

Editorial 31 – A reforma orçamental do Estado (parte 2)

Por: Heitor Carvalho

Na parte 1, defendemos que, com o nível de juros actual e a redução prevista das receitas petrolíferas, necessitaríamos de reduzir a despesa em cerca de 50%, subindo, simultaneamente os impostos, também em 50%, para podermos alcançar o equilíbrio orçamental com juros situados em cerca de 3,5% do PIB. Poderemos reduzir menos a despesa mas teremos de aumentar mais os impostos; ou aumentar menos os impostos, mas teremos de reduzir ainda mais a despesa; ou reduzir menos a dívida e os juros, mas teremos, então, de reduzir muito mais a despesa ou aumentar muito mais os impostos ou fazer as duas coisas simultaneamente. A proposta que apresentamos parece-nos a mais equilibrada. Detalhemos um pouco mais.

4. A redução da despesa

Comecemos pela despesa que mais facilmente pode ser eliminada.

No OGE 21 existem 771 mil milhões de Kwanzas de despesas de capital e reservas: transferências de capital para bancos e empresas, 261 mil milhões; aumento de participações em bancos e empresas, 292 mil milhões; outras despesas de capital, 89 mil milhões e reservas, 129 mil milhões.

Comecemos pelos 218 mil milhões de outras despesas de capital e reservas, ou seja, de algo que não se sabe o que é. É nossa opinião que não pode haver despesas sem um destino claro e inequívoco; nesta fase de emergência exige-se absoluto rigor na distribuição da despesa!

O restante das despesas enumeradas persegue o mesmo fim: capitalizar e valorizar as empresas, deficitárias, mal geridas e muitas vezes falidas. Independentemente da forma - aumentos de capital ou transferências de capital – esta despesa tem sempre o mesmo conteúdo: é despesa fiscal. Trata-se da execução da política fiscal do Governo, que deve ser o conceito que determina o saldo fiscal, e não do financiamento da política fiscal, que deve ser o conceito definidor da despesa financeira: movimentos da dívida e investimentos financeiros de curto prazo para valorizar excedentes de tesouraria.

Temos assinalado uma grande falta de transparência na execução desta despesa que tem grande relevância nos orçamentos mas nunca tem qualquer expressão nos relatórios de execução do que resulta: uma aparente melhoria da execução orçamental; a apresentação do saldo fiscal como positivo; uma evidente contradição entre os saldos fiscais apresentados, que são positivos, e o aumento facial da dívida.

O cerne da questão é que esta despesa é usada para manter ou valorizar empresas (especialmente bancos) fortemente deficitárias. Pretende-se que seja um bom negócio vender por 80 uma empresa que hoje vale 20, esquecendo-se sempre de referir o gasto necessário para o fazer. Se o gasto for inferior a 60, é sim um bom negócio; se for superior ou muito superior, é um mau ou um péssimo negócio, respectivamente! Ora, nos últimos anos, temos andado a gastar cerca de 500 mil milhões anuais neste tipo de despesa. Não temos dados transparentes, mas, pelo que se vai ouvindo, pela análise dos balanços das empresas deficitárias e pelo crescimento da dívida houve, desde Janeiro de 2018 a Dezembro de 2020, cerca de 1,5 biliões, gastos com este propósito! E continua no OGE 21 com 553 mil milhões adicionais! Será que é um bom negócio? Será que vamos vender essas empresas pelos 2 biliões mais o seu valor no final de 2017? Não teria sido preferível ter vendido pelo valor real de mercado sem gastos adicionais? Na nossa opinião já se gastou em excesso e deve por-se cobro imediato a estes gastos, vendendo as empresas pelo seu valor actual. Aliás já é tarde demais! Não nos parece haver mais tempo e muito menos dinheiro para continuar a privar o país de

educação, saúde ou apoio social urgentes, destinando montantes deste volume para salvar o que não aparenta ter salvação!

Portanto, na nossa opinião, estes 550 mil milhões devem acrescer aos 220 mil milhões de despesa sem destino, perfazendo uma redução imediata 770 mil milhões, ou 9,5% da despesa primária.

Também não sabemos qual o montante dos subsídios aos combustíveis, mas rondará os 1,3 e 1,5 biliões, segundo o MinFin e a Sonangol. Consideramos, em consonância com o que o Executivo tem dito, que estes subsídios devem ser retirados paulatinamente; não concordamos com o constante protelar do processo, provavelmente à espera do momento ideal que nunca virá. O processo tem de iniciar-se de imediato e o desenho do processo deve ser claro.

Do nosso ponto de vista, devia ter-se iniciado em 2018 e terminado em 4 anos. Para que se possa alcançar um equilíbrio orçamental saudável em 2032, torna-se agora necessário que a eliminação dos subsídios aos combustíveis se faça em 2 anos e não em 4 como inicialmente prevíamos; e, a cada dia que passa, o choque terá de ser ainda mais brutal!

Defendemos que parte destes gastos se mantenham, embora não sob a forma de subsídios a preços. Na verdade, nas actuais condições, é importante manter um forte apoio ao serviço de transporte de pessoas (taxistas, autocarros) e bens (camionistas) e à produção com uso de energia proveniente de geradores, pelo menos até que a situação social melhore, permitindo o pagamento de tarifas mais caras, o estado das estradas e a proliferação dos mercados rurais deixe de justificar o apoio aos camionistas, e as infraestruturas de distribuição de electricidade cubram as zonas onde estão situadas empresas que usam geradores. Assumimos que este apoio represente $\frac{1}{4}$ do valor actual dos subsídios aos combustíveis, podendo assim a despesa ser reduzida, adicionalmente, em 14%.

Somando a este montante os quase 9,5% anteriores, temos 23,5% da despesa.

Os “investimentos” públicos representam, no OGE 21, 4,4% do PIB não-petrolífero. Pensamos que, para que se alcance o equilíbrio orçamental em 2032, a despesa primária não deva ser superior a 13,2%, dos quais 11,2% de despesa corrente e 2,2% de investimentos. Ora a rubrica de investimentos é actualmente composta de inúmera despesa desnecessária, destinada a apetrechar com melhores condições uma elite burocrática que já possui condições supérfluas, e a inaugurar obras de fachada que, não tendo a despesa corrente necessária para o seu funcionamento e manutenção, rapidamente se tornam inúteis e “descartáveis”, mesmo quando são muito necessárias: hospitais, estradas, escolas, etc. Por isso dizemos: “o investimento deve cingir-se a hospitais, estradas, escolas, esquadras de polícia, tribunais e infra-estruturas de água, electricidade e saneamento e, apenas residualmente, a tudo o mais; e não se pode fazer um investimento sem o dotar da despesa corrente adequada. Mais ainda, não se podem fazer mais investimentos sem primeiro dotar com a despesa corrente adequada o que já existe e está em condições de funcionar”¹. O investimento pode e deve reduzir-se imediatamente para 2,2% do PIB, em consonância com a expectativa de distribuição da despesa de longo prazo, onde a despesa corrente representa $\frac{4}{5}$ e o investimento $\frac{1}{5}$ da despesa primária total.

A redução do Investimento corresponde a cerca de 700 mil milhões (8,6% da despesa), o que, somado aos anteriores 23,5%, perfaz cerca de 32% da despesa primária efectiva² no OGE 21 .

Dissemos que o equilíbrio em 2032 implica uma redução de 50% na despesa actual, o que significa que são necessários mais 18%, ou seja, cerca de 1,5 biliões: para o conseguir exige-se uma rigorosa e urgente reforma orçamental que promova a redistribuição da despesa orçamental e a sua eficiência!

Considerando a comparação feita com o orçamento sul-africano, que apresentámos no nosso Relatório Económico Anual de 2020, a despesa com a burocracia geral do Estado, deverá ser substancialmente reduzida de 24% para 4% da despesa, não devendo representar mais do que 0,5%

1 Relatório Anual de 2020 do CINVESTEC

2 Efectiva porque parte dela está registada como despesa financeira que, efectivamente, não é.

do PIB. No capítulo da defesa nacional, seria conveniente transferir para o apoio social às famílias todos os gastos com os antigos participantes nos vários conflitos, passando à reforma, com dignidade, todos os que não desempenhem funções no quadro de uma defesa eficaz e eficiente, que não deve absorver mais do que 0,4% do PIB não-petrolífero. O apoio social e a educação deverão ser os principais beneficiários destas reduções, sendo que, no caso da defesa, parte significativa da despesa já é, efectivamente, despesa social, embora não seja reconhecida como tal.

Não temos dados para ir mais longe. A proposta de reforma orçamental tem de partir do Governo que é a única entidade que possui dados suficientemente detalhados para o fazer.

Pensamos, contudo que, após a distribuição dos recursos por funções, se devem descrever com grande detalhe os serviços públicos que serão assegurados. O que queremos dizer é que o nível de cada serviço público deve ser claramente percebido: a sua descrição, destinatários, grau de cobertura e custos, entre outros, deve ser inequívoca. Por exemplo, é muito diferente dizer que o serviço público consiste em assegurar uma educação de qualidade tendencialmente gratuita até ao 4.º ano de escolaridade, ou dizer, garantir a existência de escolas públicas que cubram 70% da população estudantil até ao 4.º ano de escolaridade, com as características mínimas definidas ou, ainda, contribuir para o acesso universal até ao 4.º ano de escolaridade, garantindo a todas as crianças neste nível de ensino, 100% do custo por aluno do ensino das escolas públicas com as características mínimas definidas. São opções completamente diferentes. No primeiro caso, faz-se o que se pode, sem qualquer compromisso; no segundo caso, opta-se por um claro compromisso usando exclusivamente a capacidade do Estado; no terceiro, além do compromisso, usa-se a capacidade própria do Estado e dos particulares, apoiando quem não possa ser abrangido pelo sistema de educação público. São opções diferentes, as duas últimas válidas e discutíveis; mas a primeira solução, vaga e sem qualquer objectivo temporal e quantitativo deve ser, do nosso ponto de vista, eliminada.

Uma descrição clara de cada serviço público exige um trabalho de especialistas e de comunicadores; o exemplo acima é meramente uma aproximação grosseira com fins ilustrativos. O que se exige é que a descrição seja tecnicamente fundamentada, perceptível para todos os cidadãos e com um custo associado. Tem de se tornar claro para cada cidadão que aquele custo é o preço que todos temos de pagar, através dos nossos impostos, para ter acesso aquele “produto”. Neste quadro, os investimentos passarão a depender do serviço público a que estão subordinados, desvalorizando-se o vão espectáculo das inaugurações.

Em conclusão: é fundamental conhecer o prazo para acabar com os gastos sem destino, o apoio a empresas públicas ineficientes, aos subsídios aos combustíveis e aos “investimentos” sem garantia de despesa corrente para o seu funcionamento! É fundamental conhecermos como, para além disso, se vai reduzir, adicionalmente, 18% da despesa, através de uma melhor escolha dos serviços públicos e melhor eficiência na sua execução!

Luanda, 19 de Julho de 2021

Tabela n.º 1 – Cenário macro-fiscal e pressupostos

Valores em mil milhões de Kz de 2021 se nada for assinalado em contrário	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Exportações petrolíferas (mil barris dia)	1 000	915	830	745	660	575	490	405	320	235	150	65	0		
Receita petrolífera	4 919	4 501	4 082	3 664	3 246	2 828	2 410	1 992	1 574	1 156	738	320	0	0	0
Dívida	40 875	39 864	38 376	36 812	35 280	33 765	32 250	30 715	29 142	27 829	26 791	26 044	25 505	24 867	24 120
Dívida em % do PIB Não petrol.	128%	121%	113%	105%	98%	91%	84%	78%	72%	67%	62%	59%	56%	53%	50%
Redução da dívida	464	1 011	1 488	1 564	1 532	1 515	1 515	1 534	1 573	1 313	1 038	747	539	639	747
Juros em valor	2 602	2 587	2 523	2 429	2 330	2 233	2 137	2 041	1 944	1 845	1 762	1 696	1 649	1 615	1 574
Juros em % PIB Não-petrolífero	8,1%	7,9%	7,4%	7,0%	6,5%	6,0%	5,6%	5,2%	4,8%	4,4%	4,1%	3,8%	3,6%	3,4%	3,3%
Despesa primária – valor	5 632	5 049	4 604	4 610	4 749	4 891	5 038	5 189	5 345	5 505	5 670	5 840	6 015	6 196	6 382
Despesa Primária em % PIB Não-petrolífero	17,6%	15,3%	13,6%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%
Corrente % PIB não-petrolífero	15,4%	13,1%	11,4%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%
Investimento % PIB em % do PIB não-petrolífero	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%
PIB Não-petrolífero	31 963	32 922	33 910	34 927	35 975	37 054	38 166	39 311	40 490	41 705	42 956	44 244	45 572	46 939	48 347
Receita não-petrolífera - % PIB não-petrolífero	11,8%	12,6%	13,4%	14,1%	14,9%	15,7%	16,5%	17,2%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%
Saldo primário não petrolífero % PIB não-petrolífero	-5,8%	-2,7%	-0,2%	0,9%	1,7%	2,5%	3,3%	4,0%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
Saldo fiscal em % do PIB Não petrolífero	-13,9%	-10,6%	-7,7%	-6,0%	-4,8%	-3,5%	-2,3%	-1,2%	0,0%	0,4%	0,7%	1,0%	1,2%	1,4%	1,5%

Pressupostos para além dos acima enunciados relativos à exportação e à receita petrolíferas:

1. todos os valores são apresentados em Kwanzas de 2021, isto é, admite-se que a inflação seja homogénea para todas as rubricas apresentadas.
2. dívida – Relatório de Execução Fiscal do 4.º Trimestre de 2020 (REF 4T20) do MinFin em 2021 ou dívida do ano anterior, em ambos os casos, subtraída do valor de redução da dívida;
3. redução da dívida – Receita petrolífera menos o saldo fiscal em valor;
4. juros – manutenção ao longo de todo o período da percentagem dos juros do OGE 21 sobre a dívida no início de 2021;
5. **redução acelerada da despesa primária para 13,2% do PIB, entre 2021 e 2023, conforme se explicará na parte 2 deste editorial;**
6. crescimento de 3% do PIB não-petrolífero com início no PIB previsto no OGE 21;
7. crescimento homogéneo da receita não-petrolífera para 18% do PIB não-petrolífero, em 8 anos, conforme se detalhará na parte 2.