e convincentes. No fundo, cada instituição, mesmo a Agência Internacional de Energia, tem o seu ponto de vista sobre o “peak oil” angolano. As projecções apresentadas pelo Angola Oil and Gas Report 2014, com base nas estimativas daquela Agência apontam para um cenário futuro bastante negativo.

EXPECTATIVAS DE DURAÇÃO DAS RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO EM ANGOLA

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nº de anos | 13,9 | 16,2 | 15,2 | 14,6 | 14,4 | 14,1 | 13,8 | 13,0 | 12,4 | 12,1 | 11,8 | 11,7 |

FONTE: Angola Oil and Gas Report 2014.

As receitas fiscais não petrolíferas – centro da diversificação fiscal e dos estudos e estratégias da Reforma Tributária – estão obviamente relacionadas com o comportamento futuro do Produto Interno Bruto correspondente e dos investimentos públicos. Que nível médio de investimento público as finanças públicas angolanas poderão sustentar no futuro, num contexto de abrandamento da actividade petrolífera (a grande financiadora das obras públicas, senão directamente, com certeza indirectamente pelas garantias que cauciona aos empréstimos e linhas de crédito externo)? No programa do Governo para 2014 o montante de investimento público previsto é de 17700 milhões de dólares. Em 2013, ainda não totalmente fechado, os investimentos públicos realizados atingiram a cifra de 10600 milhões de dólares, significando as aquisições de capital próprio e para a economia por parte do Estado uma variação nominal de 67% do ano passado para o corrente. Será isto realista?

As projecções do FMI até 2019 consideram cifras para o investimento público modestas e realistas, talvez mais ajustadas à efectiva capacidade de execução da economia, à cadência de cobrança das receitas fiscais e aos problemas de réditos públicos que o país vai enfrentar até 2010.

Hipóteses investimento público (milhões USD)

| | Hipótese 1 | Hipótese 2 | Hipótese 3 | Hipótese 4 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 2013 | 12204,8 | 12204,8 | 12900,2 | 12204,8 |
| 2014 | 17700,0 | 14160,0 | 15576,0 | 17700,0 |
| 2015 | 18585,0 | 14868,0 | 16031,2 | 19027,5 |
| 2016 | 19514,3 | 15611,4 | 16247,0 | 20454,6 |
| 2017 | 20490,0 | 16392,0 | 14832,0 | 21988,7 |
| 2018 | 21514,5 | 17211,6 | 16108,8 | 23637,8 |
| 2019 | 22590,2 | 18072,1 | 15964,5 | 25410,6 |
| 2020 | 23719,7 | 18975,8 | | 27316,4 |

Especificando as hipóteses:

- Hipótese 1: Ano base 2014 e aumento médio anual de 5% nas despesas de capital do Estado.
- Hipótese 2: Ano base 2014, aumento médio anual de 5% e 80% de execução das despesas de capital do Estado.

Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

- c) Hipótese 3: É a hipótese do FMI, retirada do relatório Angola Second Post-Program Monitoring de Março de 2014.
- d) Hipótese 4: É a mais forte dos diferentes cenários, parte do investimento de 2014 e admite um incremento médio anual de 7,5%.

Utilizando as rectas de regressão calculadas e apresentadas anteriormente e o quadro de hipóteses de variação do investimento é possível estimar o PIB não petrolífero até 2020 (sempre em preços nominais correntes).

Projeções do PIBnp em milhões de USD correntes

| | Hipótese 1 | Hipótese 2 | Hipótese 3 | Hipótese 4 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 2013 | 73215,6 | 73215,6 | 68080,0 | 73215,6 |
| 2014 | 86953,4 | 69998,6 | 77110,0 | 86953,4 |
| 2015 | 91192,1 | 73389,6 | 87690,0 | 93311,5 |
| 2016 | 95642,8 | 76950,1 | 99840,0 | 100146,4 |
| 2017 | 100315,9 | 80688,6 | 114062,0 | 107493,9 |
| 2018 | 105222,8 | 84614,1 | 130163,0 | 115392,5 |
| 2019 | 110374,9 | 88735,8 | 148329,0 | 123883,5 |
| 2020 | 115784,7 | 93063,6 | | 133011,3 |

Mantendo invariável o coeficiente fiscal não petrolífero, avaliado em 15,7% do respectivo Produto Interno, pode chegar-se às correspondentes receitas fiscais.

**RECEITAS FISCAIS NÃO PETROLÍFERAS
(milhões usd)**

| | Hipótese 1 | Hipótese 2 | Hipótese 3 | Hipótese 4 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 2014 | 11494,8 | 11494,8 | 9086,0 | 11494,8 |
| 2015 | 13651,7 | 10989,8 | 9812,2 | 13651,7 |
| 2016 | 14317,2 | 11522,2 | 11963,7 | 14649,9 |
| 2017 | 15015,9 | 12081,2 | 13132,5 | 15723,0 |
| 2018 | 15749,6 | 12668,1 | 16276,6 | 16876,5 |
| 2019 | 16520,0 | 13284,4 | 17983,0 | 18116,6 |
| 2020 | 17328,9 | 13931,5 | | 19449,7 |

Serão estes montantes viáveis quando o PIB não petrolífero pode ser negativamente afectado pela diminuição do investimento público – hipótese não contemplada nos cenários anteriores – se não forem devidamente complementados pelo investimento privado estrangeiro, arredo face às dificuldades de transferência de rendimentos, dividendos e salários dos expatriados? As previsões do FMI (hipótese 3) são mais conservadores, face nomeadamente à hipótese 4.

Como tenho demonstrado ao longo desta pesquisa é muito provável que as receitas fiscais petrolíferas diminuam até 2019, com toda gama de efeitos negativos e perversos sobre a economia, já oportunamente destacados.

O Fundo Monetário Internacional (Angola Second Post-Program Monitoring March de 2014) apresenta as suas previsões (em milhões de dólares) sobre esta variável orçamental.

Impostos petrolíferos

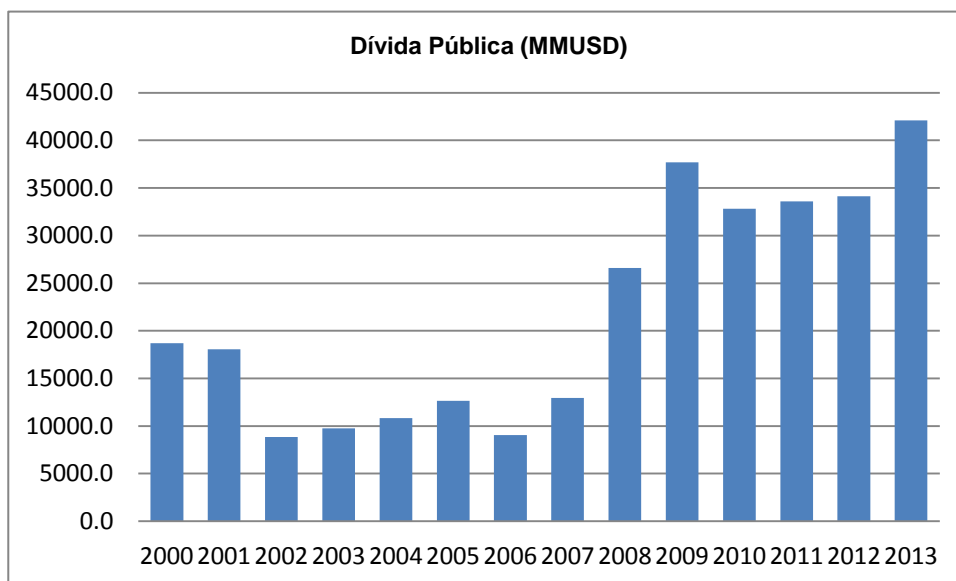
| | |
|-------------|---------|
| 2012 | 43006,9 |
| 2013 | 36023,2 |
| 2014 | 39718,8 |
| 2015 | 38419,6 |
| 2016 | 37811,2 |
| 2017 | 30745,5 |
| 2018 | 34734,6 |
| 2019 | 36516,5 |

O ano de 2017 é o mais crítico para o Estado. Entre 2012 e 2019 o país vai perder, em termos acumulados, 6490,4 milhões de dólares de receitas fiscais provenientes do petróleo.

A dívida pública não constitui problema de maior para a sua gestão e para a economia. No final de 2013, de acordo com informações do Fundo Monetário Internacional, o valor global era de 42,1 mil milhões de dólares. A sua trajectória de evolução tem sido crescente de acordo com as solicitações do crescimento económico. Como se sabe a criação de dívida, dentro de limites convencionais de gestão, é uma forma complementar do Estado financiar a sua actividade e participação no funcionamento da economia.

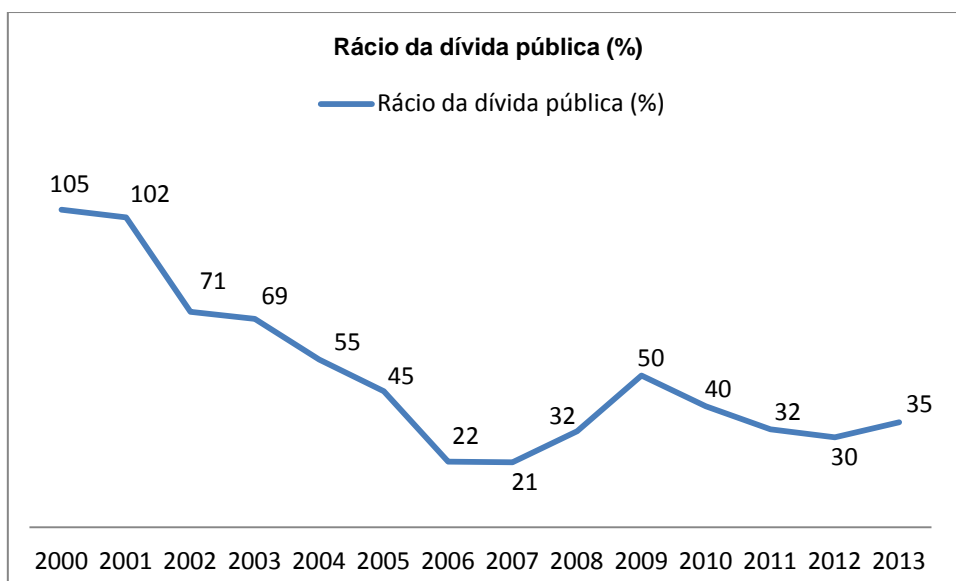
Em 2001 e 2002 uma parte significativa da dívida era de natureza militar, mas a estratégia delineada depois de 2002 de renegociação da dívida pública junto do Clube de Paris e do FMI levou a uma descida do seu montante e ao pagamento das anuidades devidas aos credores. Essa foi a situação entre 2003 e 2007.

As exigências de financiamento do crescimento económico (a uma cadência média anual de 12,8% entre 2003 e 2008) implicou um aumento substancial: de 8,8 para 26,6 mil milhões de dólares.

Os Grandes Desafios do Crescimento Económico de Angola até 2017 – As Componentes Financeiras

FONTE: IMF Angola article IV, Setembro 2014.

O rácio da dívida pública tem vindo a diminuir consistentemente desde 2000, situando-se em 34,6% em 2013. Tem sido também este indicador, revelador das potencialidades de o país cumprir as suas obrigações para com os seus credores internos e externos, que tem patrocinado as classificações positivas das agências de rating internacional: Angola tem estado numa situação confortável neste item.



FONTE: IMF Angola article IV, Setembro 2014.

Para o futuro e segundo previsões de agências internacionais, o rácio da dívida pública de Angola (interna e externa) pode apresentar a evolução seguinte: 36,6% em 2014, 38,8% em 2015, 41,1% em 2016 e 43,5% em 2017.

Conforme se defendeu nas páginas anteriores, uma das teses desta pesquisa é que, face à provável diminuição/estagnação das receitas fiscais com proveniência

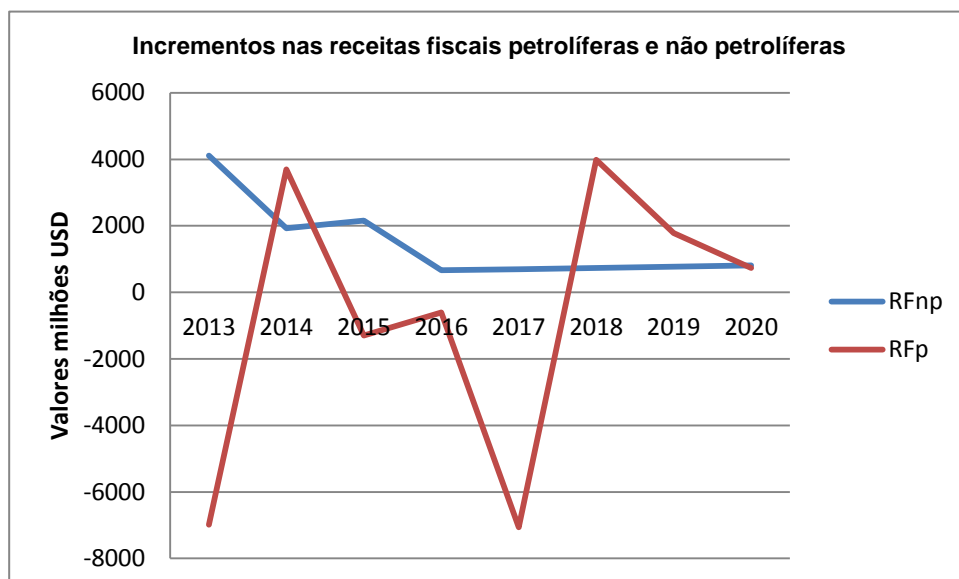
petrolífera e em cenário de atraso da reforma tributária e de outras fontes alternativas efectivas (na fiscalidade mineral os diamantes praticamente não contam), a dívida pública de Angola irá aumentar, o que está patente nas projecções anteriores.

Ainda assim, a sustentabilidade da dívida pública até 2020 não está beliscada. Com efeito, a taxa média de crescimento do PIB entre 2014 e 2017 será da ordem de 6% ao ano, quando a taxa de juro implícita da dívida angolana é de pouco mais de 4%. Assim, pelo menos do ponto de vista teórico, o Estado pode executar o seu programa de infraestruturas e de outros apoios à economia, à custa de défices fiscais.

4. CONCLUSÕES

Angola vai entrar numa fase de sérias dificuldades das finanças públicas. Algumas das razões que o justificam são:

- a) Até 2019 não se vai atingir a produção de 2 milhões de barris por dia, ficando-se a projecção pelos 1750000 barris diários.
- b) O preço do petróleo tendencialmente decrescerá, situando-se em 2019 em 90 dólares o barril.
- c) As receitas do petróleo podem diminuir até 2018 e experimentar um ligeiro incremento em 2019.
- d) Os défices fiscais acumulados entre 2013 e 2019 poderão atingir 11,8% do PIB.
- e) Por isso, querendo o Governo manter os seus objectivos traçados no Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, o recurso à criação de dívida pode vir a ser a única via.
- f) No entanto e até 2020, a sustentabilidade da dívida pública está garantida, ainda que num cenário de uma taxa média anual de crescimento do PIB em redor de 6%.
- g) Havendo cortes nos investimentos públicos para acomodar melhor os défices fiscais e o montante da dívida pública, o ritmo de crescimento do PIB não petrolífero poder ser negativamente afectado. A não ser que o investimento privado não petrolífero se torne num complemento relevante.
- h) O investimento privado petrolífero pode vir a revelar algumas dificuldades de sustentabilidade, haja em vista a diminuição das reservas provadas de petróleo e mesmo as crescentes dificuldades de gestão cambial introduzidas pelo Banco Central quanto à modalidade de introdução no sistema económico das divisas de exportação.
- i) Perdida ou atenuada a dinâmica nos investimentos (públicos e privados) a economia não petrolífera pode não correr à mesma velocidade de alguns anos passados e frustrar, igualmente, os desejos de crescimento futuro.
- j) Como corolário das afirmações precedentes, as receitas fiscais poderão sofrer perdas significativas.



- k) A procura de novas fontes de financiamento do Estado pode ser uma necessidade, e o PERT pode ter neste caso uma responsabilidade acrescida, sempre nos limites da competitividade fiscal e da equidade social da tributação.

Luanda, 9 de Setembro de 2014

WORKING PAPER
Nº 01