

Editorial 30 – A reforma orçamental do Estado (parte 1)

Por: Heitor Carvalho

1. A insustentabilidade da dívida.

É nossa opinião que principal limite de sustentabilidade da dívida é a pressão dos juros sobre a despesa e a carga fiscal. Se um valor crescente da nossa riqueza não-petrolífera é canalizada para o pagamento de juros (a previsão do Orçamento Geral do Estado de 2021 – OGE 21 - é de 8% do PIB não-petrolífero), em vez de satisfazer as nossas necessidades, estamos perante uma dívida insustentável!

Do ponto de vista do devedor, seja ele público ou privado, uma dívida sustentável é aquela que lhe permite um crescimento da riqueza suficiente para que os juros sejam pagos e a despesa, pelo menos, permaneça. Fora destas circunstâncias ou o devedor reduz o seu nível de despesa (o que só é sustentável a curto prazo) ou aumenta a sua dívida, atirando com o problema para mais longe, mas, simultaneamente, agravando-o. Relativamente à dívida pública, uma dívida sustentável é aquela que permite ao Estado pelo menos um nível igual de serviços públicos sem que o peso fiscal sobre cada cidadão aumente. Quando dívida não é sustentável (do ponto de vista do devedor) corre-se o risco de entrar em espiral negativa. É esta a situação em que nos encontramos como Estado: a dívida aumenta, os juros “comem” uma parte significativa da receita; os gastos do Estado reduzem-se e os impostos aumentam; mas não o suficiente para que não seja necessária mais dívida; a dívida aumenta e os juros “comem” uma parte ainda maior da receita... e assim por diante. O verdadeiro problema é que os devedores têm muitas vezes a perspectiva da sustentação da despesa a curto prazo, esquecendo-se que, ao manter a despesa de hoje através da contratação de nova dívida, estão a sacrificar a despesa futura a um nível agravado!

Do ponto de vista dos credores, a sustentabilidade da dívida mantém-se para além deste nível, porque os sacrifícios do devedor (menor despesa e mais impostos) lhe são completamente indiferentes. Desde que o sacrifício seja suficiente para que a dívida e os juros sejam pagos, a sustentabilidade, do ponto de vista do credor, mantém-se. É esta a perspectiva do FMI e do Banco Mundial, não nos iludamos!

O Executivo tem entrado num estranho jogo para tentar justificar a sustentabilidade de dívida perante os cidadãos e os credores. Argumenta: os nossos saldos são, ultimamente, superavitários; portanto a dívida é sustentável; mesmo a redução dos rendimentos petrolíferos não é suficiente para colocá-la em causa. Ora, se os saldos são superavitários, porque cresce a dívida e, com ela, os juros?

Existem duas classes de despesa oculta nos nossos orçamentos: os subsídios aos combustíveis e a despesa para suportar as empresas estatais ineficientes¹ de que falaremos na parte 2 deste Editorial. Por um qualquer acordo com as instituições internacionais, nomeadamente o FMI, tem-se conseguido a “autorização” para deixar os subsídios aos combustíveis e as despesas com a sustentação de empresas estatais fora da execução orçamental, prometendo, desde há muito, acabar com os primeiros e justificando as segundas com a necessidade de as preparar para a privatização, ambas a curto prazo. Há algumas indicações de que estas instituições estejam no limite da tolerância deste curto prazo que se eterniza, ... mas adiante.

Do nosso ponto de vista pouco importa como se joga este jogo com os credores: o que nos importa é saber se a dívida adicional contraída gera mais receita ou se ela é destinada a sustentar uma despesa que não pode ser mantida, agravando anualmente o peso dos juros sobre o PIB, adiando, mas agravando o problema a cada ano que passa!

¹ Aparecem nos OGE sob as rubricas “transferências de capital”, “aplicação em activos financeiros” e “outras despesas de capital”, mas são maioritariamente omissas nos relatórios de execução.

Acresce ao problema o facto de parte significativa da dívida ser denominada em moeda externa, tornando-a vulnerável à depreciação: para pagar a mesma dívida em USD, por exemplo, são necessários cada vez mais Kwanzas.

Em Kwanzas, isto é, tendo em conta a depreciação, a dívida agravou-se 10,3 biliões, em 2019, e 9,2 biliões em 2020. Para se ter ideia da enormidade destes montantes basta dizer que a redução total das importações de bens de consumo foi de “apenas” 1,4 biliões, em 2020, suficiente para ter provocado um decréscimo de 25% na oferta ao consumo e o actual nível de hiper-inflação. Que cada um faça as contas ao que nos espera!

Em termos faciais, isto é descontando a desvalorização, a dívida aumentou 2,6 biliões, em 2019, e 1 bilião em 2020; ou seja o montante dos nossos sacrifícios como contribuintes é quase totalmente “comido” por estas duas classes de despesa que não aparecem no saldo orçamental. É esta a única razão para que os saldos sejam superavitários.

2. Um cenário provável para as receitas petrolíferas

Parte da ilusão da sustentabilidade da dívida governamental, resulta da ilusão de que os rendimentos do petróleo são “incabáveis”! Não são, e estão no fim!

Mais tarde ou mais cedo o petróleo irá acabar e o Estado terá de funcionar com um nível de despesa e receita sobre o PIB não-petrolífero, isto é, um nível de impostos sobre os cidadãos e as empresas, muito diferente do que temos actualmente.

O Decreto Presidencial 228/20 aprova a estratégia de exploração de hidrocarbonetos de Angola 2020–2025. “Nos anexos deste diploma, aparecem previsões de produção sem reposição de reservas, onde se pode observar o declínio da produção para menos de 1 milhão de barris por dia a partir de 2023, atingindo 500 mil barris, em 2028, e praticamente desaparecendo em 2032 (dentro de 12 anos)! (Relatório Económico de 2020 do CINEVESTEC)

A produção efectiva atingiu 1.277 mil barris/dia, em 2020, e, até Abril de 2021, 1.146 mil barris/dia, o que se aproxima perigosamente dos níveis previstos para daqui a 2 anos; as exportações foram de 1.110, em 2020, e 968 mil barris/dia, até Abril de 2021 (fonte: OPEP)

Assumindo que estejamos no patamar de exportação de 1 milhão de barris/dia e que se registre um decréscimo médio de 85 mil barris/dia por cada exercício (tem sido maior mas admitamos alguma melhoria com novas concessões) a produção petrolífera terminará em 2032, como consta das previsões.

Se assim for, assumindo, por optimismo e simplicidade, que as receitas petrolíferas se mantenham proporcionais à exportação (há tendência natural para decrescerem com a redução da rentabilidade das petrolíferas), a receita petrolífera irá reduzir-se rapidamente.

Até Maio de 2021 a receita petrolífera atingiu 1.868 mil milhões de Kwanzas (Fonte: MinFin). Admitamos que o preço médio suba de 60 para 70 USD/ barril e que as exportações em quantidade se mantenham: teremos uma receita final de cerca de cerca de 4,9 biliões de Kwanzas, em 2021. Assumamos ainda que a receita por barril se manterá, no futuro, em termos reais (o que é muito optimista). Admitindo um decréscimo de 85 mil barris/dia em cada período, a trajectória das receitas petrolíferas será a constante do Gráfico n.º 1:

É esta situação dramática que temos de enfrentar! Esconder o problema ou tentar minimizá-lo não nos parece que possa ajudar!

3. Cenário macro-fiscal até 2035

Desde há muito que vimos assumindo que o nível da despesa primária (sem juros) não financeira (sem investimentos financeiros e operações de dívida) deveria situar-se próximo dos 15% do PIB, o

que tem sido aceite como boa prática em África. Para que este nível de despesa seja sustentável os juros suportados não devem ser muito superiores a 1,5% do PIB. Consequentemente, a receita teria de situar-se no patamar de 16,5% do PIB, sem o que voltaríamos a aumentar a dívida e os juros, deitando por terra todos os sacrifícios. Para alcançar este equilíbrio teríamos, na altura em que começámos a levantar este problema, de usar todos os rendimentos petrolíferos para reduzir a dívida e, adicionalmente, reduzir a despesa em 40% e aumentar a carga fiscal em 40%!

Seriam sacrifícios enormes, mas, infelizmente, esta previsão já não é realizável!

Neste momento, para se alcançar um equilíbrio aceitável, não bastam todas as receitas petrolíferas e este nível de sacrifício. Hoje, já é necessário que a despesa desça para cerca de 13% do PIB, o que representa uma redução de 48% relativamente ao nível actual, que a carga fiscal se situe em 18%, o que representa um aumento de 52%, e criar a capacidade sustentar juros na ordem de 3%!

O cenário apresentado na tabela n.º 1 é apenas uma hipótese; há milhares de outras combinações possíveis. Esperemos que alguém apresente um cenário viável menos penalizante.

Hoje já é tarde demais para que se alcancem os níveis ideais de 15% de despesa primária e 16,5% de receita sobre o PIB não-petrolífero. Hoje, necessitamos de reduzir a despesa primária para 13,2% e aumentar a receita para 18%!

Amanhã, será pior se continuarmos a iludir o problema! ²

Luanda, 5 de Julho de 2021

² Na parte 2 deste editorial abordaremos os problemas da redução da dívida e do aumento da receita.

Gráficos e tabelas:

Gráfico n. 1 – Receita da exportação de petróleo Bruto

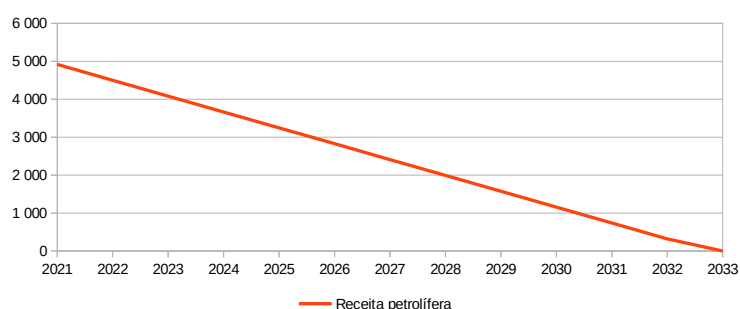


Tabela n.º 1 – Cenário macro-fiscal e pressupostos

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.