Public Disclosure Authorized

AUS6794

ANGOLA ECONOMIC UPDATE

Desenvolvimentos e questões económicas que estão a moldar o futuro de Angola

Public Disclosure Authorized

Embora o sector não petrolífero tenha registado um crescimento robusto em 2013, os desenvolvimentos económicos nesse mesmo ano realçam a vulnerabilidade de Angola ao desempenho do sector do petróleo. A expansão do sector não petrolífero, a par das reformas na área da competitividade fiscal e das exportações, irá contribuir para a redução desta vulnerabilidade.

O desenvolvimento do sector não petrolífero requer infraestruturas de alta qualidade. O sistema de Gestão do Investimento Público (PIM) é fundamental para garantir a elevada qualidade das infraestruturas públicas. O Governo Angolano envidou esforços significativos para reforçar a qualidade do sistema, embora continuem a existir desafios.

ANGOLA ECONOMIC UPDATE

JUNHO 2014 | Número 2

I. Índice

I. Índice ii

II. Prefácio iii

III. SUMÁRIO EXECUTIVO iv

Reforçar o Sistema de Gestão do Investimento Público v

IV. DESENVOLVIMENTOS ECONÓMICOS RECENTES 1

Tendências do Crescimento do PIB e Evolução da Produção 1

Política Orçamental 6

Balança de Pagamentos 9

Política Monetária 15

V. PERSPECTIVA ECONÓMICA E RISCOS 20

Angola e a Economia Global 20

SECÇÃO DE ENFOQUE ESPECIAL: VALORIZAR A GESTÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO 23

Introdução 23

Aumentar o Investimento Público e Melhorar a Qualidade do Investimento 24

A Estrutura do Sistema GIP de Angola 25

Reforma GIP e Restantes Pontos Fracos Sistémicos 29

Criar, em Angola, um Sistema GIP mais forte 31

III. ANEX0S 33

Bibliografia 38

II. Prefácio

Angola Economic Update analisa os recentes desenvolvimentos económicos em Angola e situa-os num contexto global de médio prazo. Avalia as implicações das tendências macroeconómicas e das reformas de políticas em termos dos objectivos de desenvolvimento declarados pelo governo. Cada edição cobre um tópico seleccionado e inclui uma Secção de Enfoque Especial que dá relevo especial a uma área de particular importância. A publicação *Angola Economic Update* destina-se a um público vasto, incluindo formuladores de políticas, líderes empresariais, organizações internacionais e comunidade de analistas e profissionais que acompanham a evolução da economia de Angola.

Esta Segunda Edição de *Angola Economic Update* foi preparada pela Unidade de Gestão Económica e de Redução da Pobreza da Região África do Banco Mundial. A equipa foi chefiada por Elisa Gamberoni (Economista) sob a supervisão de Julio Revilla (Economista Chefe) e de Soulemane Coulibaly (Economista Chefe). A equipa era composta por Elisa Gamberoni, Sean Lothrop, Gerard Kambou (Global Outlook) e Fernando Britos (Análise do Sistema de Gestão do Investimento Público em Angola).

Gregor Binkert (Director de País), Mark Roland Thomas (Gestor Sectorial) e Olivier Godron (Coordenador de Programas do País) prestaram as orientações gerais. A equipa gostaria de agradecer a Marco Hernandez (Economista Sénior, Banco Mundial) e aos avaliadores seus pares Irene Yackovlev (Economista Sénior, FMI), Rodrigo Garcia Verdu (Economista Sénior, FMI), Raju Singh (Economista Chefe, Banco Mundial) pelos seus contributos para a análise e respectivos comentários. A parceria com importantes formuladores de políticas angolanos e com o FMI foi essencial para a produção deste relatório.

As constatações, interpretações e conclusões aqui expressas são da responsabilidade dos autores e não reflectem, necessariamente, as opiniões do Conselho de Directores Executivos do Banco Mundial ou dos países por eles representados. O Banco Mundial não garante a exactidão dos dados incluídos neste relatório, nem endossa as fronteiras, cores, denominações e outras informações constantes de qualquer mapa deste relatório.

Para mais informações sobre o Banco Mundial e suas actividades em Angola, queira visitar www.worldbank.org/angola.

Para quaisquer questões e comentários relacionados com esta publicação, é favor contactar Elisa Gamberoni em egamberoni@worldbank.org.

III. SUMÁRIO EXECUTIVO

A economia de Angola desacelerou em 2013 devido ao fraco desempenho do sector petrolífero mas a economia não petrolífera registou uma expansão rápida. O PIB real cresceu 4,4%, ligeiramente menos que a taxa de crescimento de 5,1% estimada em 2012, traduzindo preços mais baixos do petróleo e o fraco desempenho dos principais parceiros comerciais de Angola. O crescimento do PIB não petrolífero atingiu os 6,3% em 2013 graças à recuperação da seca de 2012 do sector agrícola e de investimentos no sector da electricidade.

A queda das receitas do petróleo e um aumento das despesas levaram a um défice orçamental, pela primeira vez desde 2009. Comparativamente a outros países ricos em petróleo na África Subsariana (SSA), as receitas petrolíferas representam uma quota invulgarmente elevada das receitas totais de Angola. Nestas circunstâncias, o orçamento de Angola é muito sensível aos choques dos preços do petróleo. Dadas as actuais previsões do preço do petróleo, projectou-se um défice durante o processo orçamental. No entanto, o défice acabou por ser inferior às previsões dos formuladores de políticas em virtude de o preço do petróleo ter ficado acima do previsto no orçamento de 2013 e a execução das despesas de capital ter ficado abaixo do orçamentado. O orçamento de 2014 (adoptado em Dezembro de 2013) é expansionista relativamente a 2013, prevendo-se um aumento das despesas de capital em cerca de 3 pontos percentuais do PIB, para aproximadamente 13% do PIB. Se for integralmente executado, o orçamento de 2014 implicará um défice fiscal de 4,9%.

Da mesma forma, lucros menores com as exportações associadas ao petróleo e o acréscimo das importações diminuíram o excedente da balança corrente. Embora Angola continue a registar um excedente significativo, a balança corrente permanece vulnerável a choques externos. As exportações de petróleo têm um papel dominante nas receitas em divisas mas, em 2013, começaram a declinar com a queda dos preços globais do petróleo. A correlação entre balança corrente e saldos orçamentais amplia o efeito das flutuações dos preços globais do petróleo na actividade económica em Angola, acentuado ainda mais a necessidade de se diversificar a economia e de dissociar as finanças públicas do sector petrolífero.

Aumentar a competitividade das exportações e adoptar as correspondentes reformas tributárias contribuiria para reduzir a correlação entre a balança corrente e os saldos das contas públicas. Angola tem um nível elevado de concentração em um produto de exportação, até mesmo pelos padrões de outros grandes exportadores de petróleo. Acresce que estas exportações chegam a um número reduzido de mercados, o que sugere que as empresas angolanas enfrentam obstáculos que limitam a sua capacidade para participar na economia global. Uma maior competitividade das exportações do sector não petrolífero (incluindo as indústrias extractivas não petrolíferas) ajudará a manter a estabilidade do excedente da balança corrente e a reduzir a exposição de Angola à volatilidade dos termos de troca. Relativamente ao orçamento, as receitas dos impostos não petrolíferos, como uma percentagem do PIB não petrolífero, têm baixado consistentemente nos últimos anos, reforçando a necessidade de reformar o sistema tributário com vista a reduzir a exposição a flutuações nas receitas relacionadas com o petróleo.

A expansão da produção agrícola e a diminuição dos preços das importações de alimentos ajudaram a conter a taxa de inflação no nível de um só dígito. Projecta-se que a inflação mantenha o seu curso descendente e que a produção agrícola interna continue a recuperar da seca de 2012. Os riscos inflacionistas estão associados sobretudo com a expansão fiscal planeada, uma vez que as despesas públicas não se traduziriam de imediato no aumento da capacidade de abastecimento. Da mesma forma, a recente introdução de uma nova pauta de tarifas de importação podia ser, por si só, um impulso à inflação. Por último, a Lei Cambial Petrolífera, que obriga as companhias petrolíferas, que operam no país, a pagar aos seus fornecedores através de contas em bancos angolanos, podia gerar pressões inflacionistas adicionais, já que o aumento de liquidez poderia encorajar os bancos comerciais a conceder crédito a projectos de risco mais elevado.

Foram afastados os potenciais efeitos negativos da nova lei cambial petrolífera mas é imperioso que se seja prudente. Os dados de 2013 revelam um abrandamento no aumento do crédito e a percentagem de empréstimos em Kwanzas aumentou em linha com os esforços de desdolarização do governo. Contudo, a desaceleração registada está provavelmente associada a uma desaceleração mais vasta do crescimento económico observado em 2013. Além do mais, houve um aumento da percentagem de pagamentos do crédito em atraso.

Enquanto se verifica uma expansão da economia não petrolífera, a manutenção do nível observado de reservas internacionais irá ajudar a proteger o país das potenciais flutuação do preço do petróleo. Depois de ter atingido o pico em Junho, as reservas internacionais líquidas caíram no último trimestre de 2013. Os dados preliminares apontam para um declínio adicional das reservas em Fevereiro 2014. O declínio das reservas explica-se, quase inteiramente, pela transferência de fundos do antigo Fundo de Petróleo para Infraestruturas (OIF) para o novo fundo soberano, o Fundo Soberano de Angola (FSDEA). Contudo, e diferente do primeiro OIF, os fundos do FSDEA não serão aplicados em activos, o que poderia fornecer liquidez em cado de necessidades repentinas financeiras ou da balança de pagamentos (FMI, 2012).

A perspectiva para 2014 é favorável, tendo em conta o aumento esperado na produção de petróleo. Um aumento projectado de 3% na produção petrolífera mais que compensará uma redução de 2,4% nos preços do petróleo, projectando-se que o PIB aumente para 5,4% em 2014 e para 5,5 % em 2015. Na falta de novas descobertas, é improvável que a produção de petróleo possa acelerar ainda mais o crescimento do PIB. O PIB não petrolífero precisaria, portanto, de crescer rapidamente, para devolver o sólido desempenho observado antes da crise de 2009. Reorientar as despesas para o investimento de capital podia afectar positivamente o panorama económico de Angola mas, apenas, se se puder aumentar a capacidade de execução e assegurar a qualidade do investimento público.

Reforçar o Sistema de Gestão do Investimento Público

A taxa de investimento público de Angola ainda é baixa, apesar da disponibilidade de recursos e do défice de infraestruturas. Investimentos em transportes básicos e em serviços de utilidade pública, especialmente em áreas rurais, poderiam estimular o sector agrícola de fraco desempenho, modernizando ao mesmo tempo os portos de Angola e melhorando as principais rotas comerciais terrestres, o que poderia favorecer a competitividade económica global. Contudo, os investimentos públicos em Angola foram em média da ordem de 10% do PIB em 2013, apesar das históricas poupanças públicas significativas de Angola, de um ónus da dívida pública relativamente baixo e de um ambiente externo que proporciona um acesso fácil ao financiamento concessional.

A qualidade das infraestruturas públicas de um país é determinada pela qualidade do sistema de Gestão do Investimento Público (PIM). O investimento público tem um impacto directo na economia ao canalizar recursos para a produção de novos capitais públicos, e indirecto ao aumentar os retornos de factores de produção privados. Os retornos das despesas de investimento são permanentemente afectados pelo grau em que as despesas de investimento são direccionadas para projectos com elevado valor económico e pela eficiência técnica com que estes projectos são executados. O custo de um sistema PIM deficiente pode ser medido não apenas em termos de recursos desperdiçados em projectos mal selecionados e ineficientemente implementados, mas também em termos de custos de oportunidade pelo facto de não ter contribuído para lançar a base para um crescimento económico mais robusto e duradouro.

O governo angolano fez esforços consideráveis para elevar a qualidade do sistema mas ainda persistem alguns desafios. Os formuladores de políticas alcançaram vários êxitos muito louváveis nesta área: o governo reforçou a aplicação das leis relativas à administração do orçamento, contabilidade e supervisão do investimento público, práticas de aquisições e procedimentos de investimento a nível subnacional. Envidaram-se grandes esforços destinados a sistematizar os processos de avaliação e selecção de projectos a serem incluídos no PIP. No entanto, a eficiência dos investimentos públicos, medida pelo rácio de investimento público no período seguinte e

as alterações no PIB não petrolífero real, evidencia uma tendência de declínio. Um sistema PIM mais sólido garantiria que os projectos financiados com dinheiros públicos fossem adequadamente selecionados, eficientemente executados, conscientemente monitorizados ou rigorosamente avaliados. Adicionalmente, as lacunas entre os recursos financeiros afectados a projectos do PIP e os seus cronogramas de implementação reais deveriam ser eliminadas através da redução de procedimentos administrativos morosos que levam a atrasos na implementação.

A consolidação das responsabilidades pelas funções centrais do sistema PIM e o reforço do poder de supervisão da agência central PIM poderiam levar a um aumento de ganhos em eficiência. O processo de formulação e execução do PIP encontra-se espalhado por vários ministérios sectoriais, governos provinciais e municipais e pelo ramo executivo enquanto a Direcção Nacional do Investimento Público (DNIP) no Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Territorial coordena a inclusão dos projectos no Programa de Investimento Público (PIP). Este processo torna-se, frequentemente, difícil de gerir afectando ainda mais a capacidade da DNIP para supervisionar eficazmente o processo e vigiar o cumprimento da legislação aplicável. Esta complexidade é agravada pelos mecanismos adicionais utilizados para rever o PIP e incorporá-lo no orçamento anual.

A adopção de padrões uniformes para a formulação e avaliação de projectos iria gerar uma série de vantagens. A ausência de normas comuns para avaliar as necessidades iniciais e recorrentes de gastos do projecto proposto ou para analisar os seus impactos económico e social significa que cada ministério sectorial se fundamenta nos seus próprios estudos de avaliação técnica e na sua própria análise de custo-benefício. Entre as medidas encorajadoras tomadas neste domínio inclui-se o piloto de um novo sistema de avaliação e monitorização que a DNIP está a conduzir e que é financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento. Se for bem-sucedido, este sistema podia aumentar consideravelmente a consistência, previsibilidade e rigor metodológico com que são realizados os processos de avaliação e monitorização dos projectos.

Uma maior disponibilidade de informações específicas do projecto iria reforçar a capacidade de avaliação do impacto económico dos projectos propostos e os esforços de coordenação entre ministérios e outras agências públicas. A falta de dados impede um planeamento coordenado e dificulta a integração de projectos complementares dentro do mesmo programa de investimento. Cria ainda ineficiências adicionais, tanto no desenho como na implementação, levando a custos mais altos e a projectos de menor impacto. Embora, agora, esteja em funcionamento um sistema computorizado para acompanhar os projectos PIP, este ainda não está totalmente integrado nos sistemas contabilístico e tributário ou nos sistemas do Tribunal de Contas.

A promoção de capital humano qualificado é fundamental para se melhorar todo o sistema de PIM. Com actividades de formação e o apoio técnico do Banco Africano de Desenvolvimento, o governo está a trabalhar na criação de capacidade. Estes esforços em curso deveriam focalizar-se numa gama mais vasta de agências públicas.

As estruturas básicas para uma PIM sólida já estão em vigor mas serão necessárias reformas adicionais para assegurar que os investimentos públicos sejam avaliados com rigor, selecionados e executados eficazmente e aferidos com exactidão. Para tal, o governo deveria desenvolver métodos consistentes para monitorizar todos os elementos do PIP, tanto a nível nacional como regional. Deveria também desenvolver um quadro abrangente para as despesas de médio prazo para assegurar regularidade e previsibilidade na execução do PIP e adoptar medidas adicionais para promover a eficiência e a eficácia dos sistemas de gestão das finanças públicas. É ainda essencial que os formuladores de políticas aprendam com os esforços de reforma anteriores e se empenhem em consolidar as novas regras PIM e PFM (Gestão das Finanças Públicas) em quadros simples e abrangentes.

Um objectivo prioritário deveria ser a definição de um sistema padronizado para avaliar projectos e um conjunto padrão para uma aferição ex post que possam ser tidos em conta no sistema PIM. O governo pode considerar criar uma unidade independente de avaliação de projectos, dentro da DNIP, para avaliar objectivamente os projectos de investimento propostos de acordo com uma metodologia única e padronizada,

antes da sua inclusão no PIP. A avaliação deverá basear-se num sistema padronizado que tenha em conta todos os custos do projecto, incluindo as despesas de capital iniciais e as despesas recorrentes de longo prazo. Os projectos concluídos têm de ser rigorosamente aferidos face às projecções iniciais, para se poder determinar a exactidão da avaliação do projecto em geral, e dos métodos utilizados para calcular o custo do projecto, em particular. Uma unidade independente de aferição, na DNIP, teria capacidade para aplicar um conjunto padrão de critérios de avaliação ex post a todos os projectos concluídos e assegurar que as lições extraídas destes projectos seriam incorporadas no sistema PIM.

IV. DESENVOLVIMENTOS ECONÓMICOS RECENTES

Tendências do Crescimento do PIB e Evolução da Produção

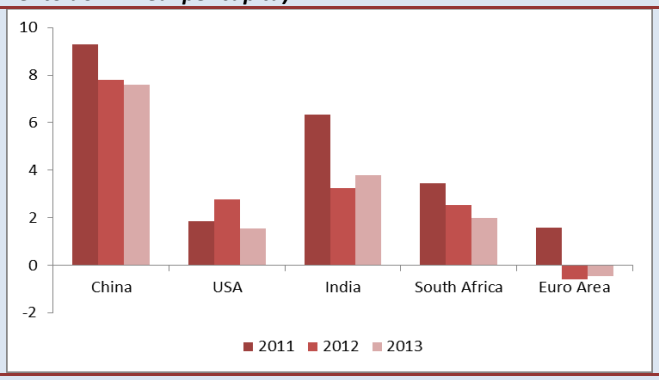
1. Apesar de uma ligeira desaceleração em 2013, a economia de Angola parece ter retomado o seu curso. O PIB real cresceu 4,4%, ligeiramente abaixo da taxa de crescimento estimada de 5,1% em 2012 mas bastante acima da média de 3,5% no período 2009-2011. O crescimento ligeiramente inferior em 2013 reflectiu a estabilização do sector petrolífero, que representa mais de 40% da economia de Angola. Os preços do petróleo recuperaram fortemente no seguimento da crise financeira mundial, tendo subido para uma média de USD 110,9 por barril em 2012, e estabilizando em USD 107,5 por barril em 2013, enquanto se estimava que a produção de petróleo angolano orçava em média 1,7 milhões de barris por dia, em linha com o desempenho dos últimos anos. [1] A desaceleração observada também pode estar, em parte, associada com o fraco desempenho dos principais parceiros comerciais de Angola no que toca à sua procura de exportações de petróleo (Caixa 1).

Caixa 1 Evolução recente da economia global

Apesar dos sinais de retoma, a economia global cresceu a uma taxa anualizada corrigida de sazonalidade de 2,4 % em 2013, idêntica à de 2012, afectando negativamente o crescimento das exportações em Angola. O abrandamento do crescimento entre os seus principais parceiros comerciais afectou a economia de Angola em 2013. A China, um dos principais destinos das exportações de Angola, cresceu 7,7%, idêntico a 2012, mas bastante abaixo da média de 9,6% registada durante 2009-2011, enquanto a fraca procura interna resultava num abrandamento da actividade industrial na Índia. O PIB agregado da Zona Euro caiu 0,4%, enquanto a economia dos EUA registava um aumento de 1,9% em 2013, uma queda face aos 2,8% no ano anterior. O crescimento do PIB na região Subsariana subiu para 4,7% em 2013, um acréscimo relativamente aos 3,5% em 2012, apoiado por uma sólida procura interna, designadamente do crescimento do investimento. No entanto, na África do Sul, um dos principais parceiros comerciais de Angola, estrangulamentos estruturais e relações laborais tensas a par da baixa confiança dos investidores e da fraca procura externa foram responsáveis pelo baixo valor do crescimento de 1,9%.

No entanto, o crescimento global está a recuperar em virtude da retoma nas economias de alto rendimento. A retoma é mais forte nos EUA apesar de um recente abrandamento que se deve a temperaturas extremamente frias, que pesaram nas despesas familiares, na actividade empresarial e na criação de emprego, tendo-se registado em Janeiro, e pela primeira vez em vários meses, uma contracção quer na produção industrial, quer nas vendas a retalho. Contudo, o impulso subjacente permanece sólido. O crescimento do PIB na Zona Euro acelerou para 1,1 no 4º Trimestre, o dobro do valor verificado no T3, apoiado pelas exportações. As vendas a retalho e as encomendas às fábricas em Fevereiro indicam que a confiança dos consumidores e dos investidores continuou a melhorar. O crescimento está, contudo, bastante abaixo da taxa necessária para baixar as elevadas taxas de desemprego e queda contínua da inflação está a levantar preocupações de deflação, factor que poderia exacerbar o excesso de dívida e o enfraquecimento da procura. No Japão, o crescimento do PIB

***Figura 1:* Não houve uma retoma total no crescimento dos principais parceiros comerciais de Angola**
(crescimento do PIB real per capita)



Fonte: Banco Mundial, WDI e base de dados WEO do FMI

[1] As previsões relativas ao preço e à produção do petróleo baseiam-se em estimativas do FMI e do governo de Angola.

estagnou em 1% no T4, o que se deve principalmente a uma redução das exportações líquidas; mas o crescimento da produção industrial recuperou fortemente em Janeiro e Fevereiro, reflectindo a procura robusta. Contudo, a recuperação cíclica poderia ser mais difícil de sustentar face aos agravamentos fiscais decorrentes do aumento do IVA que ocorreram em 1 de Abril e ao ritmo lento das reformas estruturais.

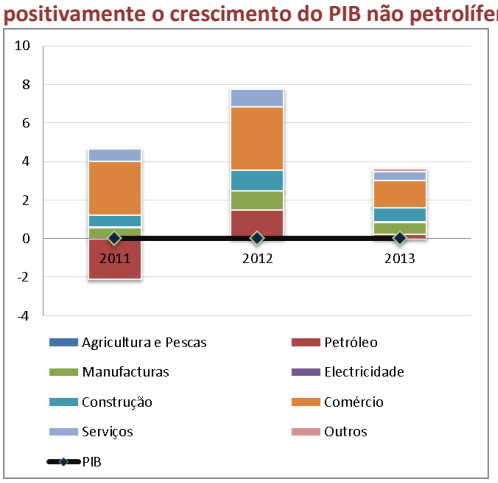
Todos os índices de preços de matérias-primas, à excepção da energia, baixaram significativamente em 2013. De particular importância para Angola, o preço da maior parte dos produtos agrícolas continuou a cair: em especial, o índice do preço dos cereais baixou significativamente, reflectindo a queda-livre dos preços do milho e do arroz, de 36% e de 25% em apenas 9 meses (de Março a Dezembro de 2013). Dada a dependência de Angola de produtos agrícolas e alimentares importados, o declínio dos preços agrícolas ajudou a conter a inflação em Angola. Já os preços do crude, que se situaram numa média de USD 104/barril (bbl) durante 2013, inferior ao valor médio de USD 105/bbl em 2012, fruto também de uma rápida expansão da produção de petróleo não convencional (como por exemplo o aumento do petróleo canadiano a partir de areias asfálticas) contribuíram para uma constituição de stocks numa altura em que o consumo petrolífero está a baixar nos EUA e os fornecedores de gás natural estão a aumentar rapidamente.

Fonte: World Bank Global Economic Prospect (2014), base de dados WEO do FMI e estimativas dos Funcionários do Banco Mundial

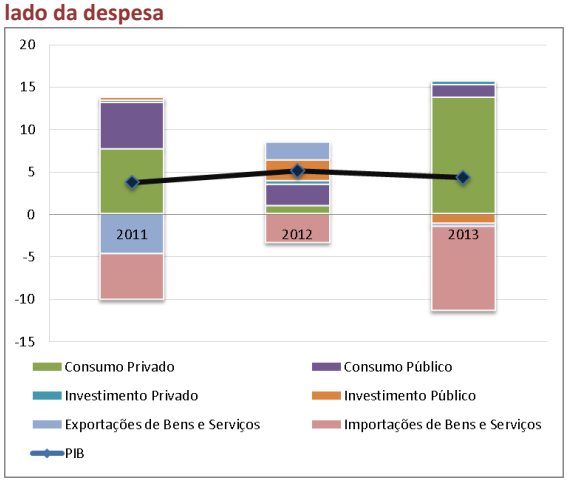
2. O crescimento do PIB não petrolífero está a acelerar graças à expansão do sector da electricidade e à retoma da agricultura. O crescimento da economia não petrolífera registou uma subida durante 2012, tendo atingido 6,3% em 2013. A produção agrícola aumentou substancialmente, depois de um longo período de seca, embora tal pareça ser uma retoma do sector que não traduz um aumento subjacente da produtividade agrícola. Estima-se, entretanto, que a produção de electricidade tenha aumentado em 22%. Esta expansão deverá produzir um impulso permanente na produção económica. A actividade de construção também cresceu, se bem que a um ritmo mais lento do que em 2012, uma vez que o investimento do sector público continuou abaixo do nível de 2012 (Figura 1, painel esquerdo).

3. Do lado das despesas, o consumo foi responsável pelo crescimento do PIB em 2013. O consumo privado aumentou rapidamente (16%), em linha com o forte desempenho do sector não petrolífero, enquanto o consumo público registou um aumento de 6% em termos reais. A taxa de crescimento real do investimento teve uma queda de 3,7%, contrastando com a taxa de crescimento média de 11,6% observada durante 2011-2012 e em consonância com o desempenho do sector petrolífero. Os resultados observados estão associados sobretudo com a variação do crescimento real do investimento público: o crescimento real dos investimentos públicos registou um aumento de 22,6% em 2012 e um decréscimo de 8,7% em 2013 (Figura 1) . Apesar do aumento significativo no consumo total, as taxas de poupança ultrapassaram as taxas de investimento, dando origem a um excedente da balança corrente (ver subsecção “Balança de Pagamentos”, abaixo).

Figura 1 : O sector agrícola está a recuperar, influenciando positivamente o crescimento do PIB não petrolífero…



… e o consumo está a impulsionar o crescimento do PIB pelo lado da despesa



Fonte: Autoridades, Banco Mundial e estimativas do FMI

4. A previsão de produção petrolífera de médio prazo indica que a economia pode ter chegado a uma taxa de crescimento estável. Na ausência de novas descobertas, não é provável que a produção de petróleo acelere ainda mais o crescimento do PIB (ver secção II). O PIB não petrolífero precisaria, portanto, de se expandir rapidamente para trazer Angola de volta ao sólido desempenho registado antes da crise de 2009. Além do mais, Angola tem demonstrado um alto nível de dependência do sector petrolífero no que toca a apoiar a acumulação de capital assim como a produtividade total dos factores (TFP), facto que acentua ainda mais a importância da diversificação económica (ver Caixa 2).

Caixa 2 Para Além do Capital e do Trabalho: Em que Medida É Importante a Produtividade Total dos Factores?

Decomposição do crescimento económico em Angola

Estimar a produtividade de longo prazo da economia pode esclarecer a sua evolução recente e a trajectória futura. A "Contabilidade do Crescimento" mede as contribuições do capital, do trabalho e a eficiência com que estes dois factores se combinam para o crescimento económico (TFP). O Quadro 1 resume os resultados deste exercício de contabilidade do crescimento e mostra a decomposição do PIB durante três períodos diferentes; (i) o período da guerra civil (1980-2001); (ii) o período do pós-guerra imediato, durante o qual os preços do petróleo subiram rapidamente (2002-2008); e (iii) o período mais recente da crise financeira global e consequente queda dos preços do petróleo (2009-2011).

As alterações na TFP tiveram uma influência considerável no crescimento do PIB em Angola. Entre 1980 e 2011, o PIB de Angola registou um crescimento médio de 4,6% ao ano. Durante este período, as reservas de capital do país aumentaram 4,2% e representaram 41% do crescimento do PIB. Entretanto, a força de trabalho cresceu 3,1% e representou 37% do crescimento do PIB. Os restantes 22% do crescimento do PIB são o resultado da crescente TFP.

Quadro 1: A produtividade total dos factores (TFP) tem sido uma força propulsora do crescimento económico de Angola durante as últimas drês décadas
(Factores de produção, crescimento em % e quota da TFP)

			Período Guerra Civil		Paz e Boom do Preço do Petróleo		Queda do Preço do Petróleo	
	1980-2011 Contribuição para o Crescimento		1980-2001 Contribuição para o Crescimento		2002-2008 Contribuição para o Crescimento		2009-2011 Contribuição para o Crescimento	
PIB	4.6%		2%		14%		3%	
Capital	4.2%	41%	5%	133%	1%	5%	6%	95%
Mão-de-obra	3.1%	37%	3%	103%	3%	12%	4%	65%
TFP	1.0%	22%	-2%	136%	12%	84%	-2%	-60%

Fonte: Estimativas dos funcionários do Banco Mundial com fundamento no WDI e na base de dados de World Economic Outlook do FMI.

Se bem que tenha sido sempre um factor importante em Angola, tanto o impacto das alterações na TFP como a direcção

positiva ou negativa dessas alterações têm variado ao longo do tempo. Durante 1980-2011 Angola sofreu do impacto combinado de uma guerra civil prolongada, da volatilidade dos preços do petróleo e de políticas económicas profundamente distorcivas. No entanto, investimento público de grande escala em infraestruturas, em conjugação com investimento privado no sector petrolífero impulsionaram o crescimento das reservas nacionais de capital em 5%, enquanto a força de trabalho crescia 3%. Os danos infligidos pela guerra e a deterioração generalizada das condições económicas que a acompanharam minaram profundamente o crescimento do capital e do trabalho, tendo o PIB aumentado apenas 2% ao ano. Isto reflecte o forte impacto da TFP negativa, uma vez que o declínio na eficiência produtiva reduziu efectivamente a metade o crescimento durante o período.

Com o advento da paz em 2002 e um boom sustentado nos preços globais do petróleo, a taxa de crescimento do PIB de Angola aumentou expressivamente. Os preços do petróleo continuaram a subir entre 2002 e 2008, resultado da expansão da economia e a taxa média anual de crescimento do PIB em Angola atingia um valor notável de 14%. Contudo, durante este período, as taxas médias anuais de crescimento do capital e do trabalho eram apenas de 1% e de 3% respectivamente e, no seu conjunto, representavam menos de um quinto do crescimento do PIB. Entretanto, a TFP cresceu a uma média anual de 12%, representando 84% do crescimento do PIB. As alterações na TFP de Angola estão estreitamente correlacionadas com os preços do petróleo, o que por seu turno podia produzir uma taxa de utilização de capacidade mais alta, reflectindo também o impacto da paz, da maior segurança e estabilidade política, o que reforçou a confiança económica e incentivou mais investimento directo estrangeiro (IDE)

O crescimento do PIB abrandou de novo entre 2009 e 2011, com a crise financeira global a afectar negativamente os preços do petróleo. O investimento de grande escala continuou a bom ritmo e as reservas de capital de Angola aumentaram em 6%, a sua taxa mais elevada do período. No entanto, o crescimento da força de trabalho também registou um acréscimo de 4%. Mas apesar da rápida acumulação de capital e de trabalho, o PIB só aumentou 3%, tendo perdido 2% em virtude de uma TFP em declínio. A tendência negativa do período anterior acompanhou a queda dos preços do petróleo. A experiência de Angola durante a década anterior demonstra a vulnerabilidade da sua economia a alterações nos preços do petróleo; este facto indirectamente liga o destino de Angola ao da economia global, conforme ilustrado pelo peso das consequências da crise financeira mundial na procura global da principal exportação de Angola.

Este exercício revela a importância extraordinária da TFP para o crescimento da economia angolana. A decomposição do crescimento do PIB de 1980 a 2011 indica que os aumentos dos factores de produção foram impulsionados sobretudo pela acumulação de capital físico, alimentada pelo IDE no sector petrolífero e pelo forte investimento público em infraestruturas básicas. Entretanto, as alterações na TFP reflectem em grande medida o impacto dos choques externos, principalmente preços de petróleo voláteis, que podem aumentar ou reduzir radicalmente quer a sua resiliência estrutural a choques externos, quer a sua capacidade para os contrariar através de medidas de políticas correctivas. Por último, a importância económica da TFP sublinha a necessidade de se acelerar o progresso nas reformas estruturais concebidas para aumentar a produtividade, incluindo medidas para reforçar as instituições públicas, melhorar o clima de negócios e criar capital humano.

5. Uma estratégia de diversificação económica eficaz poderia fomentar a trajectória de crescimento de longo prazo do PIB de Angola. Recentrar as despesas públicas em infraestruturas de alta qualidade no sector petrolífero podia atrair investimento privado complementar e impulsionar crescimento económico sem desestabilizar a posição orçamental do governo. Conforme mencionado no último AEU, os investimento em transportes e serviços de utilidade pública básicos, especialmente nas áreas rurais, poderiam estimular o sector agrícola de Angola de baixo desempenho e, simultaneamente, modernizar os portos de Angola [2], e o desenvolvimento das principais rotas comerciais terrrestres poderia promover a competitividade económica global. Reconhecendo o considerável défice global do país em infraestruras, as autoridades já afectaram recursos orçamentais adicionais para apoiar um maior investimento público, com especial enfoque na diversificação e criação de emprego. A Secção de Enfoque Especial discute alguns destes desafios no contexto do sistema nacional de gestão do investimento público. Contudo, se bem que a diversificação exija um aumento do investimento público, é esssencial prestar uma especial atenção à concepção e às disposições das políticas industriais de Angola. Conforme

[2] Entre os desenvolvimentos positivos recentes na modernização dos portos incluem-se a introdução de um novo sistema electrónico para localização de mercadorias no Porto de Luanda. O novo sistema, introduzido em Fevereiro de 2014, deverá reduzir o tempo necessário para desalfandegar mercadorias. Estão, também, a ser construídas novas instalações portuárias a cerca de 40 km ao norte da capital, na Barra do Dande (EIU, 7 de Março de 2014).

descrito na Caixa 3 abaixo, reformas adequadas do enquadramento da política industrial do país poderiam aumentar o crescimento e acelerar a diversificação na economia não petrolífera.

Caixa 3 **Acabar com as velhas práticas e Incentivar a Novidade**

Reformar constantemente as políticas industriais para promover o crescimento e a diversificação

Facilitar o crescimento na economia não petrolífera é uma prioridade principal para o governo angolano. Actualmente, Angola apoia o sector não petrolífero através de uma série de programas, incluindo *Angola Investe*, que se centra na expansão do acesso ao crédito das micro, pequenas e médias empresas, e um programa mais recente, denominado *Programa de Aquisição de Produtos Agrícolas*, que visa dar aos pequenos proprietários agrícolas a possibilidade de consolidar os seus bens e vendê-los directamente à indústria transformadora via pontos de comercialização centralizados, colmatando o ineficiente sistema em vigor, em que são realizadas inúmeras operações locais através de comerciantes intermediários. Não obstante estes esforços, o investimento privado na economia não petrolífera caiu nos últimos anos, de uma taxa robusta de 10% em 2011, para uma mais modesta de 7,5% em 2013.

A chave para uma política industrial eficaz é, não apenas identificar e executar programas adequados, mas também analisar e reformar os programas existentes para garantir a continuação da sua relevância e consistência com os objectivos das políticas do governo. Por exemplo, um estudo recente (Partow, 2012) analisa as actuais políticas industriais no Botswana e constata que não estão alinhadas com o objectivo declarado de fomentar a competitividade. Ao contrário, muitas estão concebidas para proteger indústrias não competitivas e apoiar sectores em declínio; em vez de apoiarem o desenvolvimento de novas actividades económicas, estas políticas tendem a minar a diversificação, ao afastarem a afectação de recursos produtivos para sectores que deixaram de ser viáveis ou até mesmo que nunca foram. É, portanto, essencial não apenas conceber e aplicar novos programas e políticas mas, também analisar regularmente os existentes, para assegurar que continuam a estar conformes aos objectivos do governo, e fazê-los avançar de forma significativa.

Enquanto o desenho de políticas e programas específicos tem de reflectir as circunstâncias únicas de cada país, Rodrik (2008) aponta três princípios gerais para a manutenção de um enquadramento de política industrial eficiente. São eles:

1) **Colaboração e coordenação estratégicas entre o sector privado e o governo**. Este princípio tem quatro objectivos: (i) identificar os principais estrangulamentos ao crescimento e diversificação; (ii) desenhar intervenções que não distorçam excessivamente a afectação de recursos para factores produtivos, o que poderia prejudicar a consecução dos seus objectivos mais vastos; (iii) avaliar periodicamente as consequências práticas das políticas existentes; e (iv) aprender com os erros passador e incorporar estes ensinamentos na concepção de políticas futuras.

2) **Incentivos adequados**: Os incentivos fiscais podem ajudar a estimular o investimento mas, antes da sua implementação, deverão ficar claramente estabelecidas disposições no sentido de uma análise periódica e, em última instância, da eliminação destes incentivos. A condicionalidade, "cláusulas de caducidade", revisão, monitorização, benchmarking e avaliação regular de programas incorporados, todos eles são vitais para garantir a possibilidade de as políticas ineficazes ou contraproducentes serem eliminadas.

3) **Mecanismos de Responsabilização Sólidos:** A responsabilização das agências executoras pode ser apoiada por mandatos claros, responsabilidades bem definidas e reporte periódico sobre as realizações dos programas e impactos das políticas, tanto positivos como negativos.[3] Com vista a reforçar a responsabilização na política industrial, são da maior importância as medidas destinadas a garantir a transparência fiscal e a assegurar que o diálogo em curso com o governo se mantenha aberto a novos participantes

Fontes: Partow, Zeinab. 2012. Botswana development policy review: an agenda for competitiveness and diversification. Public Expenditure Review. Washington DC: Banco Mundial;
Rodrik, Dani. 2008. Normalizing Industrial Policy 2008, Growth Commission Working Paper n.3, Washington DC: Banco Mundial.

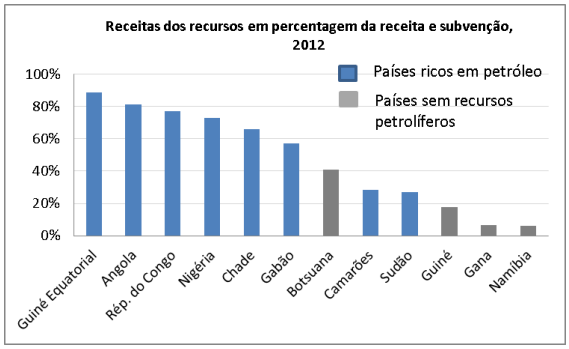
[3] Rodrik (2008), por exemplo, sugere que se siga um modelo semelhante ao utilizado por um banco central que define uma meta para a inflação como uma métrica de política monetária sólida.

6. O Fundo Soberano de Angola (FSDEA) poderia oferecer oportunidades adicionais destinadas a promover o desenvolvimento do sector não petrolífero mas, para se tornar eficaz, será preciso reforçar os regulamentos que o regem. O FSDEA foi criado em 2012 e, como uma ferramenta de política, continua a ser relativamente novo. O fundo irá financiar tanto o investimento interno como externo e as suas operações visarão a consecução de três objectivos dominantes: (i) a preservação do capital, (ii) a maximização dos retornos a longo prazo e, (iii) a construção de novas infraestruturas, conforme especificado no plano de investimento anunciado em Junho de 2013. Futuramente, será essencial definir com precisão as circunstâncias e regras, ao abrigo das quais o governo pode recorrer ao fundo para efeitos de estabilização orçamental ou outros fins aprovados. Será também necessário forjar um plano para coordenar as operações do fundo com as políticas monetária e orçamental no sentido de reforçar o seu papel na manutenção da estabilidade macroeconómica. Ao contrário do antigo OIF, os fundos do FSDEA não serão afectados a activos que pudessem proporcionar liquidez no caso de necessidades súbitas financeiras ou da balança de pagamentos (FMI 2012). Tal realça, por sua vez, a importância da manutenção de um nível elevado de reservas para reduzir o impacto na economia da volatilidade das receitas petrolíferas (ver também Caixa 6).

Política Orçamental

7. Em 2013, e pela primeira vez desde a crise de 2009, Angola registou um défice orçamental global. As receitas tributárias baixaram em termos de percentagem do PIB, enquanto as despesas aumentaram ligeiramente, o que se traduziu num défice igual a 0,6% do PIB. Trata-se do primeiro défice desde 2009, altura em que uma queda abrupta das receitas petrolíferas provocou um défice orçamental significativo de 7,3%. Até mesmo para os países ricos em petróleo da SSA, as receitas petrolíferas representam uma quota invulgarmente grande das receitas totais de Angola (Figura 3). Nestas circunstâncias, o orçamento angolano é muito sensível aos choques dos preços do petróelo (Quadro 2). Durante o processo orçamental e face às previsões do preço do petróleo na altura, foi feita a antevisão de défice.

Figura 2: Angola tem o segundo rácio mais alto entre receitas petrolíferas e receitas totais de todos os países da SSA…
(% das receitas públicas totais, 2012)



Quadro 2: …o que significa que o orçamento é extremamente vulnerável a alterações nos preços globais do petróleo.
(Orçamento de Angola, em milhões de USD e % do PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013[E]	2014[F]
Receitas	2070	3295	4776	5054	4435	4957
Petróleo	1449.2	2500.4	3817.1	4102.7	3471.7	3894.3
Despesas	2383.4	2945.4	3826.8	4223.6	4415.7	4959.4
Correntes	1640.1	2077.4	2833.8	3079.2	3278.7	3643.5
de Capital	743.3	868.0	993.0	1144.5	1137.0	1315.9
Balanço Global	-439.7	260.6	854.1	724.9	-67.2	-131.5
% do PIB	-7.3	3.4	8.7	6.6	-0.6	-1.0
Balanço Global não-referente a petróleo	-1888.9	-2239.8	-2963.0	-3377.8	-3538.9	-4025.8
% PIB não-petrolífero	-31.5	-29.6	-30.3	-30.8	-30.0	-31.3

Fonte: Figura 2: FMI artº. IV 2013 e estimativas dos Funcionários do Banco Mundial (Angola). Quadro 2: Estimativas das Autoridades e dos Funcionários do Banco Mundial.

8. Como aconteceu em 2009, as receitas petrolíferas mais baixas são as grandes responsáveis pelo défice orçamental actual; no entanto, o défice foi inferior ao previsto pelos formuladores de políticas. Estima-se que a produção de petróleo tenha contribuído com 42% do PIB nominal em 2013, uma quebra face a 46% em 2012. Estima-se que a receita petrolífera real seja, contudo, superior à orçamentada[4] porque o preço do petróleo previsto durante a fase de elaboração do orçamento ficou abaixo do real. O orçamento de 2012 antecipava um preço médio de USD 96 por barril, sendo que o preço médio está presentemente estimado em USD 107,5 por barril. Projecta-se que a receita tributária não petrolífera se situe em cerca de 6,7% do PIB, praticamente igual à de 2012, mas inferior ao valor orçamentado em 2013. Isto reflecte, provavelmente, um atraso na aprovação dos novos códigos tributários. As receitas fiscais fora da área do petróleo, como uma percentagem do PIB não petrolífero, têm vindo a baixar consistentemente nos últimos anos, tendo caído de 17% em 2008 para 12% em 2012. As despesas reais foram inferiores às orçamentadas, sobretudo as despesas de capital. Assim, o défice orçamental verificado é inferior ao défice previsto na fase de preparação do orçamento.

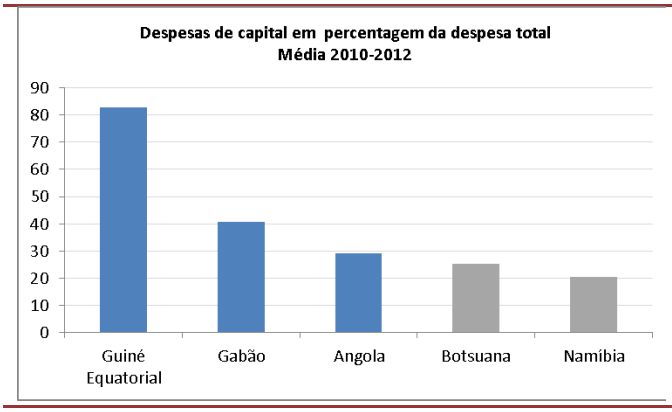
9. As despesas correntes aumentaram ligeiramente em 2013 e dominam o lado das despessas do orçamento. Estima-se que os salários e compras de bens e serviços correspondam a cerca de 22,8% do PIB, representando um aumento de aproximadamente 15% em termos nominais. As despesas correntes[5] representaram 74% das despesas totais em 2013, um acréscimo face a 73% em 2012. Estima-se que o investimento público tenha registado uma queda ligeira em termos de percentagem do PIB. Comparativamente a outros países de rendimento médio na região, Angola destina ao investimento de capital uma percentagem relativamente pequena das despesas públicas (ver Figura 4, abaixo, e a Secção de Enfoque Especial). O rácio entre investimentos públicos e alterações no PIB não petrolífero no período seguinte subiu nos últimos anos (Figura 4). Por outras palavras, um dólar investido no sector público produziu um impacto menor na economia não petrolífera[6].

[4] O orçamento de 2013 estimava a receita do petróleo em 3 281 mil milhões de Kwanza, enquanto nós estimamos que as receitas do petróleo se cifrem em cerca de Kwanza 3 472 mil milhões.

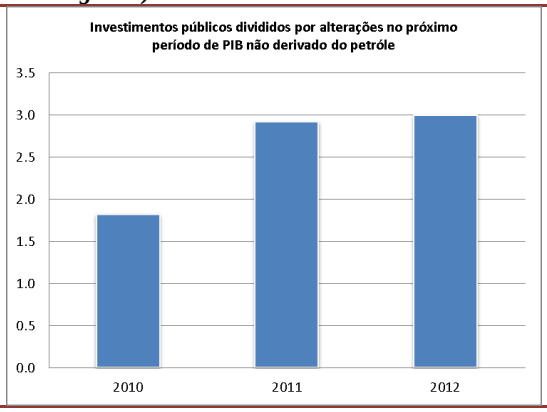
[5] Excluindo o pagamento de juros

[6] O cálculo assemelha-se ao do indicador Relação Capital/Produto Incremental (RCPI) que se define pelo rácio entre o investimento total e as alterações do PIB no período seguinte. Como os investimentos públicos representam 70% dos investimentos totais e estão sobretudo direccionados para o sector não petrolífero, utiliza-se o rácio entre os investimentos públicos e as alterações no PIB não petrolífero no período seguinte. Adicionalmente, em Angola o RCPI segue de perto as movimentações dos preços do petróleo: foi estimado em 4 em 2010, depois caiu para 3 em 2011 e chegou a 3,9 em 2012. O RCPI médio de Angola para o período de 2009-2011 foi estimado em 4, acima do RCPI médio observado no mesmo período na Namíbia (3.8), idêntico ao RCPI registado no Gabão (4) e inferior ao RCPI verificado no Botswana (6). Como o RCPI também está associado ao nível de desenvolvimento de um país, os valores de Angola estão igualmente bastante acima dos valores históricos do Botswana (RCPI estimado em 0,9%), Chile (2,4) e da República da Coreia (2,5) quando estes países tinham o mesmo nível de desenvolvimento observado em Angola em 2012 (medido em termos de PIB real per capita).

Figura 3: O investimento público em Angola é inferior ao de outros países ricos em petróleo da SSA…
(% de despesas totais, média em 2010-2012)



…e os investimentos públicos estão a gerar um PIB não petrolífero de nível mais baixo.
(Investimentos público em % de alterações do PIB não petrolífero no período seguinte)



Fonte: FMI artº. IV 2013 e estimativas dos funcionários do Banco Mundial (Angola). Quadro 2. Estimativas das Autoridades e dos funcionários do Banco Mundial.

Caixa 4

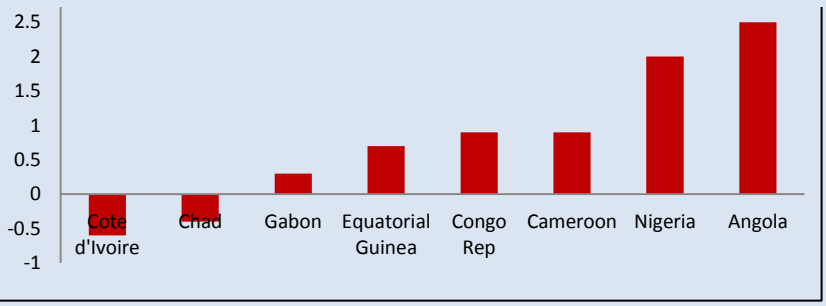
Mais Calor do que Luz

O custo elevado dos subsídios à energia e o ineficiente sector da electricidade em Angola

Angola dedica uma quota muito maior do seu PIB aos subsídios à energia do que os países comparáveis, impondo um pesado ónus fiscal ao país. Em 2012, os subsídios à energia antes dos impostos estavam estimados em 2,5% do PIB, bastante acima da média de 0,8% para outros países exportadores de petróleo da região (FMI, 2013). E isto não inclui os passivos contingentes gerados pela empresa pública de electricidade que, em 2009, se estimavam em aproximadamente 1,5% do PIB (FMI, 2013). Excluem-se ainda as receitas não recebidas relativamente aos impostos sobre combustíveis e os subsídios depois dos impostos que, em 2012, estavam estimados em 4% do PIB (*ibid*.).

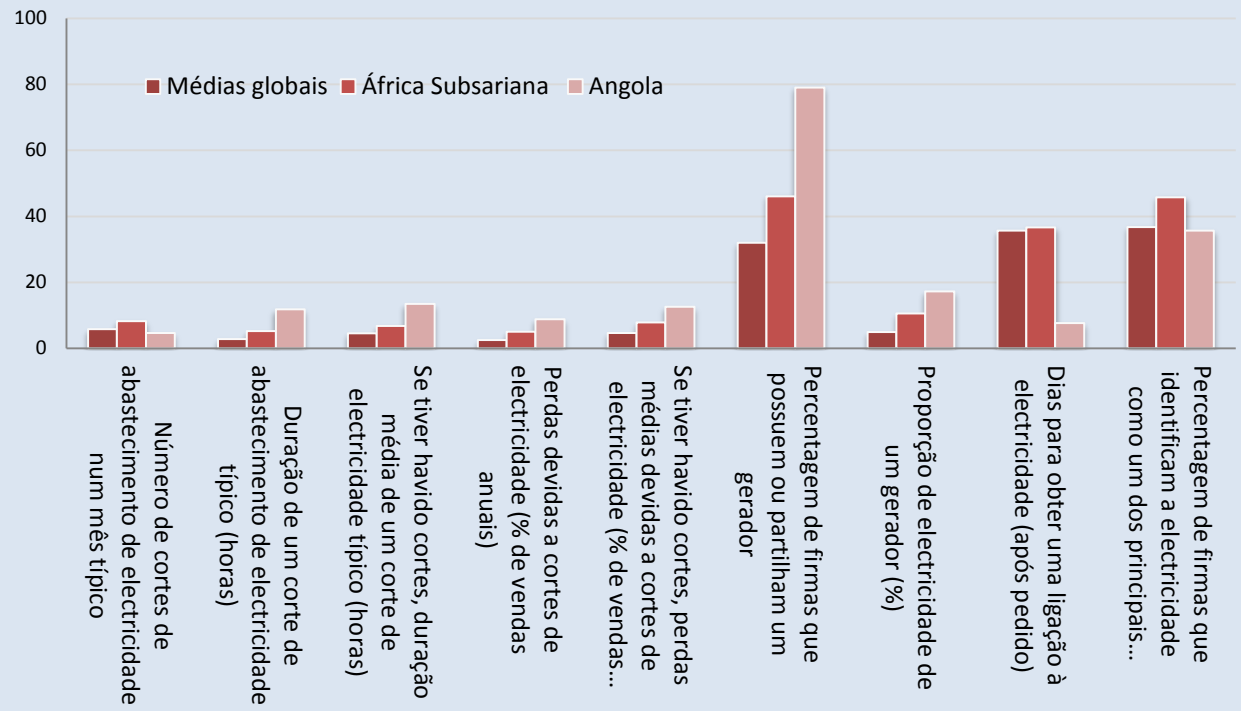
A redução dos subsídios à energia vai exigir o aumento do abastecimento de energia. Análises comparativas entre países revelam uma forte correlação entre preços abaixo do valor e o subinvestimento no sector da electricidade (FMI, 2013). Um abastecimento de electricidade limitado, irregular ou de qualquer outra forma inadequado pode ter um impacto profundamente negativo na competitividade de toda a economia, uma vez que a electricidade é crucial para quase todas as actividades numa economia moderna. Melhorar o abastecimento de energia iria contribuir adicionalmente para a aceitação pelo público da redução de subsídios.

Figura 4: Os subsídios à energia em Angola têm um custo fiscal muito alto
(Subsídios aos combustíveis antes de impostos entre países exportadores de petróleo da SSA, % do PIB)



A eficiência é um dos grandes problemas do sector da electricidade em Angola. As perdas na distribuição de energia em 2008 (o montante de electricidade injectado na rede de distribuição que não pôde ser facturado) foram estimadas ligeiramente abaixo de 50% do total do abastecimento de energia (FMI, 2013). Enquanto o governo está neste momento a intensificar o investimento destinado a fomentar a geração e a expandir a rede eléctrica, o investimento público em Angola favorece, sistematicamente, despesas com novos projectos e não com a manutenção e funcionamento das infraestruturas existentes (ver Secção de Enfoque Especial), suscitando preocupações quanto à sustentabilidade a longo prazo de novo investimento de capital. No entanto, a construção de nova capacidade de geração e transmissão é inegavelmente importante, uma vez que a insuficiência de electricidade permanece entre os grandes constrangimentos citados por empresas angolanas nos Inquéritos às Empresas do Banco Mundial (Figura 6). Estima-se que os cortes de abastecimento de energia custem à empresa média angolana cerca de 8,8% das suas receitas anuais.

Figura 5: O sector da electricidade de Angola é altamente ineficiente
(Estatísticas do sector da electricidade, Angola, SSA e médias globais)



Fonte: Inquérito às Empresas do Banco Mundial de 2010 (http://www.enterprisesurveys.org)

A expansão do abastecimento de electricidade irá reduzir o custo marginal da energia e a eliminação gradual dos subsídios irá ainda dar origem a um aumento líquido das tarifas de electricidade; um regime de subsídios específico iria contribuir para que não sejam os pobres a suportar o peso das reformas. A experiência internacional prova que os subsídios universais à energia não são uma política favorável aos pobres. As famílias mais pobres tendem a afectar aos produtos energéticos uma quota do seu rendimento inferior à dos agregados mais ricos e têm uma probabilidade menor de ter acesso às redes eléctricas. Se bem que este efeito seja variável entre países e produtos energéticos (em que os subsídios ao querosene são tradicionalmente os menos regressivos), os dados referentes a Moçambique, Serra Leoa, Zâmbia, Gana, Camarões e Costa de Marfim mostram que, em média, o quintile de rendimento superior recebe quase o dobre dos benefícios do quintile mais baixo. No entanto, enquanto a eliminação de subsídios sem mecanismos específicos ou de compensação terá um efeito maior nas famílias mais ricas, os pobres têm uma capacidade bastante menor para absorver o impacto do choque dos preços. As autoridades deveriam começar por desenvolver um plano ou para eliminar gradualmente os subsídios de uma forma específica que poupe as famílias mais pobres, ou para substituir os subsídios à energia por uma política mais eficaz e em prol dos pobres, tais como transferências directas de dinheiro para os agregados familiares de baixo rendimento.

Fonte: Departamento África do FMI (2013) Energy Subsidy Reform in Sub-Saharan Africa Experiences and Lessons, Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional;
Banco Mundial (2012) Africa's Pulse Vol. 5, Washington DC: Banco Mundial

Balança de Pagamentos

10. Embora Angola continue a apresentar um significativo excedente, a balança de transacções correntes continua altamente vulnerável a choques externos. As exportações de petróleo dominam as receitas em divisas, mas em 2013 começaram a declinar, com a quebra nos preços globais do petróleo. Entretanto, muitas exportações não petrolíferas continuam baixas e geralmente estagnadas, devido à escassa capacidade dos produtores angolanos em ganhar acesso e competir em mercados estrangeiros. Do lado das importações, a crescente procura, tanto de bens de consumo como bens de capital relacionados com o sector do petróleo, superou a baixa dos preços globais de alimentos e produtos de base (*commodities*). O reforço da competitividade da exportação do sector não-petrolífero (incluindo indústrias

extractivas não relacionadas com o petróleo) será vital para manter um excedente estável da balança de contas correntes e reduzir a exposição de Angola à volatilidade dos termos de troca.

11. O declínio das exportações e o aumento de importações reduziram o excedente da conta corrente, de um nível elevado de 12,1 por cento do PIB em 2012, para 6,5 por cento em 2013. O estreitar da margem do excedente da conta corrente foi devido principalmente a uma deterioração da balança comercial. Em 2013, a importação real de bens e serviços terá subido em 10,9 por cento, enquanto o crescimento real das exportações terá tido uma contracção de 0,6 por cento. Além disso, a quebra do excedente da conta corrente parece ser resultado de poupanças mais reduzidas e não de maior investimento (Caixa 5).

12. A quebra nas exportações foi resultado directo da baixa no preço do petróleo. Em 2013, as exportações de petróleo representavam cerca de 97 por cento do total de bens exportados, o que realça a extrema sensibilidade da balança comercial a choques no mercado global do petróleo. Entretanto, a exportação de bens, serviços e mercadorias não-petrolíferas mantém-se estável, reflectindo também a limitada capacidade dos produtores angolanos em ganhar acesso a mercados estrangeiros. Angola tem uma elevada concentração de produtos de exportação, mesmo em comparação com os padrões de outros grandes exportadores de petróleo. Além disso, essas exportações chegavam a muito poucos mercados de destino, o que sugere que as empresas angolanas enfrentam obstáculos que limitam a sua capacidade de participar na economia global (

13. Figura 6: A concentração de exportações de Angola é elevada, mesmo quando comparada com outros grandes exportadores de petróleo…

(Índice de concentração de produtos exportados, 2012)

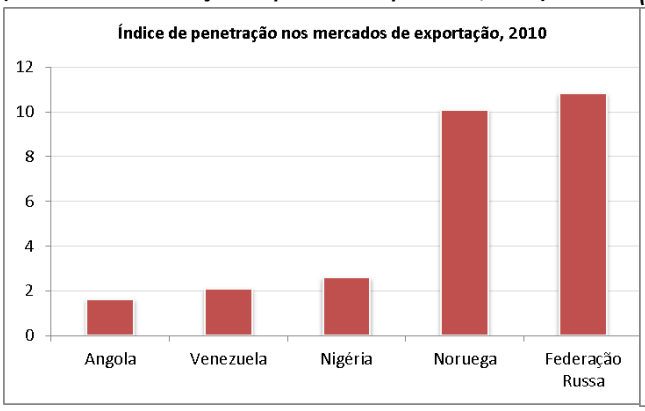
14.).

…e as suas exportações chegam apenas a uma pequena quota dos mercados disponíveis.

(Índice de penetração no mercado da exportação, 2010)

Figura 6: A concentração de exportações de Angola é elevada, mesmo quando comparada com outros grandes exportadores de petróleo…

(Índice de concentração de produtos exportados, 2012) [7]



…e as suas exportações chegam apenas a uma pequena quota dos mercados disponíveis.

(Índice de penetração no mercado da exportação, 2010) [8]

Fonte Indicadores de Comércio, base de dados WITS

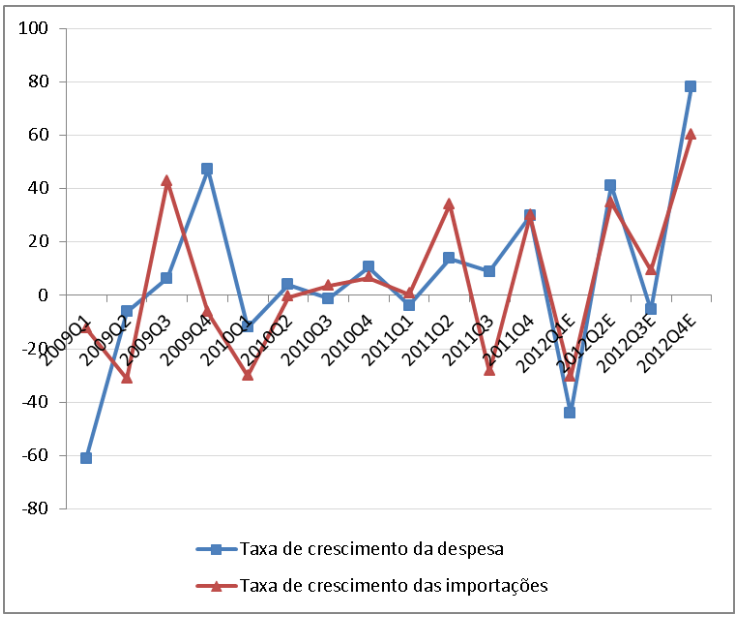
Nota: Foram usados dados espelhados para computar os indicadores de comércio de Angola. Inclui exportações de petróleo

15. O crescimento de importação de bens parece seguir de perto a tendência do total da despesa pública (**Error! Reference source not found.**). Isto reflecte, em parte, a predominância de espesas correntes no orçamento, em particular salários e aquisições. As despesas correntes geralmente constam de bens de consumo (quer directamente, via suprimento ou indirectamente, via salários) e em 2012 ainda representavam mais de metade de todas as importações de bens. Além disso, devido à baixa produtividade agrícola e um sector interno de manufacturas muito reduzido, a forte procura de bens de consumo e produtos básicos é ainda suprida por um aumento de importações. As importações agrícolas cresceram de 13 por cento do total de importações em 2008, para quase 22 por cento em 2012, aceleradas por uma seca que fez baixar a produção agrícola interna. Estimativas para 2013 traçam um quadro similar, com o crescimento nominal de bens (estimado em 3 por cento) em linha com um ligeiro aumento das despesas correntes.

[7] O índice de concentração de produtos de exportação mede a dispersão do valor do comércio considerando os vários produtos de um exportador. Um país com uma preponderância de valores de comércio, centrados em muito poucos produtos, terá um valor de índice de cerca de 1 (Fonte: Indicadores de Comércio, base de dados WITS).

[8] O índice de penetração no mercado de exportação avalia a medida em que as exportações de um país alcançam mercados já comprovados. Calcula-se como o número de países para qual o declarante exporta um produto específico, dividido pelo número de países que declararam importar esse produto, nesse mesmo ano (Fonte: Indicador de Comércio, base de dados WITS).

Figura 8 : Tendências de importação reflectem as tendências da despesa orçamental.
(% das taxas de crescimento de importações e despesas, 2009-2012)

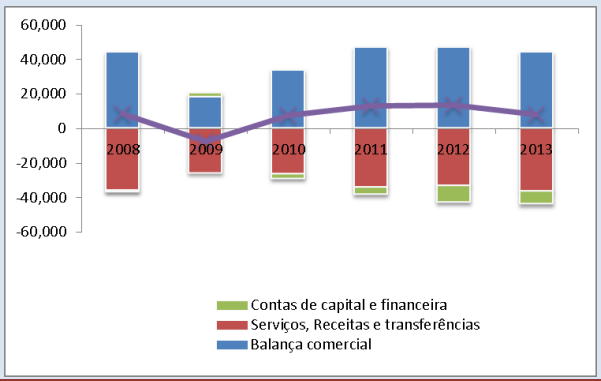


Fonte: INE, BCA, Estimativas do Banco Mundial.

Caixa 5 A balança de pagamentos e o equilíbrio entre poupança nacional e investimento público

Compreender a estrutura da BdP pode dar uma útil perspectiva da relação de um país com a economia global. A BdeP é particularmente útil para compreender os canais de transmissão através dos quais os choques dos mercados internacionais podem ter impacto na economia interna, mas também demonstra a decisão colectiva de um país sobre o equilíbrio entre o consumo actual e futuro. Olhando a BdeP segundo a perspectiva anterior, ela destaca a vulnerabilidade de Angola perante os mercados globais de petróleo e de alimentos, enquanto a mais recente situa os robustos excedentes da conta corrente no contexto dos seus baixos índices de investimento público.

Figura 7: A balança comercial domina a balança de pagamentos.
(Discriminação das balanças das contas, corrente e de capital, 2008-2013)



(Balança de pagamentos, USD milhares de milhões (Fig. 9)

	2010	2011	2012	2013(e)
Conta Corrente	7.5	13	14	8
Balança Comercial	33.9	47.1	47.4	44.3
Balança de Serviços	-17.9	-22.9	-21.3	-25.3
Balança de Rendimentos	-8.1	-9.7	-10.4	-10.7
Balança de transferências	-0.4	-1.4	-1.8	-0.4
Conta de Capital e Financeira	**-2.8**	**-4.5**	**-9.3**	**-7.6**
Investimentos Directos	-4.6	-5.1	-9.6	-6.4
Carteira de Investimentos	0.1	-1.5	1.8	-3.7
Outros investimentos (incluindo financiamento Público Externo)	2.1	1.1	-1.5	2.5
Financiamento	**-4.8**	**-8.6**	**-4.5**	**-0.3**

Nota: (e) = estimativa.
Fonte: Estimativas de Autoridades Angolanas e dos Serviços do Banco Mundial.

Fonte : Estimativas das Autoridades e dos serviços do Banco Mundial.

Ainda que os mercados financeiros de Angola se continuem a desenvolver, a balança do comércio exerce maior influência sobre a BdeP que a conta de capital. Os fluxos de capital em carteira continuam relativamente limitados devido à pequena dimensão do mercado interno de acções e obrigações. O IDE representa a maior parcela de capital entrado, seguido de empréstimos de bancos estrangeiros e compras de dívida soberana por investidores estrangeiros. Mas ainda que estas entradas de capital estrangeiro sejam

importantes para estimular a actividade económica interna e financiar o orçamento, os fluxos líquidos de capital totalizaram apenas 3,5-8 por cento do PIB nos últimos 4 anos, bem abaixo do excedente comercial, que é geralmente de cerca de 20 por cento do PIB (Figura 9). O IDE concentra-se principalmente no sector do petróleo, embora recentemente esteja a subir nos sectores da manufactura e da agricultura (ver a Secção III: Perspectivas e Riscos Económicos). Empréstimos a médio e longo prazo de bancos estrangeiros empresas angolanas propriedade do Estado são outra importante fonte de entradas de capital.

A balança da conta corrente pode também ser vista como a diferença entre poupança agregada e investimento. Este enquadramento analítico ajuda não só a identificar os canais através dos quais os choques externos são transmitidos à economia interna, mas pode também explicar importantes compromissos entre o consumo actual e futuro. Se uma economia consome e investe mais do que produz, ou recebe em rendimento e transferências, tem de financiar a diferença com empréstimos de fora, apresentando um défice de conta corrente. Este défice é sustentável se os empréstimos forem usados para financiar investimentos que promovam a produtividade e obtenham um aumento suficiente da economia nacional para financiar o peso da dívida do país. Angola, no entanto, é apenas um de uma série de países da região que têm regularmente um *superavit* na balança de transacções correntes, o que permite emprestar mais do que o que toma de empréstimo. Mas enquanto outros países em desenvolvimento ricos em petróleo – Gabão e Nigéria, por exemplo – têm usado o *superavit* das suas contas correntes para conseguir níveis de investimento público de mais de 25 por cento do PIB, o investimento público em Angola tem-se mantido muito mais baixo, cerca de 10 por cento do PIB.

Figura 8: Angola tem mantido um elevado *superavit* da conta corrente, com a poupança interna excedendo geralmente o investimento interno.
(Diferença Poupança- Investimentos , % do PIB)

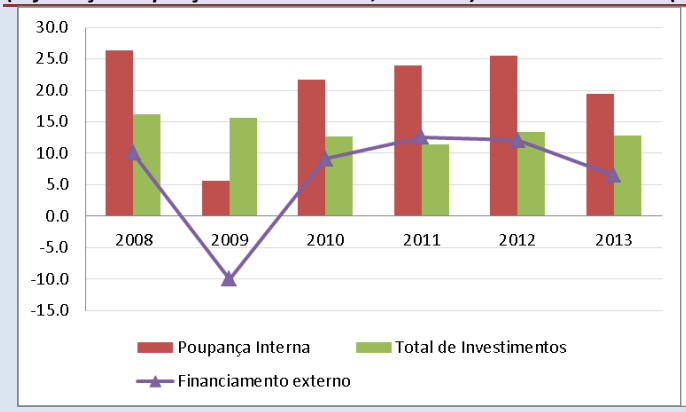
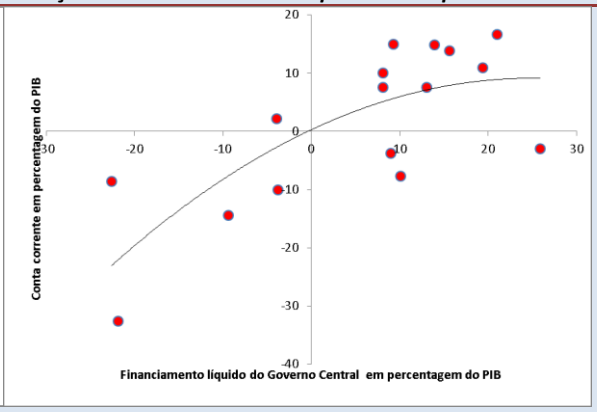


Figura 9: A balança corrente e saldo fiscal de Angola estão grandemente correlacionados, pois ambos estão estreitamente ligados aos preços globais do petróleo.
(Balança da conta corrente e empréstimos líquidos em % do PIB)



Fonte: Estimativas dos Serviços do Banco Mundial.

Embora um elevado *superavit* da balança de contas correntes possa ajudar a isolar a economia de choques externos, ele representa também uma oportunidade perdida de elevar a trajectória de crescimento de Angola, através de investimentos em infra-estruturas essenciais. Os vastos influxos de capital estrangeiro para Angola, podem ser utilizados para construir os alicerces de uma economia mais diversificada e produtiva. Isto é particularmente verdade na administração pública, onde investimentos relativamente modestos nas capacidades institucionais e na reforma do ambiente de negócios, podem atrair investimento privado complementar e desbloquear o vasto potencial de crescimento da economia não-petrolífera de Angola. O investimento em infra-estruturas tem também uma importância crítica, embora deva ser acompanhado por reformas estruturais fundamentais, na gestão do investimento público, que são detalhadas na Secção de Enfoques Especiais.

Mantendo-se baixa, por padrões internacionais, a taxa de investimento de Angola – e tendo caído ainda mais devido à crise financeira global – as flutuações da conta de transacções correntes têm sido acompanhadas por alterações dramáticas na poupança nacional. A taxa de poupança de Angola mergulhou de quase 26 por cento do PIB em 2008, para cerca de 6 por cento, em 2009. Entretanto, a poupança recuperou, mas ao nível de 19 por cento do PIB em 2013, continua abaixo dos níveis pré-crise (Figura 10). Esta recuperação, entre 2009-2012, foi impulsionada principalmente por um aumento na poupança pública, tendo o governo levado o orçamento de novo a excedentes. A taxa de poupança privada de Angola tem ainda de conseguir os níveis anteriores à crise: em 2008 os investimentos privados eram de 16,6 por cento do PIB, contra os 10,3 por cento de 2013.

A volatilidade das poupanças públicas destaca um outro importante canal de transmissão através do qual as flutuações nos preços globais do petróleo têm um impacto na economia angolana – a natureza altamente pró-cíclica do orçamento nacional. Com as receitas do petróleo a corresponderem a 80 por cento de toda a receita pública de Angola, a balança orçamental é também afectada pelas flutuações nos preços globais do petróleo, o que significa que está estreitamente ligada ao saldo da balança de transacções correntes

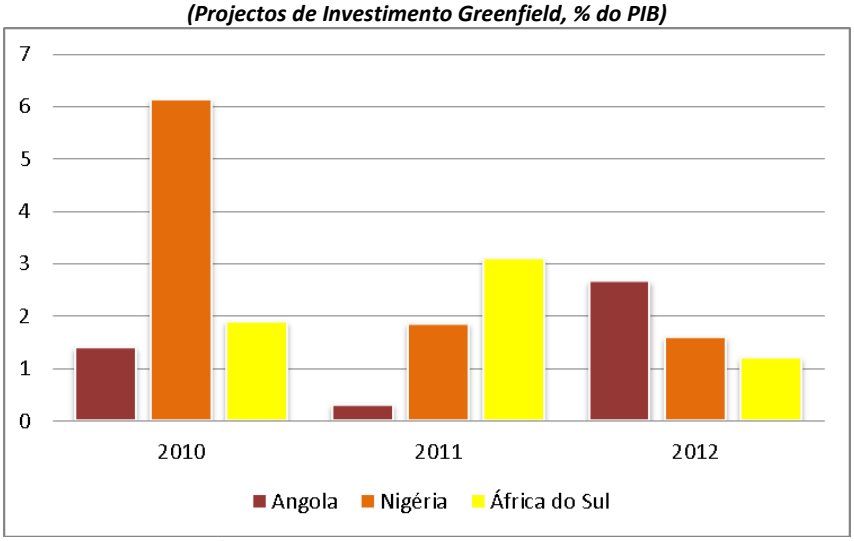
(Figura 11). A correlação entre a balança das transacções correntes e o saldo orçamental[9] aumenta o efeito das flutuações nos preços globais do petróleo sobre a actividade económica de Angola, acentuando a necessidade de diversificar a economia e separar as finanças públicas do sector do petróleo.

16. Apesar da sua posição líquida interna negativa em IDE[10] os projectos de crescimento em áreas novas cresceram rapidamente em 2012. As tendências do IDE em Angola são largamente influenciadas pelo comportamento das empresas petrolíferas, e a repatriação de lucros do petróleo resultaram numa posição de fluxo líquido interno do IDE de -9 por cento do GDP, em 2012. No entanto isto mascara o facto de que o *greenfield investment* (investimento em projectos originais – N.T.) foi quatro vezes mais elevado do que a média de 2010-2011 e comparável às taxas observadas na Nigéria e África do Sul (

17.

18. Figura 10).

Figura 10: Estão a crescer os novos investimentos em Angola.
(Projectos de Investimento Greenfield, % do PIB)



Fonte: CNUCED – Relatório do Investimento Mundial, 2013 e Banco Mundial, base de dados WDI

19. No final de 2013 as reservas internacionais tinham voltado aos seus níveis de 2012. Após terem atingido um pico em Junho, as reservas líquidas internacionais declinaram em Julho e de novo em Dezembro. Isto deveu-se a uma execução acelerada do orçamento, no segundo trimestre do ano fiscal e o seu impacto nas importações. No último trimestre de 2013, as reservas internacionais caíram 8 por cento, reflectindo uma quebra similar nos depósitos de divisas do governo no banco central. As reservas internacionais desempenham um papel central para a defesa da economia de Angola contra as flutuações do preço do petróleo.

Política Monetária

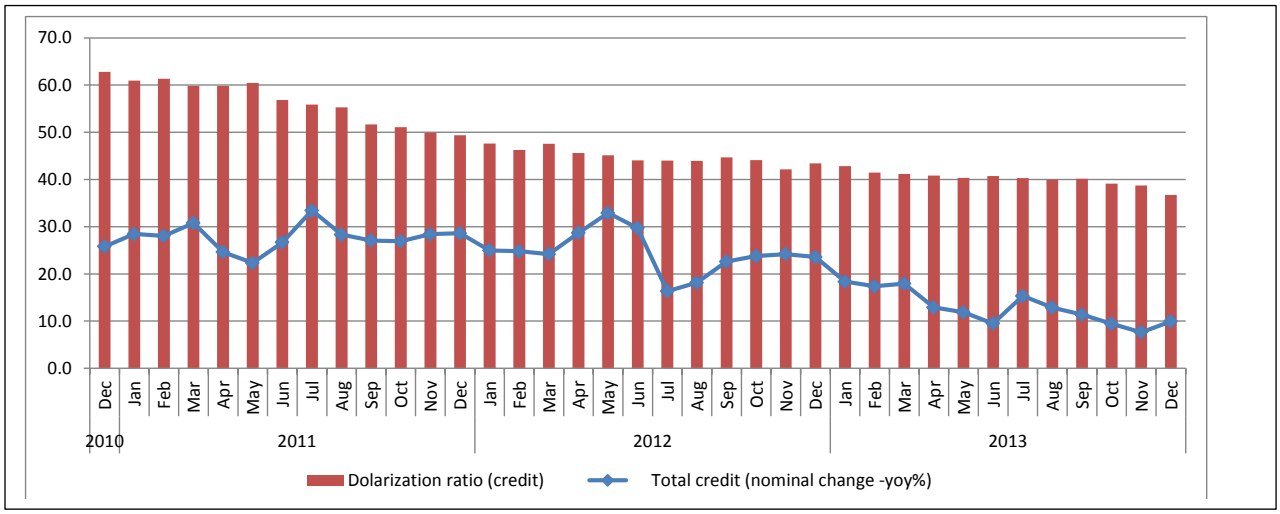
20. Angola mantém um regime de câmbios controlado através do seu banco central o Banco Nacional de Angola (BNA). O BNA utiliza actualmente um sistema de leilões, com um calendário predefinido, que permite aos bancos comerciais licitarem moeda estrangeira. Desde 2010, a taxa de câmbio tem flutuado numa banda entre 90 e 97,4 kwanzas para o dólar EUA. Numa tentativa de aumentar a flexibilidade do sistema de taxas de câmbio, mantendo simultaneamente baixa a taxa de inflação, o

[9] A correlação entre o coeficiente da balança orçamental do governo (numa base de caixa) e a conta corrente ao longo do período 2008-2012 é de cerca de 0,8.
[10] A posição líquida de IDE atraído para um país é a dimensão dos fluxos de IDE em relação ao PIB; mede o sucesso relativo do país em atrair IDE Global. Se os lucros repatriados forem subtraídos ao IDE, a diferença é o resultado *net* de IDE entrado.

governo adoptou um enquadramento monetário actualizado em Janeiro 2012. O novo enquadramento monetário introduziu o conceito de "taxa de juros de referência" como um indicador chave de política.[11] Além disso o instrumento de "facilidade de liquidez permanente", tem por objectivo absorver a liquidez dos bancos no mercado "*overnight*", e tem um *spread* próximo da taxa do BNA. Deste a sua introdução, o BNA já fez quatro cortes na taxa directora, em Janeiro 2012, Janeiro 2013, Agosto 2013, e Novembro 2013. Em resultado, a taxa de juros está agora em 9.25 por cento, o nível mais baixo desde que a taxa foi introduzida em 2011, com uma taxa de 10,5 por cento.

21. O crescimento do crédito ao sector privado pelos bancos comerciais abrandou em 2013, mas a quota em empréstimos expressos em kwanzas aumentou, devido ao esforço de desdolarização. Entre Dezembro 2012 e Dezembro 2013 o crédito ao sector privado cresceu 10 por cento, uma acentuada redução face aos 24 por cento verificados em 2011-2012, em linha com um mais baixo crescimento económico. Em Dezembro 2013, só 36,7 do total de empréstimos eram em divisas estrangeiras, em comparação com 43,4 por cento em 2012.

Figura 13: O crédito da banca comercial à economia abrandou mas empréstimos denominados em kwanzas são agora a maioria
(% de mudança em crédito ao sector privado e quota dos empréstimos em moeda local)



Fontes: BCA e estimativas dos Serviços do Banco Mundial

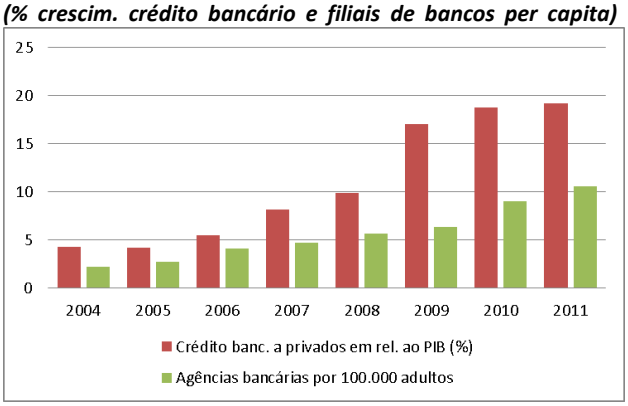
22. Os indicadores de rendibilidade deterioram-se e, apesar de recentes melhorias, a profundidade e dimensão da inclusão financeira estão abaixo da média dos países de rendimento médio. Pagamentos atrasados de créditos, títulos e juros, em percentagem do crédito global ao sector privado, subiram de 5,7 por cento em Dezembro 2011 para 8,3 por cento em Dezembro 2012, e atingiram 10,2 por cento em 2013. Os indicadores da profundidade, inclusão e competitividade do sector financeiro, todos mostraram tendências positivas, no entanto ficam bem abaixo da média para os países de rendimento médio (Figura 14). Tem também sido feito progresso no alargamento da inclusão financeira, mas de acordo com a Base de Dados Global de Inclusão Financeira do Banco Mundial (Findex), a taxa de bancarização rural[12] é de apenas 33,8 por cento e 56,7 por cento em áreas urbanas.

[11] A Criação do Comité para a Política Monetária (MPC) foi acompanhada de um alargamento dos instrumentos de política monetária. O BNA, em particular, pode agora aumentar a gestão do dinheiro público com instrumentos, incluindo as reservas obrigatórias, câmbio de divisas, e toda uma série de operações em mercado aberto (incluindo a compra e venda de obrigações do Tesouro e títulos do Banco Central). O BNA melhorou também a sua capacidade de monitorização financeira e de preparação para crises, e publica regularmente um relatório da estabilidade financeira. Em Maio 2012, o BNA criou o Comité de Estabilidade Financeira (COMEF) para monitorizar a evolução de condições r riscos no mercado financeiro (Fonte: Angola Economic Update 1).

[12] Neste contexto, a taxa de "bancarização" refere-se à quota de população com conta numa instituição financeira formal

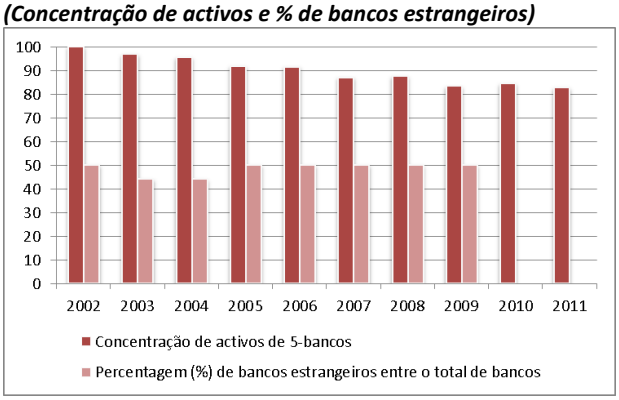
Figura 11: O sector financeiro de Angola continua a desenvolver-se…

(% crescim. crédito bancário e filiais de bancos per capita)



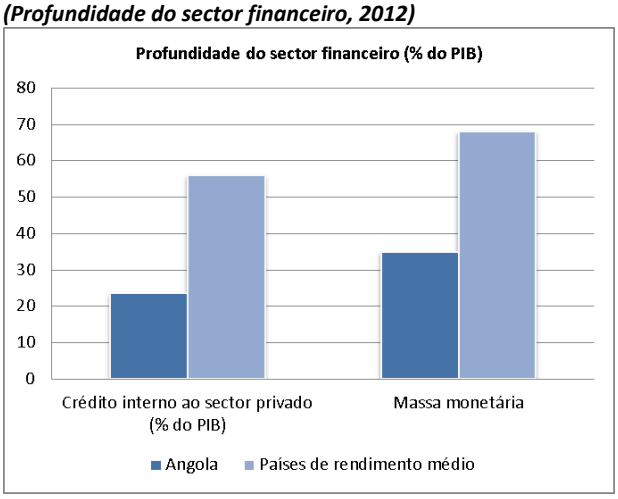
…e a concorrência já começou a crescer…

(Concentração de activos e % de bancos estrangeiros)



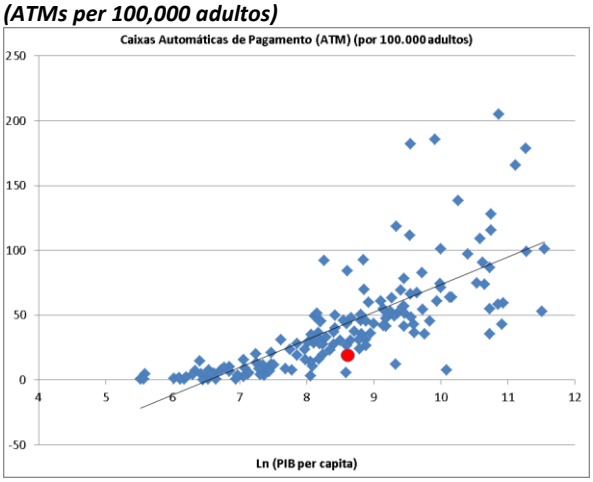
…mas o sector é menos profundo que a média de outros países de rendimento médio….

(Profundidade do sector financeiro, 2012)



…e a infra-estrutura financeira é limitada, para um país com o PIB per capita de Angola.

(ATMs per 100,000 adultos)



Fonte: Autores basearam-se nos IDM do Banco Mundial e bases de dados sobre inclusão financeira global dos WDI

23. Micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) enfrentam obstáculos particularmente difíceis para obter crédito. Como já foi discutido em detalhe no número anterior do Angola Economic Update (AEU), as empresas maiores e mais antigas têm sistematicamente mais facilidade de aceder ao crédito que as suas homólogas mais jovens. Do mesmo modo, as empresas estrangeiras e empresas localizadas em Luanda têm menos constrangimentos no crédito que empresas nacionais e firmas com sede fora da capital.[13] Para alargar o acesso ao crédito entre as MPMEs o governo lançou *Angola Investe*, um programa que ajuda estas firmas, garantindo até 70 por cento do valor de um empréstimo a pequenos negócios. Em 2013 o programa segurou parcialmente 187 empresas num valor total de 32,5 biliões de kwanzas. Os principais sectores que beneficiaram do programa incluíam os transportes e mineração (51 por cento), agricultura (13 por cento) e construção (6 por cento).[14] O programa parece estar a ter sucesso, até ao presente e pode reforçar significativamente o crescimento entre as MPMEs, desde que os potenciais problemas de risco moral, tanto da parte dos mutuários como dos mutuantes, sejam detectados e evitados e que o programa possa ser extensivo a empresas fora da capital.

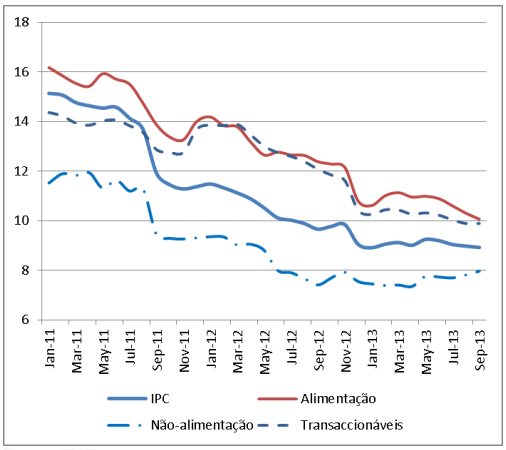
24. A nova Lei das Divisas Estrangeiras, acima referida, representa tanto oportunidades como desafios para o sector bancário. A Lei tem por objectivo reduzir a crescente dolarização financeira, obrigando as empresas petrolíferas que operam no país a pagarem aos seus fornecedores na moeda do país, e através de contas bancárias em Angola. Espera-se que a lei ajude a aprofundar a intermediação financeira e aumentar o crédito em moeda local. No entanto, um aumento muito rápido da liquidez dos bancos nacionais poderá encorajar empréstimos com excessivo risco, o que pode fazer disparar a taxa de inflação e até desestabilizar o sector bancário. Os dados de 2013 revelam um abrandamento do crescimento do crédito o que pode, no entanto, reflectir a acentuada desaceleração da economia que se observou em 2013. É imperativo manter cautela no curto prazo. Como se prevê que a nova lei aumente o volume de operações efectuadas por bancos comerciais, o BNA tem trabalhado para reforçar a sua missão de supervisão, criando um departamento de supervisão prudencial para monitorizar a estabilidade geral do sistema financeiro e um departamento de protecção dos consumidores para defender os interesses dos mutuantes. O BCA introduziu também uma sério de regulamentos que obrigam os bancos a reforçar a sua estrutura corporativa e os sistemas internos de auditoria.

25. Apesar da continuada baixa da taxa de inflação de Angola, o diferencial de inflação com os principais parceiros de comércio tem feito subir a Taxa de Câmbio Efectiva Real (TCER), afectando negativamente a competitividade do sector de exportação. A inflação continua a descer, empurrada pela baixa dos preços internacionais dos alimentos. A taxa média de inflação está calculada em 8,8 por cento em 2013, reflectindo a tendência global dos preços dos alimentos (Figura 16). Como a importação de alimentos é um importante componente do cabaz de consumo de Angola, a inflação nos preços ao consumidor é extremamente sensível a alterações nos preços mundial do alimentos e a flutuações do câmbio de divisas. Em Setembro 2013, a taxa de inflação homóloga dos principais parceiros comerciais de Angola estava calculada em 2,9 por cento, enquanto a taxa de inflação do país era de 8,9 por cento. O diferencial da inflação não foi compensado por uma depreciação nominal da moeda e continua a exercer pressão de subida da TCER, diminuindo a competitividade na exportação das empresas angolanas.

[13] Ver World Bank. 2013. *Angola Economic Update*. Nº 1 (Março). Washington DC: The World Bank
[14] http://www.portaldeangola.com/2013/12/governo-aprova-mais-de-180-projectos-no-ambito-do-angola-investe/

Figura 15: A inflação tem baixado, com a baixa de preços globais dos alimentos...

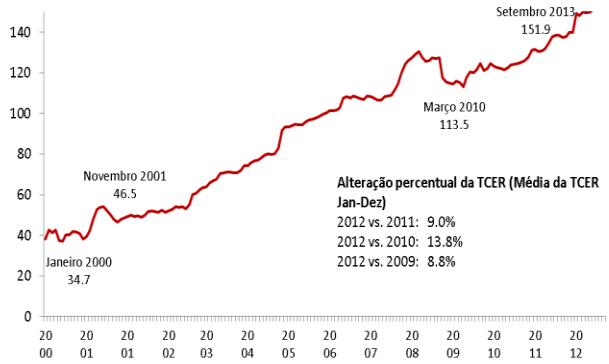
(Taxas de inflação, CPI, alimentares, não alimentares e transaccionáveis



Fonte: INE

…mas o diferencial de inflação está a fazer subir a TCER.

(TCER, % alter., 2010-2013)



Fonte: Estim. Banco Mundial com base no BNA, Eurostat, e IFS

V. PERSPECTIVA ECONÓMICA E RISCOS

Angola e a Economia Global

26. A perspectiva para a economia global é de um gradual reforço da recuperação global, com perspectivas de que o crescimento do mercado emergente se mantenha estável, mas moderado, no curto prazo o que pode afectar a procura das exportações de Angola. O crescimento do PIB global deverá ser reforçado, de 2,4 por cento em 2013 para 3.0 por cento no corrente ano e 3,4 por cento em 2015. Liderado pelos E.U.A., o crescimento em economias de elevado rendimento crescerá previsivelmente de 1,3 por cento em 2013, para 2,1 por cento em 2015 e atingir 2,4 por cento em 2016, com uma consolidação da procura dos consumidores e do investimento. Prevê-se um reforço do crescimento na Índia em 2014, apoiado por um ressalto na procura interna e melhores condições nos principais mercados de exportação. Na África do sul o crescimento manter-se-á moderado, devido ao efeito combinado de rigor na política e estrangulamentos nas infra-estruturas. A China estabelecer a sua meta de crescimento em 7,5 por cento em 2014, e um reequilibrar dos impulsionadores de crescimento para uma maior dependência da procura e menos no investimento, deverá verificar-se nos próximos anos. O crescimento nos países em desenvolvimento deverá crescer moderadamente, de 4,8 por cento em 2013 para 5,0 por cento em 2014, reflectindo em parte constrangimentos de capacidade, mas também condições mais restritivas de financiamento externo.

27. O crescimento em Angola deverá acelerar, com base numa recuperação do sector do petróleo, crescimento nos países de elevado rendimento e uma estabilização do preço do petróleo (Caixa 6). O projectado aumento na produção de petróleo mais do que compensará uma redução de 2,4 por cento nos preços do petróleo e o crescimento do PIB está previsto atingir 5,4 por cento em 2014 e 5,5 por cento em 2015. Estes números baseiam-se no pressuposto de que a produção de petróleo aumentará 3 por cento adicionais, em resultado de uma maior eficiência na extracção. Mais aumentos na produção de petróleo são considerados como um risco ascendente. A Sonangol, empresa do estado que gere a produção do petróleo em Angola, prevê que o sector passe a produzir 2 milhões de barris por dia até 2015, e nesse caso o crescimento do PIB poderá eventualmente atingir os 8 por cento. No entanto o AEU utiliza uma previsão mais conservadora, para cobrir o risco de problemas técnicos imprevistos na extracção do petróleo, tal como já aconteceu no passado. O investimento público deverá impulsionar o crescimento não relacionado com o petróleo. Os grandes projectos incluem a recuperação de estradas secundárias e terciárias, a construção de mais capacidade de geração e distribuição de energia e o desenvolvimento de novos sistemas de irrigação para estimular a produtividade agrícola. O sector dos serviços, incluindo hotéis e restaurantes, também deverá contribuir para o crescimento do PIB não relacionado com o petróleo.[15]

28. Riscos que poderão afectar estas projecções incluem um mais lento crescimento nos principais parceiros de comércio de Angola. O PIB da China abrandou para o número mais baixo dos últimos 18 meses, no primeiro trimestre de 2014 em relação ao ano anterior, cifrando-se em 7,4 por cento no período homólogo, superando expectativas, mas mais baixo que os 7.7 por cento no quarto trimestre de 2013. O crescimento do investimento fixo abrandou e exportações e importações sofreram contracção. Um crescimento mais baixo na China e em outros mercados emergente iria traduzir-se numa procura mais

[15] Por exemplo, de acordo com um relatório recente, o grupo hoteleiro francês Accord planeia construir 30 novos hotéis no Quénia, África do Sul, Angola, Nigéria, Gana, Argélia e Marrocos, para alargar a sua rede total de quartos para 22.000 (EIU, Março 11, 2014) .

baixa de mercadorias. Outros riscos no sentido de baixa para as perspectivas globais, incluem os que resultam dos elevados níveis de dívida da China e de tensões geopolíticas. O compromisso da China em melhorar a atribuição de recursos e aumentar a presença de forças de mercado na economia, tem-se reflectido em algumas grandes reformas desde Novembro 2013. Mas um reequilíbrio, que o governo tenciona fazer acompanhar de medidas para abrandar o crédito, será tarefa difícil. Uma "aterragem brusca" poderia ter importantes consequências na região da Ásia Oriental e para os exportadores de produtos de base, nos mercados financeiros globais.

Caixa 6 Perspectivas dos Preços dos Produtos de Base

Os preços dos produtos de base devem manter-se baixos em 2014, devido ao efeito combinado de uma procura fraca e de um aumento da oferta. Os preços dos metais devem ter uma redução adicional de 1,7 por cento em 2014, pois prevê-se a entrada no mercado de novos fornecimentos. Do mesmo modo, os metais preciosos deverão cair mais de 13 por cento em 2014, pois os investidores institucionais estão a considerá-los com alternativas "de segurança" menos atraentes. Os preços agrícolas devem também declinar mais 2,5 por cento em 2014, partido do pressuposto que as melhores condições das safras devem continuar durante o resto do ano. Os preços, especificamente, da alimentação e bebidas deverão cair 3,7 e 2.0 por cento respectivamente.

Os preços do petróleo devem manter-se geralmente estáveis com uma média de USD103/bbl por dia em 2014, apenas 1 por cento abaixo da média de 2013. Depois de atingirem os USD100/bbl no início de 201, pela primeira vez após a crise financeira de 2008, os preços do *crude* têm flutuado dentro de uma estreita banda à volta dos USD105/bbl. O período 2011-2013 tem sido um dos menos voláteis triénios na história recente do mercado do petróleo. Prevê-se que o preço nominal do petróleo seja em média de USD103/bbl durante 2014 (baixando de USD104/bbl em 2013) e que baixe para USD100/bbl em 2015. A mais longo prazo, os preços em termos reais deverão cair, devido à crescente disponibilidade de petróleo não-convencional, ganhos de eficiência e (ainda que menos) a substituição do petróleo. A principal presunção subjacente a estas projecções reflecte o custo máximo do desenvolvimento de capacidade do petróleo das areias de óleo do Canadá, actualmente calculado em USD80/bbl em dólares constantes de 2014.

A nível mundial, a procura do petróleo bruto deve crescer a menos de 1,5 por cento ao ano ao longo do período analisado, vindo o crescimento de países fora da OCDE, como tem sido o caso em anos recentes. O crescimento do consumo nas economias da OCDE continuará moderado por um crescimento económico lento e melhorias de eficiência nos veículos de transporte, provocados pelos elevados preços – incluindo a troca por transportes híbridos, a gás natural e eléctricos. A pressão para reduzir emissões devido a preocupações ambientais deverá arrefecer o crescimento da procura a nível global. Do lado da oferta, prevê-se que a produção de petróleo não-OPEP deverá a continuar a sua progressão, pois os preços elevados têm accionado um aumento de técnicas inovadoras de exploração (incluindo a perfuração *offshore* a grande profundidade e a extracção de óleo de xisto) e a implementação de novas tecnologias extractivas para aumentar a produção dos poços existentes. Por último, os preços do gás natural (nos EUA) e de carvão deverão manter-se baixos em relação ao petróleo bruto, bem como os preços do gás natural europeu e japonês. Espera-se que ocorra alguma convergência de preços, mas a sua rapidez dependerá de diversos factores, incluindo o desenvolvimento de fornecimentos não convencionais de petróleo fora dos E.U., a construção de instalações de GLN e de gasodutos, a deslocalização de indústrias de uso intensivo de energia para os EUA, substituição por carvão, e políticas.

29. Em 2014, o défice orçamental de Angola deverá ser igual a cerca de 0,9 por cento do PIB, bem abaixo dos 5 por cento previstos no orçamento do governo para 2014. A diferença deve-se às divergências

nas previsões dos preços do petróleo e da sua produção, sendo esta última baseada na média de anos recentes. Do lado da despesa, os gastos actuais deverão aumentar ao mesmo ritmo que o observado em 2013. Prevê-se que o investimento de capital de aumente gradualmente, atingindo cerca de 10 por cento do PIB em 2014. O AEU prevê um défice mais estreito da balança de transacções correntes, devido a uma conjugação de preços do petróleo mais elevados do que o esperado, em comparação com as previsões do orçamento de 2014 e a uma previsível subexecução das dotações orçamentais.

30. Recentrar a despesa em investimentos de capital poderia influenciar positivamente as perspectivas económicas de Angola, mas só se a capacidade de execução puder ser aumentada e garantida a qualidade do investimento público. A situação do sistema de gestão do investimento público de Angola é apresentada na próxima secção. O défice de infra-estruturas do país e o seu histórico de baixas taxas de investimento público, indicam que é necessário um aumento sustentado do orçamento de capital para elevar a trajectória de crescimento, e reformas no investimento público poderiam aumentar grandemente o impacto de maiores despesas de capital.

31. Houve também recentes e importantes desenvolvimentos na política social e comercial. Uma nova ronda de reformas fiscais está actualmente em discussão na Assembleia Nacional e diz-se que as autoridades estão a trabalhar num plano para reduzir os subsídios ao sector da energia.[16] Embora não se saibam os pormenores das novas políticas de taxas e subsídios, se forem adequadamente desenhadas estas reformas poderão simultaneamente aumentar a eficiência da despesa pública e reduzir a dependência de Angola do seu sector de petróleo. Por último, em Março 2013, foi introduzida uma nova pauta de tarifas de importação.[17] Esta nova pauta aduaneira deverá aumentar a receita, elevando as taxas aduaneiras obre alguns bens agrícolas e matéria primas, mas por afectar negativamente o crescimento do PIB e/ou pressionar a subida da inflação, pois os produtores internos terão de se ajustar a novos preços de importação e tarifas mais elevadas poderão eventualmente elevar os custos dos produtos intermédios.

32. Apesar das tarifas mais elevadas em certos bens importados, prevê-se que em 2014 as importações continuem a crescer, impulsionadas pela expansão orçamental prevista pelo governo. As projecções para 2014 sugerem uma redução do actual excedente da conta corrente, pois o crescimento das importações deverá exceder o crescimento das exportações. Com um continuado declínio dos preços do petróleo, diminuindo o impacto da subida da produção, as exportações deverão atingir cerca de 52,7 por cento do PIB em 2014. O novo tarifário não deverá reduzir grandemente as importações em 2014, mas pode fazer baixar a projectada redução da inflação.

33. A inflação deve continuar em descida. Prevê-se que a taxa média de inflação possa descer para 7,7 por cento em 2014, com a quebra nos preços da agricultura. Os riscos inflacionários estão associados principalmente à prevista expansão orçamental, pois os novos investimentos não se traduzirão imediatamente em aumento de oferta. For razões similares, a recente introdução de uma nova tabela de tarifas de importação poderá dar um impulso um impulso à inflação, como referido acima. A recente Lei Cambial Petrolífera pode gerar adicionais pressões inflacionistas, pois o aumento da liquidez poderá encorajar os bancos comerciais a darem crédito a projectos de mais alto risco.

[16] EIU December 2016

[17] O novo tarifário de alfândega deverá aumentar a receita em cerca de 23 mil milhões de kwanzas por ano, de acordo com a agência noticiosa de Angola, Angop. Citando números oficiais a agência disse que o número representava um aumento de 10 por cento nas taxas alfandegárias, em relação aos números da tarifa anterior, que entrou em vigor em 2007. http://www.macauhub.com.mo/en/2014/03/04/angola%E2%80%99s-new-customs-tariff-expected-to-increase-tax-revenues/

SECÇÃO DE ENFOQUE ESPECIAL: VALORIZAR A GESTÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

Introdução

34. Angola atingiu um ponto de viragem crítico no seu desenvolvimento e a gestão do investimento público (GIP) desempenhará um papel fulcral no futuro do país. O défice de infra-estruturas de Angola é um impedimento importante para o crescimento económico, dificultando a diversificação e desencorajando o investimento privado fora do sector dos recursos naturais. Neste contexto, o actual influxo das receitas do petróleo oferece aos decisores políticos uma enorme oportunidade, pois um investimento responsável das rendas dos seus recursos poderia permitir mobilizar o capital público necessário para elevar definitivamente a sua trajectória de crescimento. Para aproveitar esta oportunidade, o governo terá de ultrapassar uma série de desafios macroeconómicos, incluindo o efeito de distorção das indústrias extractivas e a crescente dependência do país de exportações voláteis, bem como resolver as persistentes fraquezas estruturais no quadro legal e administrativo do sistema GIP.

35. Para alavancar de forma eficaz as suas reservas de petróleo e construir uma base de crescimento sustentável e de base alargada, o governo precisa de transformar o seu *stock* esgotável de riqueza natural em capital físico e humano que se possa reproduzir. A taxa de investimento público de Angola é baixa, pelos padrões de países comparáveis, e estabelecer condições de crescimento duradouro no sector real necessitará um alargamento sustentado de investimento público – as primeiras fases do qual já se iniciaram. No entanto, o sucesso a longo prazo destes esforços dependerá da eficiência e integridade dos sistemas GIP (Gestão do Investimento Público) Se o governo não puder assegurar um retorno adequado no investimento público, corre o risco de que esse aumento de despesa seja ineficaz e até mesmo contraprodutivo.

36. O governo angolano tem feito consideráveis esforços para melhorar a qualidade dos sistemas GIP e alavancar investimento para impulsionar o crescimento do país e os objectivos de redução da pobreza. Os decisores públicos têm conseguido alguns louváveis êxitos nesta área, incluindo um maior cumprimento das regras de administração do orçamento, contabilidade e supervisão dos investimentos públicos, práticas de contratação e aquisição, e procedimentos de investimento, e a actual administração assume o seu compromisso em continuar com o processo de reforma da GIP. Entretanto, os anteriores esforços de reforma apresentaram resultados mistos e o sistema GIP de Angola não é ainda suficientemente forte para assegurar que projectos financiados por dinheiros públicos são adequadamente seleccionados, eficientemente implementados, conscienciosamente monitorizados e profundamente analisados.

37. Neste contexto, a próxima Secção sobre Enfoque Especial, examina desenvolvimentos recentes em reforma da GIP e destaca áreas em que há ainda mais a fazer, para maximizar o valor do aumento de investimento público. Esta análise e as suas conclusões foram concebidas para apoiar a agenda de reformas GIP das autoridades e fazer avançar o diálogo entre o governo, os seus parceiros de desenvolvimento e os muitos intervenientes internacionais interessados nesta área essencial da política de desenvolvimento.

Aumentar o Investimento Público e Melhorar a Qualidade do Investimento

38. A qualidade das infra-estruturas públicas de um país exerce uma enorme influência no crescimento e competitividade da sua economia. O investimento público tem um impacto directo na economia, canalizando recursos para a produção de novo capital público, e também estimula o crescimento, indirectamente, aumentando os retornos dos factores privados de produção.[18] O primeiro efeito é imediato, mas temporário; quando começa a implementação de um novo projecto de investimento, é gerado um aumento de emprego e da procura da construção e outros sectores que contribuem para o projecto, mas uma vez completado o projecto, essas dinâmicas praticamente esgotam-se. O segundo, pelo contrário, produz um impacto duradouro na competitividade do sector privado e acelera o desenvolvimento a longo prazo da economia. À medida que cresce a disponibilidade de infra-estruturas, o acesso aos transportes e redes de serviço público alarga reduzindo o custo de fazer negócios e abrindo novas oportunidades de investimento privado, emprego e geração de rendimentos.

39. É importante distinguir entre os efeitos económicos públicos e privados, dos investimentos em infra-estruturas. O impacto directo do investimento público é essencialmente automático e depende grandemente do nível de gastos em investimento, enquanto o impacto indirecto é condicional ao valor das infra-estruturas resultantes e tem apenas uma limitada ligação ao montante despendido. O efeito indirecto do investimento público em competitividade e crescimento a longo prazo, é na realidade determinado pela qualidade da GIP – a medida em que o gasto em investimento é dirigido a projectos com alto valor económico e a eficiência técnica com que esses projectos são executados. Consequentemente, aumentar a qualidade da GIP pode aumentar permanentemente os retornos marginais dos gastos em investimento, e impulsionar os níveis de investimento, no contexto de um sistema GIP cada vez mais eficiente, pode ampliar grandemente o impacto da política fiscal sobre o crescimento económico. Inversamente, o custo de um sistema GIP fraco pode ser medido não apenas em termos de recursos desperdiçados em projectos mal escolhidos, ou ineficientemente implementado, mas também o custo de oportunidade perdida de melhorar a base de um crescimento económico mais robusto e duradouro.

40. Resolver os desafios ao desenvolvimento, específicos a Angola, vai necessitar de uma combinação de gastos alargados em investimento público e de melhor qualidade de investimento. O sector privado está crescendo rapidamente, na passada de um sector petrolífero em ascensão, mas este modelo de crescimento é inerentemente insustentável e, como se nota acima, o horizonte temporal para a extracção de petróleo é relativamente curto. Entretanto, o crescimento do sector privado, fora das indústrias extractivas, está abaixo do seu potencial (Ver Secção II).

41. Embora um sector privado, mais robusto e diversificado, seja de importância vital para o desenvolvimento do país, aumentar o investimento público oferece importantes vantagens imediatas. Um investimento maior pode ajudar a reforçar o emprego e a combater a pobreza, aliviando simultaneamente o estrangulamento de importantes infra-estruturas públicas.[19] Além disso, a crescente importância da indústria petrolífera pode estar a distorcer o crescimento da economia no seu todo, e causar danos à competitividade de sectores não relacionados com as matérias-primas. Neste contexto, uma maior expansão do investimento público, pode tornar realidade os principais objectivos da política a curto prazo, mas melhorar a eficiência do processo de investimento pode fazer avançar significativamente os objectivos do governo para desenvolvimento a longo prazo.

42. Graças à melhoria do clima externo, Angola tem agora suficiente margem orçamental para

[18] Ver Barro (1990) e Tanzi e Zee (1997).
[19] Ver AfDB (2012) e FMI (2012).

aumentar o investimento público sem desestabilizar as finanças públicas. Embora o financiamento externo tenha sido significativamente afectado pelas crises financeiras, global e da zona-euro, a estabilização dos mercados de capitais internacionais oferece actualmente ao governo bom acesso a financiamento em condições preferenciais. Apesar de um aumento extremamente agressivo em despesas de investimento poder originar riscos de declínio resultantes de choques de preços das matérias-primas,[20] o significativo historial de poupança pública de Angola e encargo de dívida pública relativamente baixo – actualmente correspondente a cerca de 26,5 por cento do PIB – colocam Angola numa posição confortável para aumentar a despesa de investimento, no médio prazo.

43. Entretanto, a expansão do investimento público sem adequada atenção à qualidade do investimento, pode ter consequências profundamente contraproducentes. Um grupo crescente de investigadores demonstra o elo crítico entre qualidade institucional e o impacto económico do investimento público. Um substancial investimento em infra-estruturas económicas é geralmente visto como um pré-requisito do desenvolvimento sustentável a longo prazo.[21] Mas, aumentar o volume dos gastos em investimento público num contexto de fracos controlos financeiros e limitada supervisão, pode resultar no desperdício de recursos em projectos mal executados, de baixa qualidade, com escassos efeitos na trajectória macroeconómica do país. A relação entre a qualidade da GIP e o crescimento é tão forte, que em muitos países em desenvolvimento investir no processo de investimento é uma das mais produtivas aplicações dos recursos públicos.[22] Isto é especialmente o caso de países em desenvolvimento ricos em recursos, onde a natureza das receitas públicas introduz uma volatilidade orçamental adicional e aumenta a urgência de medidas efectivas, para garantir transparência e responsabilização na gestão das finanças públicas.[23]

44. Consequentemente, o reforço dos sistemas GIP é um pré-requisito essencial para um alargar dos gastos de investimento. Um importante primeiro passo, é rever o conjunto de processos através dos quais os projectos de investimento público são propostos, avaliados, aprovados e implementados. De acordo com o frequentemente citado trabalho de Rajaram et al. (2010), há oito componentes de um sistema GIP eficaz. São eles (i) orientação e selecção, (ii) avaliação formal do projecto, (iii) análise da avaliação, (iv) selecção do projecto e orçamentação, (v) implementação, (vi) ajustamento do projecto, (vii) conclusão e entrada em funcionamento, e (viii) avaliação *ex-post*. Num sistema GIP ideal, estas funções seriam claramente organizadas e distribuídas por vários ministérios e outros departamentos públicos. No entanto, na prática, não é sempre assim e complicadas relações interfuncionais são uma causa importante de fraca GIP.

A Estrutura do Sistema GIP de Angola

45. Em Angola, a fragmentada divisão de responsabilidades para as funções principais do sistema GIP, o limitado poder de fiscalização da agência central GIP, reduzem grandemente a eficiência dos gastos de investimento. Os Projectos de Investimento Público são consolidados num plano plurianual de investimento conhecido como Programa de Investimento Público (PIP), que é administrado pela Direcção Nacional para o Investimento Público (DNIP), no Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial. O PIP é o produto de um processo de reforma concebido para racionalizar o investimento público – que anteriormente era em larga medida descoordenado, com projectos aprovados, financiados e implementados numa base *ad hoc* – mas até à data estas reformas produziram apenas resultados irregulares e por vezes contraproducentes.

[20] Ver Richmond, Yackovlev e Yang (2013).
[21] Ainda que a natureza exacta da relação entre infra-estruturas e crescimento continue a ser tema de debate, há uma forte indicação de vários países que o contributo das infra-estruturas para o PIB geralmente excede o seu custo. Ver Esfahani e Ramírez (2003).
[22] Ver, e.g., Dabla-Norris et al. (2010) e Ody et al. (2006).
[23] Ver, e.g., Berg et al. (2012), Arezki et al. (2012) e Collier e Venables (2008).

46. Após as eleições de 2008, o governo iniciou uma profunda reorganização da sua governação económica, incluindo o enquadramento institucional da GIP. Este esforço continuou após a adopção de uma nova Constituição angolana em 2010. Envolvia a criação ou substancial restruturação de uma série das mais importantes instituições de política económica, como o Ministério das Finanças, Ministério da Coordenação Económica e o Tribunal de Contas. Durante este período, as responsabilidades formais institucionais da GIP estavam numa situação de incerteza e as mudanças de pessoas e transferências de tarefas e as mudanças de responsabilidades administrativas parecem ter, inadvertidamente, tornado lento o processo da tomada de decisões económicas.[24]

47. A reforma da GIP implicou rondas sucessivas de legislação; embora concebidas para modernizar o sistema estas revisões ao enquadramento legal também aumentaram a sua complexidade. O sistema de investimento público é actualmente regulado pelo Decreto Presidencial 31/10, que determina a aprovação, preparação, implementação e monitorização do PIP, e pelo Decreto 24/10, que regula a execução do orçamento e de reporte financeiro. O PIP é também orientado pelo Decreto Presidencial 320/11, que estabelece as regras anuais para a implementação do orçamento, e pela Lei do Orçamento, que define a distribuição geográfica dos projectos incluídos no PIP.

48. A actual estrutura do sistema GIP tenta conseguir um equilíbrio entre a centralização administrativa dos processos de investimento e o controlo local quanto a prioridades de investimento e o desenho dos projectos. O PIP estabelece os critérios para preparar projectos de investimento público e determina a base para a selecção dos projectos a financiar. Os ministérios competentes, e governos provinciais e municipais apresentam projectos de investimento e a DNIP coordena a inclusão dos projectos no PIP. O ramo executivo também contribui para a formulação do programa. Uma vez que o projecto esteja integrado no PIP, começa o processo de dotação orçamental. A selecção de projectos e a sua integração no PIP é condicionada pela disponibilidade de financiamento específico e prioridades sectoriais, os quais são definidos por cada ministério de tutela e pelo governo provincial ou municipal.

49. Este processo, ainda que bem-intencionado, cria resultados contraditórios. Em princípio, as funções e os procedimentos acima descritos deveriam simplificar o sistema de investimento público, através de processos iguais para todos os projectos, realçar o impacto de investimentos completados, permitindo uma maior coordenação entre agências públicas e alavancar conhecimentos específicos através de uma atenção à autonomia de agências locais e tecnicamente especializadas. Na prática, porém, o processo de formular, rever e implementar o PIP, é muitas vezes impossivelmente complexo e a limitada capacidade da DNIP para o superintender com eficácia e fazer cumprir a legislação que o rege, reduz a eficiência do sistema GIP. Esta complexidade é agravada pelos mecanismos adicionais utilizados para rever o PIP e o incorporar no orçamento anual.

50. Num esforço para dar maior flexibilidade e capacidade de resposta ao PIP, o governo estabeleceu um processo de rotina de alterações, o Programa Anual de Ajustamentos (PAA). O PAA para o ano seguinte é elaborado entre Julho e Setembro de cada ano, através do seguinte processo: primeiro, é criado um no programa de ajustamento, com base no actual. Os ministérios de tutela e outras agências governamentais responsáveis pela implementação dentro do prazo em causa são identificados e dá-se início a um período de encomenda, negociação e arbitragem, com os parceiros interessados do sector. Uma vez completado este processo, o PAA entra em vigor a 1 de Janeiro do ano seguinte. Embora o mecanismo PAA deva ter espaço para permitir revisões e actualizações do PIP, o processo em si aumenta significativamente tanto a sobrecarga administrativa para as agências envolvidas, como a ambiguidade e incerteza impostas por um processo GIP altamente complicado.

[24] Jensen e Paolo (2011).

Caixa 7: Instituições Responsáveis pelo Planeamento do Investimento Público em Angola

O *Ministério do Planeamento, Ministério das Finanças, Departamentos Ministeriais, Governos das Províncias, Governos Municipais* e o *Ramo Executivo,* são responsáveis por diferentes elementos envolvidos no processo de formulação do PIP.

O *Ministério do Planeamento* é responsável por:
• Elaborar as orientações para o PIP e APA;
• Desenvolver e divulgar metodologias de apreciação e avaliação de projectos;
• Determinar os projectos nacionais a serem incluídos na carteira;
• Assegurar a compatibilidade dos programas com os objectivos das respectivas estratégias de desenvolvimento nacional;
• Preparar o PIP; e
• Monitorizar e avaliar a implementação do PIP.

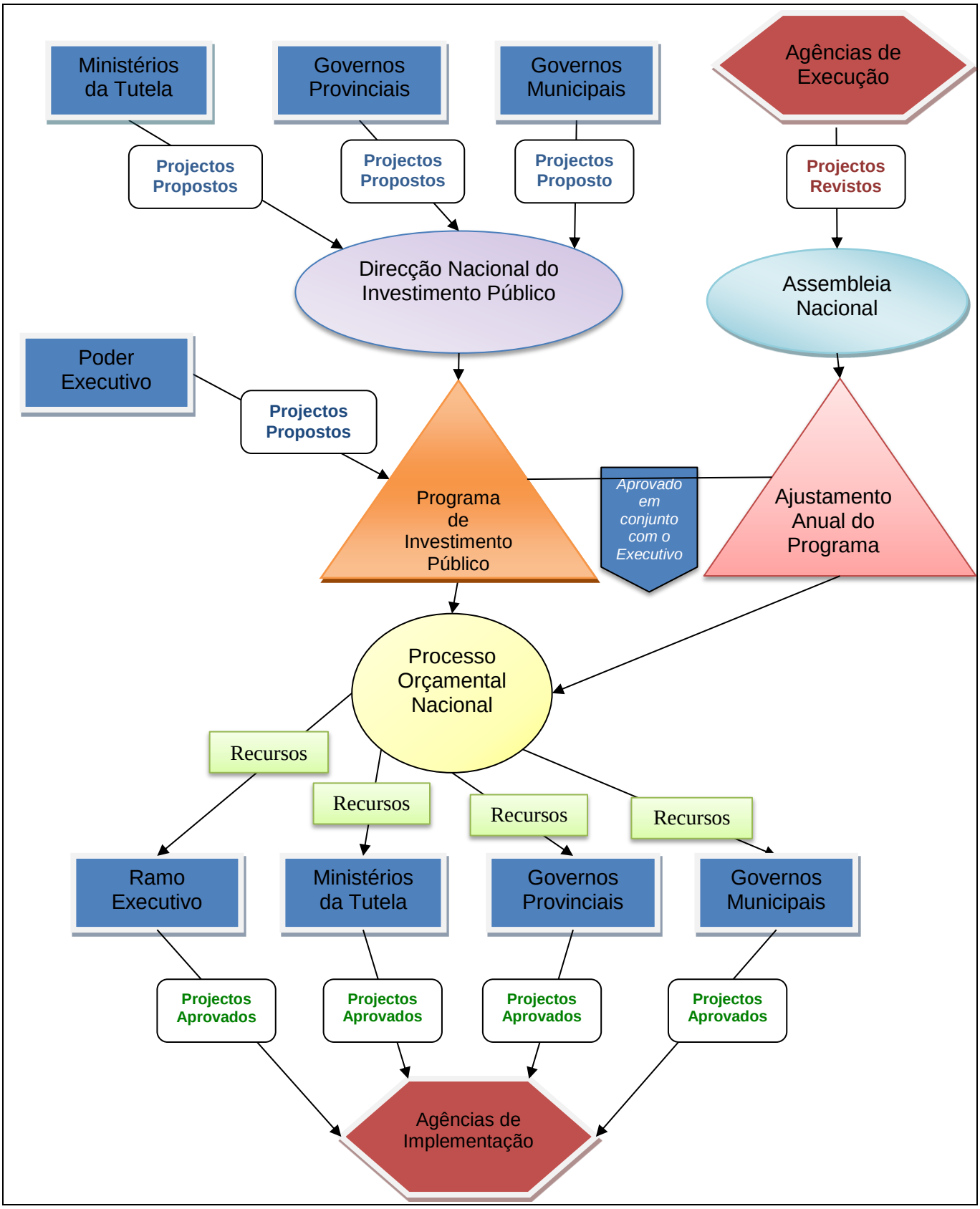
O *Ministério das Finanças* é responsável por:
• Estabelecer os limites dos investimentos públicos propostos;
• Integrar o PIP no Orçamento Geral; e
• Supervisionar a implementação financeira do PIP.

Os Departamentos Ministeriais e Governos Provinciais são responsáveis por:
• Efectuar estudos de programas e projectos apresentados para inclusão no PIP;
• Formular e submeter carteiras de projectos específicos para a província ou para certos sectores;
• Seleccionar e prioritizar os projectos incluídos em cada portfólio; e
• Monitorizar a implementação de Portefólios PIP provinciais ou relativos a sectores específicos.

Os Governos Municipais são responsáveis por:
• Efectuar estudos, programas e projectos elaborados a nível municipal;
• Determinar a elegibilidade dos projectos municipais;
• Incluir os projectos municipais propostos nos orçamentos provinciais; e
• Apoiar a implementação de projectos de investimento municipais.

O Poder Executivo é responsável por:
• Aprovar o PIP;
• Aprovar o APA; e
• Introduzir, independentemente, projectos do Ramo Executivo no PIP.

Figura 12: O Processo Angolano de Investimento Público



Source: Authors

51. O PIP articula os seus objectivos a longo, médio e curto prazo, através da Lei Orçamental. Os objectivos a longo prazo do PIP são concebidos em linha com a estratégia global de crescimento do país, enquanto os seus objectivos a médio prazo se alinham com Quadro dos Planos de Despesa a Médio Prazo da Direcção Nacional do Planeamento, o Plano Sectorial e Provincial, o Plano Nacional para o Desenvolvimento Regional e outros planos estratégicos. Os objectivos a curto prazo estão estabelecidos em linha con os actuais Planos de Acção, Planos Anuais e Planos de Contingência do Governo. Apesar desta multiplicidade de planos do sector público, a abordagem estratégica do PIP é geralmente eficaz na coordenação dos objectivos dos numerosos projectos de investimento propostos pelas agências públicas que actuam em diferentes sectores e em diferentes níveis do governo No entanto, não é suficiente para garantir a eficácia técnica dos projectos seleccionados para inclusão no PIP.

Reforma GIP e Restantes Pontos Fracos Sistémicos

52. Desde meados de 2000 o Governo angolano tem efectuado uma série de reformas de política e esforços para uma reestruturação institucional, com a intenção de reforçar a eficiência e integridade da GIP, e a estrutura do sistema GIP, acima descrito é, em parte, um reflexo desses esforços. O Governo reforçou o cumprimento das regras de administração do orçamento e procedimentos de investimento, a nível subnacional. Foram feitos esforços especiais para sistematizar os processos pelos quais os projectos eram avaliados e seleccionados para inclusão no PIP. Embora se tenham alcançado consideráveis progressos, nesta e noutras áreas do GIP, há ainda desafios significativos.

53. A gestão financeira do processo de investimento público tem sido substancialmente reforçada, e o governo continua a empenhar-se em importantes reformas. O relatório sobre o país, do *African Economic Outlook* 2012, resume o recente progresso alcançado nesta área:

> Angola está a melhorar os seus instrumentos de gestão financeira e tem diversos programas em marcha para melhorar a transparência e o controlo sobre as despesas. Introduziu planos financeiros trimestrais para as despesas dos ministérios de tutela, para se certificar de que apenas serão implementados os projectos aprovados no orçamento. O Governo começou a publicar relatórios trimestrais da execução orçamental em 2011, tendo as contas do orçamento nacional de 2010 sido publicadas com menos de um ano de atraso. As contas nacionais são auditadas pela firma Ernst & Young, que também está a apoiar o Governo no melhoramento da eficiência e transparência da execução orçamental. O Governo está a implementar uma completa remodelação da orçamentação, avaliação e capacidade de monitorização de projectos, para aumentar e melhorar os resultados do desenvolvimento. Durante 2011, o Governo promoveu uma reestruturação do Ministério da Economia, e criou um novo Instituto do Sector das Empresas Públicas, para reforçar a supervisão das empresas públicas e criar um novo enquadramento regulatório. As empresas públicas são agora obrigadas a fornecer relatórios trimestrais ao Instituto e a que as contas anuais sejam auditadas externamente e tornadas públicas.
> (AEO 2012)

54. Ainda que estes desenvolvimentos sejam encorajadores, é muito cedo para determinar qual o será o será o seu impacto final na supervisão financeira do investimento público, uma área em reformas prometedoras já anteriormente falharam em produzir os resultados desejados. No entanto, o empenho no processo de reforma, evidenciado pelo governo, é já um motivo para optimismo, e muitas actuais reformas estão expressamente formuladas para resolver as debilidades identificadas nas análises do quadro GIP pós-2010. Um exemplo particularmente importante é o sistema de avaliação e monitorização dos projectos. As reformas de 2010 não actualizaram os procedimentos de avaliação e monitorização do investimento público, que foi citado por críticos com uma falha importante no sistema

GIP.[25] Entretanto, em 2013, foi iniciado um novo sistema de avaliação monitorização, financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento foi testado pela DNIP. Se bem-sucedido, este sistema poderá reforçar grandemente a consistência, a previsibilidade e o rigor metodológico com que os processos de avaliação e monitorização são efectuados.

55. Apesar dos esforços do governo para introduzir reformas, há ainda importantes desafios numa série de áreas importantes. Os padrões de desenho dos projectos são muitas vezes superficiais e não há um conjunto de regras e métodos padrão para todos os projectos. Isto dá origem a um nível de imprevisibilidade quando ao tempo e custo necessários para a implementação, que leva a atrasos e ultrapassagem de custos. Segundo é relatado, a falta de normas uniformes para a formulação e avaliação de projectos – como as simples orientações para avaliar os custos iniciais e recorrentes do projecto proposto, ou para analisar os seus impactos, económicos e sociais – significa que cada ministério sectorial se guia pelos seus próprios estudos para a avaliação técnica e uma relação contabilística de custos-benefícios. A falta de simples regras e procedimentos, impede também que haja uma avaliação em diversas fases de cada projecto. Ainda que o sistema de avaliação do projecto-piloto e o sistema de avaliação referidos acima esteja concebido, em parte para resolver estas questões, a inexistência actual de métodos analíticos é uma importante lacuna do sistema GIP.

56. A formulação dos projectos e dos processos de avaliação *a priori*, são ainda mais comprometidos pela limitada disponibilidade de essenciais dados económicos e informação relativa aos projectos. Angola sofre de grandes lacunas das mais básicas estatísticas económicas, bem como de dados registados pelo Banco Central. Isto inibe a capacidade dos ministérios e de outras agências públicas, para avaliar com exactidão o impacto económico dos projectos que propõem, e resulta numa atribuição inadequada dos recursos de investimento. Entretanto, a partilha inadequada de informação sobre projectos que estão a ser planeados por diferentes agências impede um planeamento coordenado e torna difícil integrar projectos complementares dentro de um mesmo programa de investimento. Isto cria ineficiências tanto em desenho como em implementação, levando a custos mais elevados e projectos com menor eficácia. Apesar de haver agora em funcionamento um sistema computorizado para acompanhar os projectos PIP, este não está ainda integrado no sistemas de contabilidade e fiscais ou nos sistemas do Tribunal de Contas.

57. Uma área específica em que a falta de sistemas GIP uniformes compromete a qualidade do investimento, é a dos investimentos de empresas públicas e parcerias público privadas. As empresas públicas são autónomas e não estão sujeitas a avaliação pela DNIP, mas os seus projectos de investimento são subscritos pelo Governo e, fundamentalmente, são semelhantes a outras formas de investimento público. A formulação da proposta, estimativa *a priori*, monitorização operacional e avaliação *ex post* dos projectos implementados por empresas públicas são de qualidade técnica extremamente variável. Havendo embora processos estabelecidos para a avaliação *ex post*, não há um sistema para a monitorização do desenvolvimento das operações do projecto. Por último, os projectos financiados através de acordos de parcerias público-privadas (PPP) não são sujeitos ao mesmo sistema de avaliação que os projectos financiados directamente pelo governo, e assim o desempenho dos projectos de PPP não pode ser comparado com o de projectos financiados totalmente por fundos públicos. Apesar do recentemente criado Instituto Nacional de Empresas Públicas poder – e dever – adoptar um sistema de avaliação consistente com o que é utilizado pela DNIP, os projectos de PPP continuam comprometidos pela inconsistência que permeia a generalidade do sistema GIP.

58. As dificuldades de obter capital humano criam um obstáculo adicional a uma formulação e avaliação eficaz de projectos, e a debilidade da capacidade administrativa afecta todos os aspectos

[25] *Ibid.*

do sistema GIP. O governo está a trabalhar para reforçar as capacidades dos seus funcionários, através de formação e apoio técnico do Banco Africano de Desenvolvimento, mas estes esforços estão ainda no início e estão concentrados num número reduzido de gabinetes públicos. A generalizada escassez de capital humano mais sofisticado prejudica o funcionamento de todo o sistema GIP; e complica também a comunicação entre os decisores políticos e especialistas técnicos e entre o estado e as suas instituições de financiamento, tanto estrangeiras como internas.

59. Graves falhas sistémicas na preparação, implementação e monitorização de projectos, contribuem para a reduzida taxa de execução de despesas de investimento público. Em 2012, o PIP registou uma taxa de execução financeira de 67 por cento, abaixo dos 74,9 por cento de 2011. Isto deve-se em parte à discrepância que continua a existir entre os recursos financeiros atribuídos a projectos PIP e os seus calendários de execução, mas também, em parte, aos atrasos na implementação causados por pesados processos administrativos, que são também responsáveis pela baixa taxa global de execução da despesa pública, por parte do governo.

Criar, em Angola, um Sistema GIP mais forte

60. As estruturas básicas de uma sólida GIP estão agora instituídas, mas serão necessárias mais reformas para garantir que os investimentos públicos serão avaliados com exactidão, avaliados com eficiência, implementados com eficácia e criteriosamente avaliados. Para tal, o governo deve desenvolver métodos consistentes para a monitorização de todos os elementos do PIP, tanto a nível nacional como regional. Tem também de desenvolver um enquadramento abrangente para as despesas a médio prazo, para assegurar a regularidade e previsibilidade da implementação do PIP, e tomar mais medidas para reforçar a eficiência e eficácia dos sistemas públicos de gestão financeira. Além disso, é essencial que os decisores políticos aprendam com os anteriores esforços de reforma e se empenhem em consolidar novas regras para a GIP e GFP (Gestão Financeira Pública) com um enquadramento simples e abrangente. As novas regras ajudariam também a assegurar a permanência das mudanças estruturas, e a viabilidade do sistema, no longo prazo.

61. Ainda que estes sejam consideráveis desafios, há uma clara evidência de que o governo tem a vontade política necessária para avançar com a agenda de reforma da GIP. As autoridades reconhecem, em termos gerais, a importância da formulação dos projectos, e de uma avaliação *a priori*, para garantir que os recursos são atribuídos de forma a maximizar o seu crescimento económico e impacto no bem-estar.

62. A criação de um sistema estandardizado de avaliação de projectos, que articule claramente os critérios para determinar o que se espera do projecto, deve ser considerada como uma objectiva prioridade. Os métodos múltiplos, incompatíveis, que actualmente são utilizados pelas diferentes entidades governamentais, introduzem um elevado grau de incerteza nos cálculos custo-benefícios dos projectos individuais e tornam difícil comparar projectos entre si, com base na sua previsível taxa de retorno. De forma a assegurar a imparcialidade, o governo deverá considerar uma unidade independente de avaliação de projectos na DNIP, para avaliar objectivamente os projectos de investimento proposto, de acordo com uma metodologia única e padronizada, antes de serem incluídos no PIP.

63. A avaliação correcta de projectos tem de incluir um sistema formal de contabilização de todos os custos do projecto, tanto em termos das despesas de capital iniciais como das despesas recorrentes, a longo prazo. Os decisores políticos tendem muitas vezes a concentrarem a atenção nos custos iniciais de um projecto em vez de considerarem os custos de manutenção e funcionamento desse projecto, a longo prazo. A DNIP deve, consequentemente, adoptar um método padrão e abrangente de contabilização, para determinar o actual valor descontado de custos recorrentes do projecto e ordenar a

sua utilização em todas as propostas de projectos.

64. O sistema GIP sofre também da falta de avaliação *ex-post* credível. Manter um sistema GIP eficaz requer um trabalho contínuo, para melhorar a eficiência dos processos GIP. Os projectos completados têm de ser rigorosamente analisados em confronto com as projecções iniciais, para avaliar a exactidão da generalidade das apreciações de projectos e, em particular, os métodos utilizados para calcular os custos dos projectos. Uma unidade independente de avaliação no NDPI poderia aplicar um conjunto padrão de critérios de avaliação *ex-post* a todos os projectos terminados e providenciar para que as lições aprendidas com esses projectos sejam incorporadas no sistema GIP.

65. Por último, uma área importante para análise mais aprofundada, é a excepcional latitude dada ao Ramo Executivo nas propostas e aprovações de projectos de investimento. Ao contrário de outras entidades encarregadas de propor projectos – os ministérios de tutela e os governos provinciais e municipais – o Ramo Executivo não submete as suas propostas ao NDPI. Em vez disso, incorpora os projectos propostos directamente nos PIP, cuja aprovação lhe compete. Consequentemente, o Ramo Executivo tem, na realidade, um quase total controlo sobre os seus próprios projectos e não é responsável perante qualquer outra entidade governamental. Há, simultaneamente, vantagens e desvantagens associadas a um tal grau de autonomia. No entanto, a falta de uma avaliação *ex post* dos projectos torna difícil determinar se os projectos do Ramo Executivo são implementados com maior ou menor eficiência que os projectos propostos e aprovados através do sistema *standard* da GIP.

III. ANEXOS

Anexo 1: Angola – Principais Indicadores Económicos, 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013[e]	2014[P]	2015[P]
Economia real (percentagem alteração, excepto onde indicado)							
PIB Real	2.4	3.4	3.8	5.1	4.4	5.4	5.5
Sector petrolífero	-5.1	-3	-5.6	4.3	0.6	3	3
Sector não-petrolífero	8.1	7.6	9.4	5.5	6.3	6.6	6.7
PIB Nominal	-5.2	26.6	28.9	12.2	7.6	9.2	8.9
Deflator do PIB	-7.4	22.4	24.2	6.7	3.1	3.6	3.2
Preços no consumidor (meio do período)	13.7	14.5	13.5	10.3	8.8	7.7	7.7
Preços no consumidor (final do período)	14	15.3	11.4	9	7.7	8	7.5
PIB (milhares de milhões de USD)	75.6	82.5	104	114.9	122.2	131.4	141.2
PIB (milhares de milhões de AOA - kwanza)	5988	7578	9767	10959	11787	12871	14013
PIB não petrolífero (milhares de milhões de AOA)	3326	4182	5135	5948	6849	7843	9000
Governo central (percentagem do PIB)							
Receitas e subvenções	34.6	43.5	48.9	46.1	37.6	38.5	36.9
Das quais: Receitas Petrolíferas	24.2	33	39.1	37.4	29.5	30.3	27.7
Despesas totais	39.8	38.9	39.2	38.5	37.5	38.5	39
Despesas correntes	27.4	27.4	29	28.1	27.8	28.3	28.9
Despesas de capital	12.4	11.5	10.2	10.4	9.6	10.2	10.1
Saldo primário	-5.2	4.6	9.7	7.6	0.2	0	-2.1
Pagamentos de juros	2.1	1.2	1	1	0.7	1	0.8
Saldo global	-7.3	3.4	8.7	6.6	-0.6	-1	-2.9
Saldo global não incluindo petróleo	-31.5	-29.6	-30.3	-30.8	-30	-31.3	-30.6
Balança de Pagamentos (Milhares de milhões de USD excepto como anotado)							
Exportações de mercadorias	40.9	50.6	67.3	71.1	68.8	69.2	68.1
Das quais: exportação de petróleo	39.4	48.6	64.5	68.9	66.5	66.7	65.6
Importação de bens	22.7	16.7	20.2	23.7	24.5	26.2	28.1
Balança comercial	18.3	33.9	47.1	47.4	44.3	42.9	40.1
Preços de Exportação (percentagem de alteração)	-20.8	25.5	42.1	2.2	-3.2	-2.5	-4.4
Preços de Importação (percentagem de alteração)	-22.7	9.6	14.6	2.9	-2.4	-0.2	0.2
Termos de troca (percentagem de alteração)	2.3	14.5	24	-0.6	-0.9	-2.4	-4.7
Balança de transacções correntes	-7.5	7.5	13.1	13.9	8	7.5	2.6
(em percentagem do PIB)	*-10*	*9.1*	*12.6*	*12.1*	*6.5*	*5.7*	*1.8*
Reservas internacionais líquidas (RIN)	12.6	17.3	26.1	30.6	30.9	31.2	32.3
(em percentagem do PIB)	16.7	21	25.1	26.7	25.3	23.8	22.9
RIN em meses de importações	3.61	5.87	7.13	8.02	7.35	7.12	7.11
Taxa de câmbio							
Taxa de câmbio (média do período, AOA/USD)	79.26	91.9	93.9	95.41	96.45	97.95	99.26
Taxa de câmbio (final do período, AOA/USD)	88.74	92.36	95.28	95.83	97.62	98.41	99.99
Taxa de câmbio nominal	5.6	16	2.2	1.6	1.1	1.5	1.3

USD: Dólar EUA, AOA: Kwanza Angolano

E: estimativas, P: previsões

Anexo 2: Angola – Produto Interno Bruto

Produto interno bruto (PIB) em termos reais por sector (Taxas Anuais de Crescimento)	2009	2010	2011	2012	2013[E]	2014[P]	2015[P]
Agricultura e Pescas	27.7	5.9	11.4	-22.5	8.6	6.6	6.7
Indústrias Extractivas	-4.4	-3.5	-5.5	4.1	1	2.9	3
Petróleo	*-5.1*	*-3*	*-5.6*	*4.3*	*0.6*	*3*	*3*
Outras	*4.6*	*-10.3*	*-3.3*	*0.3*	*6.6*	*2.6*	*2.8*
Manufacturas	5.3	10.7	8.4	14	8	8	8
Electricidade	21.3	10.9	15	10.4	22.4	14.8	25.8
Construção	23.7	16.1	6.8	11.7	7.6	7.6	7.6
Comércio	-1.5	8.8	12.3	13.4	5.4	6.8	6.9
Serviços	6	4.5	8.2	11	5	5.9	6
Taxas aduaneiras	3.2	4.2	3.9	0	0	0	0
PIB	**2.4**	**3.4**	**3.8**	**5.1**	**4.4**	**5.4**	**5.5**
Notas:							
PIB - não relat. a petróleo	*8.1*	*7.6*	*9.4*	*5.5*	*6.3*	*6.6*	*6.7*
PIB sem a indústria extractivas	*8.3*	*8.7*	*10*	*5.8*	*6.3*	*6.7*	*6.8*

E: estimativas, P : previsões

Anexo 3: Angola: Operações Fiscais do Governo Central, 2009-2015

(Percentagem do PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013[E]	2014[F]	2015[F]
Receitas e subvenções	**34.6**	**43.5**	**48.9**	**46.1**	**37.6**	**38.5**	**36.9**
Receitas de impostos	33.2	40.8	46.4	44	36.2	37.5	36.2
Receitas do petróleo	24.2	33	39.1	37.4	29.45	30.26	27.7
Non-oil revenues	9	7.8	7.3	6.6	6.7	7.2	8.5
Das quais: Imposto sobre rendimentos	3.3	3.2	3.3	3	3.3	3.9	5.2
Receitas não relativas a impostos	1.3	2.6	2.5	2.1	1.4	1	0.7
Subvenções	0	0	0	0	0	0	0
Total de despesas	**39.8**	**38.9**	**39.2**	**38.5**	**37.5**	**38.5**	**39**
Despesas correntes	27.4	27.4	29	28.1	27.8	28.3	28.9
Salários	11.1	9.4	9	9.4	10.2	10.9	11.7
Bens e serviços	6.4	8.2	10.6	11.8	12.5	12.4	12.2
Transferências	9.9	9.7	9.5	6.9	5.1	5	4.9
Despesas de Capital	12.4	11.5	10.2	10.4	9.6	10.2	10.1
Saldo Primário	**-5.2**	**4.6**	**9.7**	**7.6**	**0.2**	**0**	**-2.1**
Pagamento de Juros	**2.1**	**1.2**	**1**	**1**	**0.7**	**1**	**0.8**
Internos	1.5	0.4	0.6	0.6	0.4	0.5	0.6
Externos	0.6	0.8	0.4	0.3	0.3	0.5	0.3
Balanço global	**-7.3**	**3.4**	**8.7**	**6.6**	**-0.6**	**-1**	**-2.9**
Alteração no total de atrasos de pagamentos (líq.)	-0.3	0	1.6	2.6	-0.2	0	0
Internos	0.3	0	1.6	2.6	-0.2	0	0
Externos	-0.6	0	0	0	0	0	0
Balanço global (base tesouraria**)**	**-7.6**	**3.4**	**10.3**	**9.3**	**-0.7**	**-1**	**-2.9**
Financiamento	**7.6**	**-3.4**	**-10.3**	**-9.3**	**0.7**	**1**	**2.9**
Financiamento externo (líquido)	2.1	2.5	1.1	-1.3	0.7	2.1	1.9
Financiamento interno (líquido)	5.5	-6	-11.4	-7.9	0	-1.1	1
Crédito bancário (crédito líquido ao governo)	11	-3.9	-5.2	-3.9	1.6	-1.7	-2.2
Direitos líq. do gov. central sobre o Banco Central	*10.7*	*-3.3*	*-4.3*	*-3.5*	*1.2*	*-0.3*	*-1*
Direitos líq. do Gov. Cent. sobre dep. em bancos comerciais	*0.3*	*-0.5*	*-0.9*	*-0.4*	*0.4*	*-1.3*	*-1.2*
Sector Não-monetário	-5.5	-2.1	-6.2	-4	-1.6	0.6	3.2

E: estimativas, P: previsões

Anexo 4: Angola: Balança de Pagamentos 2009-2015

(Milhões de USD)

	2009	2010	2011	2012	2013[E]	2014[F]	2015[F]
Conta corrente	**-7548**	**7526**	**13084**	**13873**	**7956**	**7470**	**2577**
Balança comercial	**18288**	**33928**	**47082**	**47376**	**44324**	**42929**	**40062**
Exportações	**40948**	**50594**	**67310**	**71093**	**68834**	**69154**	**68124**
Petróleo bruto	39391	48630	64473	68871	66451	66704	65621
Prod. Petrolíf. Refinados e Gás	532	722	1013	845	915	935	927
Diamantes	842	967	1181	1112	1176	1230	1291
Outros	183	275	643	265	291	284	285
Importações	**22660**	**16667**	**20228**	**23717**	**24510**	**26226**	**28062**
Produtos petrolíferos	4326	3159	3383	4040	4322	4625	4949
Produtos agrícolas e de Alimentação	3185	2774	3785	5249	4506	4821	5159
Outros	15149	10734	13060	14429	15682	16779	17954
Serviços	**-18643**	**-17877**	**-22938**	**-21339**	**-25340**	**-25605**	**-25642**
Exportações	623	856	732	780	688	859	888
Importações	19266	18733	23670	22119	26027	26464	26529
Receitas	-6823	-8087	-9698	-10402	-10665	-9464	-11425
Crédito (recebimentos líquidos)	131	134	209	260	281	287	287
Débito (pagamentos líquidos)	6954	8221	9907	10662	10946	9750	11712
Transferências	**-371**	**-438**	**-1362**	**-1762**	**-363**	**-390**	**-418**
Das quais: remessas de trabalhadores	-397	-395	-231	-358	-383	-410	-438
Conta de capital e financeira	**2261**	**-2752**	**-4457**	**-9325**	**-7644**	**-7167**	**-1486**
Conta Privada C&F de curto e longo prazo	150	-4421	-5597	-7828	-10138	-9918	-4237
a) Investimento Directo Estrangeiro (IDE)	2199	-4567	-5116	-9639	-6441	-5299	-4157
Do qual:							
Reinvestimento	2743	3325	3978	4269	4356	3812	4978
b) Capital privado a médio, longo e curto prazo	-2049	146	-1548	1811	-3697	-4619	-80
Financiamento Público Externo	**1523**	**2092**	**1140**	**-1497**	**2494**	**2751**	**2751**
Empréstimos	1719	2433	2689	2284	1494	1751	1751
Desembolsos	4579	5702	5959	4019	5220	5220	5220
Amortização	-2860	-3270	-3270	-1735	-3726	-3469	-3469
Depósitos do Governo no estrangeiro em custódia	-196	-341	-1549	-3781	1000	1000	1000
Erros e omissões	589	-424	0	0	0	0	0
Balança global	-5287	4774	8627	4548	313	303	1091
Financiamentos	5287	-4774	-8627	-4548	-313	-303	-1091
Reservas internacionais líquidas	4878	-4705	-8758	-4548	-313	-303	-1091
Financiamento excepcional	409	-69	130	0	0	0	0

E: estimativas P: previsões

Bibliografia

AfDB (2012) "Angola Private Sector Country Profile" Túnis: Banco Africano de Desenvolvimento

African Economic Outlook/Perspectivas Económicas de África (2012) "Angola 2012" França: OECD

Arezki, R., A. Dupuy e A. Gelb (2012) "Resource Windfalls, Optimal Public Investment and Redistribution: The Role of Total Factor Productivity and Administrative Capacity" *IMF Working Paper* WP/12/200 Washington DC: FMI

Berg, A., R. Portillo, S-C S. Yang, L-P Zanna (2012) "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries" *IMF Working Paper* WP/12/274 Washington DC: FMI

Collier, P. e A. Venables (2008) "Managing Resource Revenues: Lessons for Low Income Countries" African Economic Research Consortium: 2008 Conferência Anual

Esfahani, H.S. e M.T. Ramirez (2003) "Institutions, Infrastructure, and Economic Growth" *Journal of Development Economics* 70: 443 – 477

Global Economic Prospect Group (2014). "Commodity market outlook: January 2014", Washington DC: Banco Mundial

FMI (2012) "Angola—Sixth Review under the Stand-By Arrangement" Relatório sobre o País do FMI No. 12/103 Washington DC: Fundo Monetário Internacional

FMI (2014) "Angola—Second Post-Program monitoring" *IMF Country Report* No. 14/81 Washington DC: Fundo Monetário Internacional

FMI Departamento de África (2013) "Energy Subsidy Reform in Sub-Saharan Africa Experiences and Lessons" mimeo Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional

Jensen S.K. e F.M. Paulo (2011) "Reforms of the Angolan Budget Process and Public Financial Management: Was the Crisis a Wakeup Call?" *CMI Report* R 2011: 7 Bergen: Chr. Michelsen Institute

Ody, J.A., C.C. Griffin, D. de Ferranti, J. Jacinto e N. Warren (2006) "Enhancing Development through Better Use of Public Resources: How Independent Watchdog Groups Can Help" *Brookings Policy Brief Series* No.157, Washington DC: Brookings

Partow, Zeinab. (2012). "Botswana development policy review: an agenda for competitiveness and diversification." *World Bank Public Expenditure Review*. Washington DC: Banco Mundial;

Richmond, C., I. Yackovlev and S-C S. Yang (2013) "Investing Volatile Oil Revenues in Capital-Scarce Economies: An Application to Angola" *IMF Working Paper* WP/13/147 Washington DC: FMI

Rodrik, Dani. (2008). "Normalizing Industrial Policy 2008."*Growth Commission Working Paper n.3*. Washington DC: Banco Mundial

Banco Mundial (2012) "Fuel Price Subsidies in Sub-Saharan Africa" *Africa's Pulse Vol. 5*, Washington DC: Banco Mundial

UNCTAD (2013) "World Investment Report 2013" Geneva: UNCTAD/CNUCED (port acronym).