



ANGOLA

TEMAS SELECIONADOS

Junho de 2018

Este documento sobre Angola foi elaborado por uma equipa de especialistas do Fundo Monetário Internacional como material de referência para as consultas periódicas mantidas com o país membro. Ele baseia-se na informação disponível até 25 de abril de 2018, data em que foi concluído.

Para adquirir exemplares deste documento, entre em contato com

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefone: (1 202) 623-7430 • Fax: (1 202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preço unitário: USD 18,00

Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.



ANGOLA

TEMAS SELECIONADOS

2 de Maio de 2018

Aprovado por
Departamento de África

Preparado por Rodgers Chawani, Thomas McGregor, Nelson Sobrinho (todos AFR) e Cláudio Visconti (MCM). Na preparação desse relatório, o Sr. Mengistu contribuiu com assistência de pesquisa e a Sra. Vibar e a Sra. Tawiah contribuíram com assistência administrativa.

ÍNDICE

RECEITAS PETROLÍFERAS EM ANGOLA: DILEMAS E OPORTUNIDADES	4
A. Introdução	4
B. Setor petrolífero de Angola: Evolução e Relevância	5
C. Modelo	8
D. Simulações	9
E. Considerações Finais	13
FIGURAS	
1. Campos Petrolíferos em Angola	6
2. Receitas Petrolíferas em Angola, 2002–17	7
3. Cenários de Produção e Preço do Petróleo, 1990–2040	12
4. Regra SAYG nos Cenários de Base e Alternativo para os Preços do Petróleo	16
5. Aumento Gradual do Investimento Público com <i>Delinked Approach</i>	17
TABELA	
1. Parâmetros Calibrados	15
Referências	18
VÍNCULOS MACROFINANCEIROS EM ANGOLA	19
A. Introdução	19
B. Vínculos Macrofinanceiros e Canais de Transmissão para Angola	21
C. Análise de Eventos do Impacto do Choque do Petróleo no Setor Bancário	24
D. Resiliência dos Bancos Angolanos a Choques Macroeconómicos	24
E. Gestão do Nexa entre o Estado e os Bancos	29

F. Considerações Finais _____	33
-------------------------------	----

CAIXA

1. Estrutura do Sistema Bancário em Angola _____	21
--	----

FIGURAS

1. Créditos Malparados e Crescimento _____	20
2. Vínculos Macrofinanceiros _____	22
3. Canais de Transmissão dos Choques dos Preços do Petróleo na Macroeconomia _____	23
4. Análise de eventos – Impacto dos Choques dos Preços do Petróleo no Setor Bancário _____	25
5. Testes de Stress de Solvabilidade _____	28
6. Teste de Stress Reverso para Bancos _____	29
7. Análise de Balanços Patrimoniais Sectoriais _____	31
8. Custos Fiscais Directos dos Bancos, incluindo a Recredit _____	32

TABELAS

1. Definição das Variáveis _____	36
2. Determinantes da Carteira de Títulos (Resultados) _____	37
3. Determinantes do Desempenho dos Bancos (Resultados) _____	37

APÊNDICE

I. Aspectos Operacionais da Recredit _____	36
--	----

Referências _____	38
-------------------	----

GOVERNAÇÃO E DESEMPENHO ECONÓMICO EM ANGOLA _____ 39

A. Introdução _____	39
B. Ponto da Situação _____	41
C. Impacto Macroeconómico _____	53
D. Reformas: Avanços até ao Presente e os Desafios à Frente _____	55
E. Considerações Finais _____	62

FIGURAS

1. Evolução da Transparência do Orçamento em Angola e em Países Congéneres _____	43
2. Eficiência do Investimento em Angola e em ASS _____	45
3. Governação e Mobilização de Receita em Angola e em ASS, 2006–16 _____	46
4. Indicadores Agregados de Governação em Angola e em Países Congéneres _____	47
5. Evolução da Governação Geral em Angola e na ASS _____	48
6. Indicadores Desagregados de Governação em Angola e em Países Congéneres _____	49
7. Evolução dos Indicadores Desagregados de Governação em Angola e na ASS _____	50

8. Governação e Facilidade de Fazer Negócios _____	51
9. Perceção da Corrupção em Angola e em Países Congéneres _____	52
10. Evolução da Perceção da Corrupção em Angola e na ASS _____	52
11. Estimativa dos Ganhos com Reformas da Governação _____	54

TABELAS

1. Correlações na ASS, 2005-16 _____	41
2. Perceção pelas Empresas do Ônus Regulatório em Angola e em Países Congéneres ____	50
3. Perceção da Corrupção pelas Empresas em Angola e Países Congéneres _____	53

APÊNDICES

I. Um Modelo Simples de Suborno _____	65
II. Grupos de Comparação _____	67
III. Governação e Potencial Fiscal _____	68
IV. Reformas da Governação do MPLA e Primeiras Ações do Novo Governo _____	70

Referências _____	71
-------------------	----

RECEITAS PETROLÍFERAS EM ANGOLA: DILEMAS E OPORTUNIDADES¹

Angola enfrenta um enorme dilema entre a queda das receitas tributárias do petróleo a médio prazo e as crescentes necessidades de investimentos sociais e públicos. Mas há oportunidades para tirar o máximo proveito das reservas petrolíferas existentes em Angola e, ao mesmo tempo, reduzir o encargo da dívida e criar amortecedores fiscais. Contudo, será necessário instituir um quadro fiscal sólido para a utilização das receitas petrolíferas, incluindo um fundo de estabilização fiscal bem concebido. Este capítulo avalia as implicações macroeconómicas das diversas regras fiscais referentes à gestão das receitas petrolíferas em Angola, para além de discutir opções de política destinadas a resolver os respetivos desafios. Com a regra fiscal “spend-as-you-go” (SAYG), a queda da produção e a volatilidade dos preços do petróleo causam o declínio das receitas, a volatilidade dos investimentos públicos e o aumento da dívida. A adoção de uma regra fiscal mais ativa permite o incremento gradual do investimento público e, ao mesmo tempo, cria amortecedores fiscais e protege o sector não petrolífero da volatilidade dos preços do petróleo.

A. Introdução

1. Embora Angola continue a ser o segundo maior produtor de petróleo em África, a produção petrolífera estagnou e poderá diminuir a médio prazo. O amadurecimento dos campos petrolíferos e anos de investimentos insuficientes em decorrência da queda dos preços do petróleo poderão resultar no declínio constante da produção petrolífera nas próximas décadas. Entretanto, projeta-se que, a médio prazo, os preços do petróleo continuarão moderados, em torno de USD 50–55 por barril. Com pouca margem de manobra orçamental e externa e necessidades consideráveis de infraestrutura e gastos sociais, Angola precisa de identificar uma combinação de políticas mais sustentável do que as do passado. O país enfrenta um dilema entre a queda das receitas petrolíferas e o aumento das necessidades de investimentos sociais e públicos. Mas há oportunidades para tirar o máximo proveito das reservas petrolíferas existentes em Angola e, ao mesmo tempo, reduzir o encargo da dívida e criar amortecedores fiscais. Este capítulo avalia as implicações macroeconómicas das diversas regras fiscais referentes à gestão das receitas petrolíferas em Angola, para além de discutir opções de política destinadas a resolver os dilemas associados.²

2. O desafio para as economias ricas em recursos naturais, como Angola, é o de transformar os recursos subterrâneos (petróleo) em recursos produtivos na superfície, incluindo ativos financeiros, físicos e de capital humano. Há essencialmente duas questões fundamentais que devem ser dirimidas acerca da utilização das receitas dos recursos naturais. Em primeiro lugar, quanto consumir e quanto poupar? E, em segundo lugar, quanto das poupanças aportar em ativos estrangeiros ou nacionais. Venables e Wills (2016) argumentam que, em economias com abundância de capital, todas as receitas dos recursos naturais devem ser utilizadas para adquirir ativos estrangeiros

¹ Elaborado por Thomas McGregor (AFR).

² Foi realizado outro estudo similar para a Consulta de 2012 ao abrigo do Artigo IV; ver Richmond, Yackovlev e Yang (2013). O modelo utilizado aqui é o de Melina, Yang e Zanna (2016).

e que deve ser consumido apenas o valor da anuidade desses ativos em qualquer período – esta é a regra da hipótese do rendimento permanente (HRP). Contudo, para um país como Angola, com escassez relativa de capital, grandes necessidades sociais e de infraestrutura, assim como acesso incompleto aos mercados internacionais de capitais, uma parcela substancial das receitas dos recursos naturais poderia ser aportada para reduzir a dívida existente e investir em ativos nacionais e na formação de capital humano.

3. Tipicamente, as economias ricas em recursos naturais tentam aplicar estes princípios por meio de fundos soberanos.³ De acordo com os Princípios de Santiago (2008), há cinco tipos distintos de fundos soberanos, criados para apoiar diferentes objetivos de política do governo no contexto dos desafios económicos específicos que o país enfrenta. No caso de Angola, com grandes necessidades de desenvolvimento e dependência considerável das receitas tributáveis petrolíferas, uma combinação de fundo de “estabilização” e de “desenvolvimento” parece ser mais adequada.

B. Sector Petrolífero de Angola: Evolução e Relevância

4. Angola é o segundo maior produtor de petróleo em África, mas recentemente a produção tem diminuído. Em 2017, Angola produziu, em média, 1,632 milhão de barris por dia (MMbbl/dia), atrás, em África, apenas da Nigéria.⁴ Em 2016, as reservas comprovadas de Angola eram as terceiras maiores em África, com 9,5 mil milhões de barris, comparadas com 37,4 mil milhões da Nigéria e 48,4 mil milhões da Líbia, ocupando a 17ª posição no mundo.⁵ Depois da descoberta de petróleo *onshore* na Bacia do Cuanza na década de 1950, os níveis de produção aumentaram gradualmente entre as décadas de 1960 e 1990, chegando a quase 0,75 MMbbl/dia no ano 2000. A exploração em águas profundas começou na década de 2000, elevando a produção petrolífera para quase 2 MMbbl/dia em 2008. Contudo, a produção manteve-se estagnada desde então e, mais recentemente, começou mesmo a diminuir. Atualmente, a maior parte da produção petrolífera nacional é extraída dos campos marítimos na província nortenha de Cabinda e de campos de águas profundas na bacia do Baixo Congo (Figura 1). Os atuais níveis de produção estão cerca de 10% inferiores à média de 1,75 MMbbl/dia do período de Agosto de 2014 a Agosto de 2016, e abaixo da quota da OPEP de 1,673 MMbbl/dia para Angola.

5. O sector petrolífero em Angola é regulamentado pela Sonangol, a concessionária estatal e empresa nacional de petróleo. A Sonangol tem participações em 32 dos 36 blocos produtores de petróleo em Angola, sendo a 4ª maior produtora de petróleo do país, depois da BP, Total e Exxon. O maior bloco produtor de petróleo em Angola é o bloco 17, localizado *offshore* na Bacia do Baixo

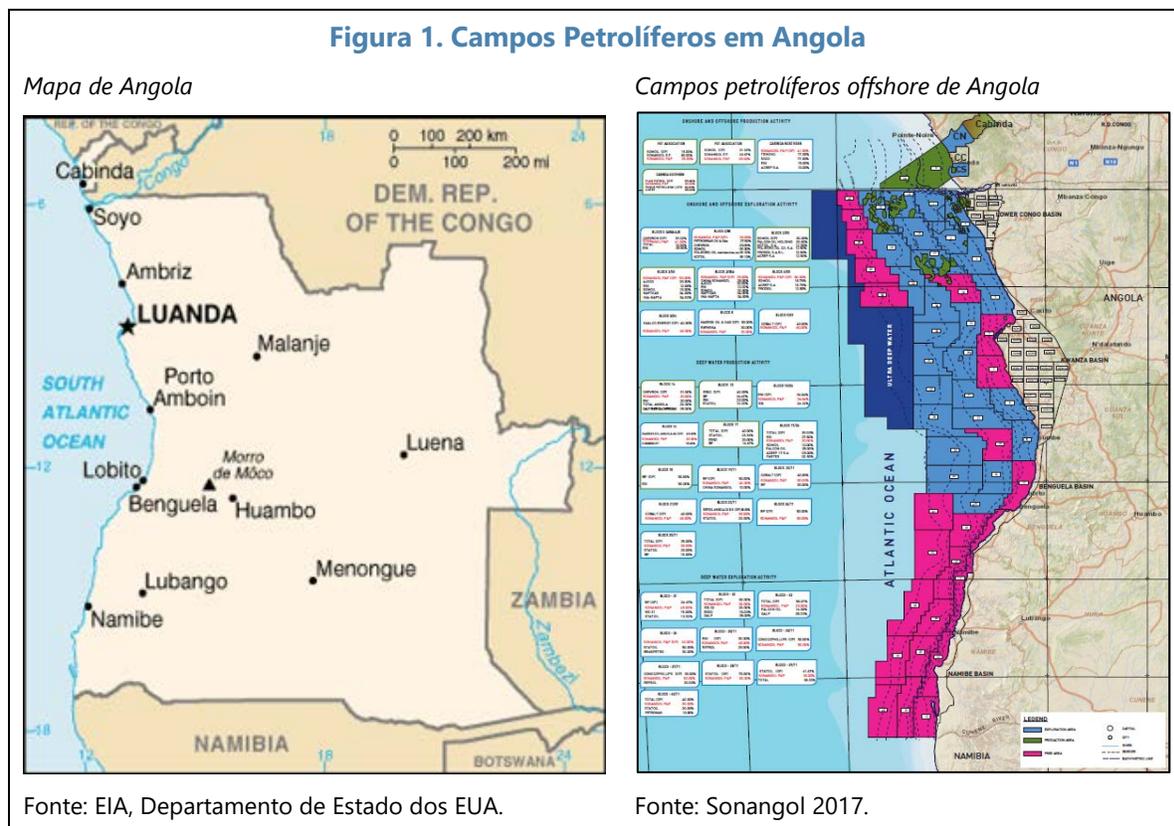
³ Alguns exemplos de fundos soberanos: Chile – regra do saldo estrutural; gasto = diferença entre a meta do saldo estrutural e a estimativa da receita estrutural; Noruega – regra de gasto; em média, o orçamento não petrolífero representa 3% do fundo soberano; Rússia – mecanismo para reduzir a relevância do petróleo e gás no orçamento (abandonado após a crise de 2009 até 2015); Timor-Leste – 3% do fundo + reservas de petróleo transferidas para o orçamento; Nigéria – regra fiscal baseada nos preços; receitas superiores a um determinado preço do petróleo são depositadas no fundo.

⁴ Segundo as estatísticas da OPEP, Angola foi o maior produtor de petróleo em África e o 12º maior do mundo em 2016.

⁵ Boletim Estatístico Anual da OPEP 2017.

Congo e operado pela Total, Statoil, Exxon e BP e a produzir mais de 0,6 MMbbl/dia de petróleo bruto em 2016.

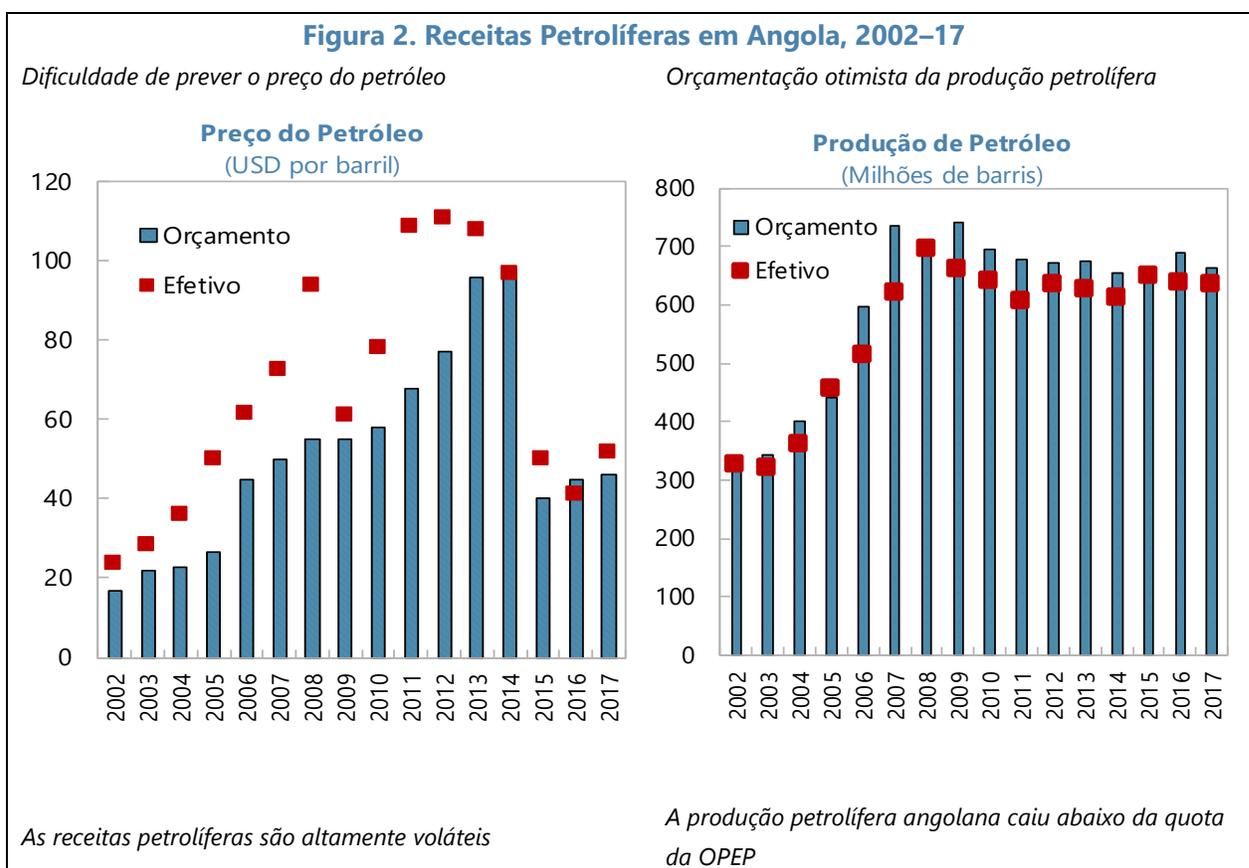
6. O sector petrolífero angolano enfrenta desafios resultantes do baixo investimento e do colapso dos preços do petróleo em 2014/15. Entre os fatores estruturais destacam-se o declínio natural dos campos petrolíferos, não compensado pela entrada em produção de novos poços de petróleo, anos de baixo investimento no sector e (pelo menos até recentemente) problemas de coordenação entre os participantes do sector e a Sonangol.

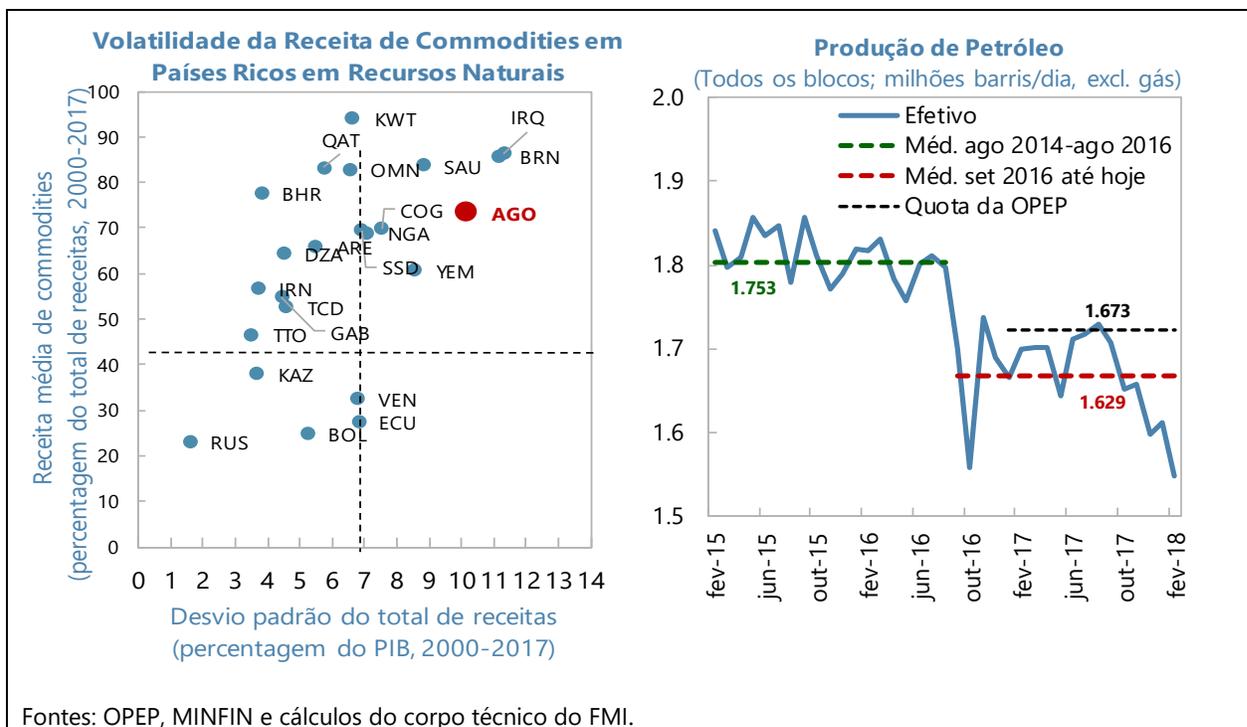


7. Angola é extremamente dependente do petróleo, tanto como fonte de receitas tributárias como de divisas. O sector petrolífero foi responsável por cerca de 64% das receitas tributárias e mais de 95% das exportações de Angola em 2017. A alta dependência das receitas petrolíferas e a volatilidade dos preços do petróleo dificultam a orçamentação e aumentam a volatilidade dos gastos públicos. Dados históricos revelam uma estimativa sistematicamente conservadora dos preços do petróleo, e projeções bastante otimistas da produção (Figura 2).

8. Angola precisa de reduzir a natureza pró-cíclica das despesas governamentais e, ao mesmo tempo, criar amortecedores fiscais e espaço para aumentar o investimento público. Será necessário lidar com estas três questões fiscais fundamentais no futuro. Primeiro, alcançar um aumento sustentado do investimento público em apoio ao crescimento e à redução da pobreza. Os gastos públicos de investimento atualmente são baixos em Angola em comparação com os seus pares

na África Subsaariana, no patamar de 5% do PIB em 2017. Segundo, reduzir a dívida pública, que deverá chegar a 72,9% do PIB no final de 2018), para consolidar a sua sustentabilidade. Terceiro, reduzir a alta dependência das receitas petrolíferas e proteger melhor os gastos públicos da volatilidade das receitas petrolíferas. Este último objetivo poderia ser alcançado da seguinte forma: i) identificando uma fonte mais estável de receitas para o orçamento, adotando-se, por exemplo, o IVA em 1 de janeiro de 2019, como previsto; e ii) criando amortecedores fiscais para apoiar políticas fiscais contra-cíclicas e poupanças para as gerações futuras. Os amortecedores fiscais poderiam ser administrados com um fundo de estabilização fiscal bem concebido, com regras claras de transferências, e no âmbito de um quadro fiscal de médio prazo (QFMP) coerente. Este capítulo discute os desafios associados a estes objetivos fiscais e identifica políticas que permitiriam aumentar gradualmente o investimento público e reduzir a dívida pública, por meio de um fundo de estabilização e da gestão adequada das receitas tributárias não petrolíferas.





C. Modelo

9. Utilizamos o modelo de Dívida, Investimento, Crescimento e Recursos Naturais (DIGNAR, na sigla em inglês) do FMI para avaliar o impacto macroeconómico de diversas regras fiscais para as receitas petrolíferas em Angola.

O DIGNAR é um modelo de equilíbrio geral para pequenas economias abertas elaborado por Melina, Yang e Zanna (2016). Pode ser usado para analisar os efeitos macroeconómicos e sobre a sustentabilidade da dívida do aumento do investimento público em países em desenvolvimento e abundantes em recursos naturais. O modelo incorpora retornos crescentes de escala em infraestrutura pública quando o investimento público é ineficiente e há estrangulamentos na capacidade de absorção. Também permite adotar especificações orçamentais mais flexíveis para a utilização das receitas petrolíferas, incluindo a regra de *spend-as-you-go* (SAYG) e uma regra exógena de aumento gradual do investimento público, bem como um fundo de estabilização fiscal.

10. O modelo consiste em três sectores de produção, dois tipos de agregados familiares e um governo que gasta, tributa e emite títulos de dívida.

No lado da oferta, a produção e os preços do sector petrolífero são exógenos, o sector de bens não transacionáveis utiliza mão-de-obra, capital privado e infraestrutura pública e uma função de produção Cobb-Douglas, e o sector de bens transacionáveis utiliza uma função de produção idêntica, que incorpora *learning-by-doing* na tecnologia. No lado do consumo, os agentes ou são optimizadores com previsão perfeita e acesso a mercados financeiros, ou consumidores que não tem condições de poupar e, portanto, consomem todo o rendimento. O governo capta receitas tributárias por meio de impostos distorcionários (sobre o trabalho, o capital e o consumo), recebe receitas do sector petrolífero e emite títulos de dívida interna e

externa. Em seguida, utiliza as receitas para cobrir despesas recorrentes, investimentos em infraestrutura pública e serviço da dívida.

11. A escolha de uma regra de política fiscal determinará o efeito da volatilidade das receitas petrolíferas no desempenho económico. O modelo permite explorar diversas regras de política fiscal. A primeira é a regra SAYG, que direciona a totalidade das receitas petrolíferas em cada período para financiar investimentos em infraestrutura pública, mantendo fixas as despesas recorrentes. Qualquer dotação inicial do fundo de estabilização permanece constante e os impostos ajustam-se de forma endógena para manter a dívida numa trajetória sustentável. O modelo também permite adotar uma abordagem que desvincula o investimento público das receitas petrolíferas (*delinked approach*). Nesta abordagem, a dinâmica do investimento público é exógena, sendo financiada com as receitas petrolíferas, a emissão de títulos de dívida e impostos não petrolíferos. Quaisquer excedentes (défices) de receitas são depositados no (retirados do) fundo de estabilização. Com a abordagem desvinculada, o governo precisa de fazer escolhas explícitas acerca da trajetória da dívida pública e dos impostos não petrolíferos.

12. Dada a dinâmica exógena da produção e do preço do petróleo, a escolha de política fiscal determina o montante de receitas petrolíferas a ser despendido e no que. O governo pode estabelecer um fundo para proteger os gastos da volatilidade das receitas petrolíferas. O investimento na infraestrutura pública promove o crescimento, pois aumenta a rentabilidade dos fatores privados, mas também desincentiva o investimento privado, para além de estar sujeito a ineficiências – ou seja, apenas uma fração do investimento público se transforma em capital público. Por fim, a utilização de impostos não petrolíferos distorcionários para manter a sustentabilidade da dívida tem implicações para a economia não petrolífera, pois afeta o retorno marginal (líquido dos impostos) do capital e do trabalho, assim como o nível de consumo no estado estacionário.

13. O modelo DIGNAR é calibrado para a economia angolana com base em dados macroeconómicos do período até 2017. Os parâmetros calibrados estão apresentados na Tabela 1.

D. Simulações

14. Esta secção descreve as simulações realizadas para avaliar o impacto macroeconómico das diversas regras fiscais para a gestão de receitas petrolíferas em Angola. Começa por descrever os cenários de produção e preço do petróleo e, em seguida, apresenta os cenários de política fiscal e os resultados das simulações.

Cenários de Produção e Preço do Petróleo

15. Projetamos um declínio gradual da produção petrolífera até 2023 e um declínio anual de 5% por ano posteriormente. Como descrito na Secção B, a produção petrolífera em Angola atingiu o seu nível máximo em 2008 e tem permanecido relativamente estável desde o colapso dos preços do petróleo em 2014/15. Assumimos que a produção petrolífera se manterá mais ou menos constante, no

nível de 1,65 MMbbl/dia, até 2023.⁶ Esta hipótese está em linha com as reformas propostas pelo governo para aumentar a eficiência operacional e a solidez financeira da Sonangol, assim como incentivar investimentos estrangeiros no sector para frear o declínio da produção.⁷ A partir de 2023, o nosso cenário de base pressupõe um declínio anual da produção de 5% por ano.

16. Utilizamos as projeções do relatório *World Economic Outlook (WEO)*, publicado em Abril de 2018, para os preços do petróleo até 2023, e simulamos um processo AR(1) para os preços do petróleo entre 2024 e 2040.⁸ Os preços do petróleo são inerentemente voláteis. Desde o início da década de 1990, os preços do petróleo têm variado entre um mínimo de USD 12 por barril em 1998 e acima de USD 110 por barril em 2012. Desde o seu colapso entre 2014 e 2016, o preço do petróleo registou alguma recuperação, chegando a pouco mais de USD 50 por barril em 2015. Com base nas projeções do relatório *WEO* do FMI de Abril de 2018, prevemos uma elevação do preço do petróleo para a rama angolana, para USD 62,5 por barril em 2018, seguida de uma queda gradual para USD 54 por barril até 2023. Em seguida, simulamos dois processos autorregressivos de ordem 1 (AR(1)) para os preços do petróleo a partir de 2023:

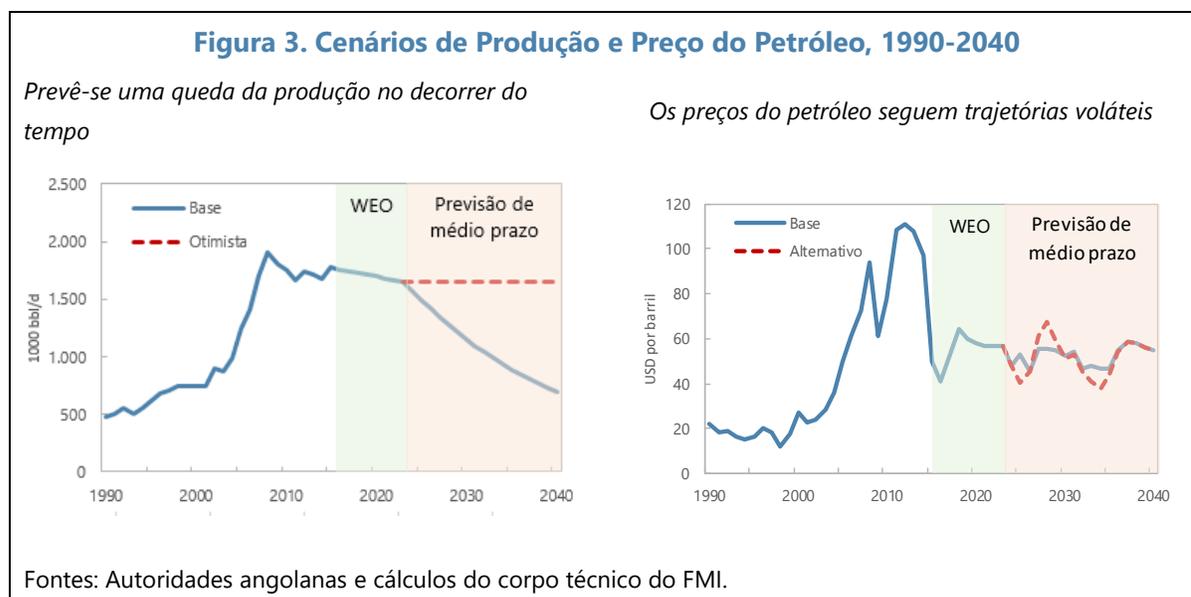
$$p_t = \alpha + \rho p_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

Onde p_t é o preço do petróleo angolano no momento t , ρ é um termo AR e $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma_\varepsilon)$ são choques i.i.d. Com base em dados referentes a 2016-2023, estimamos um parâmetro de persistência, $\rho = .93$ e um desvio padrão para os choques dos preços do petróleo de $\sigma_\varepsilon = 0.1$. Utilizamos esta parametrização para simular o cenário de base do preço do petróleo. Embora o período utilizado seja relativamente curto, na ausência de quaisquer outras informações, este oferece a “melhor estimativa” para a dinâmica do preço do petróleo nos anos vindouros. Para o cenário alternativo, triplicamos o desvio padrão dos choques, para $\sigma_\varepsilon = 0.3$, aproximadamente a dimensão do choque dos preços do petróleo que se seguiu à crise global de 2007-08. Os cenários de produção e preço do petróleo estão apresentados na Figura 3.

⁶ Utilizamos a estimativa de produção atual da Sonangol para o curto prazo, de 1,650MMbbl/dia, que implica, conservadoramente, num declínio de 5,2% entre 2017 e 2023.

⁷ O governo está empenhado em revitalizar o clima de investimento no setor de petróleo e gás, implementando as recomendações dos cinco grupos de trabalho criados pelo Presidente João Lourenço no início do seu governo para reverter o risco de declínio da produção petrolífera a médio prazo.

⁸ Tipicamente considera-se um processo de passeio aleatório sem constante para os preços reais do petróleo – ou seja, um processo AR(1) com uma constante e coeficiente de persistência igual a 1. Estimamos esta relação explicitamente para o preço do petróleo angolano. Obtemos uma persistência $\rho = .93$, estatisticamente diferente de 1, que utilizamos nas nossas simulações. Este processo tem um comportamento quase idêntico ao de um passeio aleatório.



Simulação 1: Regra SAYG em Diferentes Cenários de Preços do Petróleo

17. A primeira regra fiscal considerada neste capítulo é a *spend-as-you-go* (SAYG). Sob essa regra, todas as receitas petrolíferas são utilizadas para financiar investimentos públicos em todos os períodos, e o fundo de estabilização permanece no nível inicial de aproximadamente 3% do PIB.⁹ Utilizamos o cenário de base da produção petrolífera e concentramo-nos no desempenho macroeconómico em dois cenários e preços do petróleo: i) uma trajetória de referência; e ii) uma trajetória adversa (mais volátil). Os resultados da simulação estão apresentados na Figura 4.

18. Com a regra SAYG, a queda da produção e a volatilidade dos preços do petróleo reduzem as receitas, geram volatilidade nos investimentos públicos e aumentam a dívida. Neste cenário de base da produção petrolífera, o rácio receitas petrolíferas/receitas totais cai de cerca de 60% em 2017 para cerca de 35% até 2040. Como esperado, com a regra SAYG, a volatilidade dos preços do petróleo gera volatilidade nas receitas petrolíferas. A queda das receitas reduz diretamente o investimento público, que cai de 5% do PIB em 2017 para menos de 3% do PIB até 2040. Os níveis de endividamento, após caírem no primeiro ano em decorrência de um aumento temporário dos preços do petróleo, sobem constantemente para cerca de 75% do PIB ao fim do período da simulação. Para prevenir o aumento ainda mais acelerado da dívida pública, os impostos não petrolíferos precisam ser aumentados durante o período da simulação e permanecem bastante voláteis.

19. O aumento de impostos não petrolíferos (distorcionários) e a queda do investimento público reduzem o consumo e o investimento privado. Em conjunto, causam uma contração

⁹ A capitalização inicial do Fundo Soberano de Angola (FSDEA) foi de USD 5 mil milhões, em 2013/14. Nas simulações, fixamos o tamanho inicial do fundo de estabilização em 3% do PIB. O governo tem outros ativos líquidos depositados no BNA, mas estes são ignorados nas simulações.

extrema da economia, tanto a curto como a médio prazo, com uma queda de 10-12% na produção não petrolífera, em comparação com o nível inicial.

Simulação 2: *Delinked Approach* com Aumento Gradual do Investimento Público

20. O segundo conjunto de simulações pressupõe um incremento gradual do investimento público para 8,5% do PIB ao longo do tempo. Como observado na Secção B, o investimento público em Angola é baixo em comparação com os seus pares. O segundo conjunto de simulações pressupõe um aumento gradual do investimento público de 5% do PIB em 2017 para 8,5% do PIB – a média subsaariana – até 2040. Concentramo-nos nos cenários de referência de produção e preços do petróleo e abstraímos de quaisquer efeitos diretos no rendimento. Após atingir o cume, a USD 62,5 por barril em 2018, o preço do petróleo cai gradualmente até 2023, quando passa a ficar sujeito a choques até 2040, como nas simulações anteriores. Os resultados da simulação estão apresentados na Figura 5. Em comparação com a Figura 4, a trajetória das receitas petrolíferas é substituída pela do fundo de estabilização. Com o *delinked approach*, o investimento público aumenta e fica bem menos volátil em comparação com o cenário da regra SAYG.

21. Em seguida, pressupomos três variantes de regra fiscal para apoiar um aumento gradual do investimento público:

1. Política tributária passiva – os impostos não petrolíferos reagem para manter a dívida numa trajetória não explosiva (Figura 5, linhas sólidas pretas).
2. Política tributária ativa – as alíquotas dos impostos não petrolíferos são aumentadas imediatamente em relação aos baixos níveis iniciais para criar espaço fiscal suficiente e apoiar a criação de um fundo de estabilização (Figura 5, linhas pontilhadas azuis).
3. Amortização da dívida – as receitas provenientes dos aumentos graduais dos impostos não petrolíferos são utilizadas prioritariamente para amortizar a dívida (Figura 5, linhas tracejadas vermelhas).

22. Sob a política tributária passiva, a dívida aumenta com o incremento gradual do investimento público, que eventualmente leva à necessidade de um aumento acentuado dos impostos não petrolíferos e à exaustão do fundo de estabilização. A dívida apresenta uma trajetória crescente desde os períodos iniciais, refletindo o incremento gradual do investimento público e as transferências de receitas petrolíferas excedentes para o fundo de estabilização. A médio prazo, a queda das receitas petrolíferas requer aumentos acentuados dos impostos não petrolíferos a partir de 2025 para manter a dívida numa trajetória não explosiva. Não obstante, a dívida ultrapassa 70% do PIB próximo ao fim do horizonte de simulação. O aumento gradual do investimento público esgota o fundo de estabilização em apenas cinco anos. O consumo privado – uma base tributária importante para os impostos não petrolíferos no modelo – mantém-se estável nos primeiros anos da simulação, mas contrai-se expressivamente à medida que aumentam as alíquotas dos impostos não petrolíferos. Contudo, é importante observar que o declínio do consumo em todos os três cenários é menor do que nos cenários sob a regra SAYG. O aumento do investimento público leva a um aumento do capital público, o que atrai o investimento privado. Em conjunto, o aumento do investimento público e privado reforça o crescimento da produção não petrolífera. A estabilidade das trajetórias do

consumo e do investimento reflete a ação da política fiscal, que protege a economia contra a única fonte de volatilidade no modelo – o preço do petróleo.

23. Agora consideramos um cenário alternativo no qual o governo se antecipa ao declínio das receitas petrolíferas e começa imediatamente a mobilizar impostos não petrolíferos.¹⁰

Pressupõe-se que as alíquotas não petrolíferas subam imediata, mas gradualmente, durante o período de simulação. A principal decisão da política fiscal neste cenário refere-se a como utilizar o espaço fiscal criado com a mobilização de receitas tributárias não petrolíferas.

24. Com a política tributária ativa, o aumento das alíquotas dos impostos não petrolíferos permite que o governo reforce o fundo de estabilização antes que esse comece a financiar o incremento do investimento público. As receitas excedentes do governo nos primeiros anos, quando o investimento público ainda é baixo, são utilizadas para reforçar o fundo de estabilização, que atinge o seu nível máximo, pouco acima de 7% do PIB, até meados da década de 2020, sendo que a dívida continua relativamente estável durante o período de simulação. Impostos não petrolíferos persistentemente mais altos deprimem o consumo privado desde o início, e o declínio nos anos subsequentes é comparável ao da regra de política tributária passiva. A mobilização mais vigorosa de receitas não petrolíferas também permite a redução da dívida pública para cerca de 50% do PIB ao fim do horizonte de simulação.

25. Quando se dá prioridade à amortização da dívida, há menos recursos disponíveis para o fundo de estabilização a curto prazo, mas cria-se espaço fiscal para reforçá-lo quando os preços do petróleo subirem no futuro. No cenário de amortização da dívida, o excedente inicial das receitas petrolíferas é utilizado para amortizar a dívida em vez de transferi-lo para o fundo de estabilização. Isto alivia substancialmente o encargo do serviço da dívida, e reduz a dívida para cerca de 40% do PIB até 2040. O governo torna-se capaz de gerir flutuações futuras dos preços do petróleo, depositando recursos no fundo de estabilização nos anos de alta dos preços do petróleo e utilizando os seus recursos quando os preços caem. Como no caso da regra de política tributária ativa, o aumento gradual dos impostos não petrolíferos reduz o consumo, mas o maior investimento privado e público acelera o crescimento da produção não petrolífera.

E. Considerações Finais

26. Tendo em vista o declínio das reservas de petróleo, a volatilidade dos preços do petróleo e as necessidades significativas de gastos, o país se beneficiaria de um QFMP sólido para gerir as receitas petrolíferas. À luz da natureza volátil dos preços do petróleo e da elevada dependência que o orçamento tem das receitas petrolíferas, a criação de um fundo de estabilização no âmbito de um QOMP permitiria que o governo alcançasse o objetivo duplo de: i) criar um amortecedor fiscal para reduzir a vulnerabilidade de Angola a uma queda das receitas petrolíferas; e ii) proteger o investimento público contra a volatilidade dos preços do petróleo.

¹⁰ Como em vários outros países ricos em recursos naturais, incluindo na região da África Subsaariana, o potencial tributário de Angola é consideravelmente superior ao seu rácio imposto/PIB efetivo (por exemplo, as Perspetivas Económicas Regionais para a África Subsaariana, Capítulo 1, Outubro de 2015).

27. Dar prioridade a investimentos em infraestrutura que incentivem o crescimento e melhorar o ambiente de negócios poderiam gerar benefícios significativos para o crescimento.

As políticas fiscais sob o *delinked approach* sugerem que o incremento do investimento público teria um forte impacto no crescimento do PIB não petrolífero. Contudo, o aumento do investimento público deve ser gradual, em linha com a capacidade de absorção. Além disso, o quadro de gestão do investimento público em Angola deve ser aperfeiçoado para reduzir as suas ineficiências (que são extensas segundo as estimativas), aumentar a qualidade da infraestrutura pública e maximizar a atração do investimento privado.

28. Poder-se-ia, também, utilizar parte das receitas petrolíferas extraordinárias para reduzir a dívida pública, assim como implementar reformas para mobilizar receitas não petrolíferas adicionais.

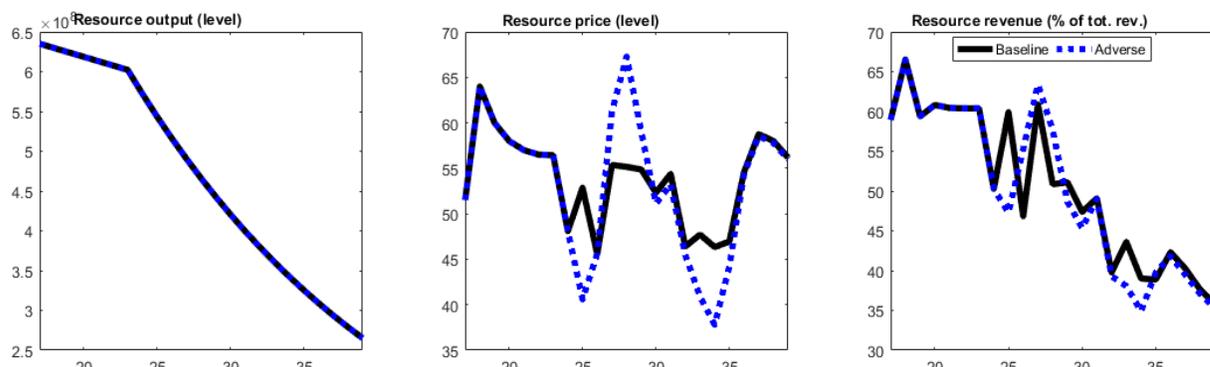
A utilização de um fundo de estabilização para gerir as receitas petrolíferas extraordinárias levanta a importante questão de como gerir a alocação da carteira de investimentos deste fundo. Em vista do nível da dívida pública – que segundo as projeções, chegará a 72,9% do PIB em 2018 – poder-se-ia dar prioridade à utilização parcial de receitas petrolíferas extraordinárias para amortizar a dívida. Seria necessário implementar as reformas fiscais estruturais juntamente com um quadro fiscal para as receitas petrolíferas. Entre tais medidas figuram a mobilização de receitas tributárias não petrolíferas internas como a implementação do IVA, e o aumento da eficiência do investimento público, conforme mencionado acima.

Angola: Tabela 1. Parâmetros Calibrados

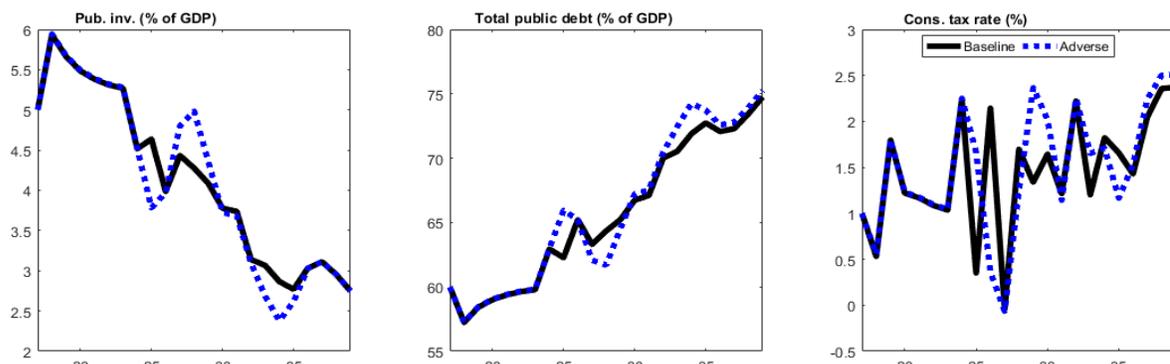
Grupo de parâmetros	Descrição	Valor
Contas nacionais	taxa de crescimento do PIB a longo prazo (em percentagem)	6
	exportações/PIB (em percentagem do PIB)	27
	importações/PIB (em percentagem do PIB)	26
	consumo público/PIB (em percentagem do PIB)	17
	Investimento público/PIB (em percentagem do PIB)	5
	investimento privado/PIB (em percentagem do PIB)	4
	valor acrescentado do sector petrolífero/PIB (em percentagem do PIB)	26
	fundo soberano/PIB (em percentagem do PIB) (poupanças externas)	3
	parcela dos bens transacionáveis nas despesas públicas (em percentagem)	50
	parcela dos bens transacionáveis no consumo privado (em percentagem)	50
	dívida pública interna/PIB (em percentagem do PIB)	30
	dívida privada externa/PIB (em percentagem do PIB)	0
	dívida concessional/PIB (em percentagem do PIB)	8
	dívida comercial externa do governo/PIB (em percentagem do PIB)	22
doações/PIB (em percentagem do PIB)	0	
Taxas de juro	taxa de juros real líquida interna anualizada	10
	taxa de juros real líquida externa anualizada auferida pelo fundo de estabilização	2,7
	taxa de juros real líquida anualizada paga sobre a dívida concessional	0
	taxa de juros real líquida sem riscos anualizada	4
	taxa de juros real líquida anualizada paga sobre a dívida comercial externa do governo	7,3
Parâmetros estruturais	parcela do rendimento da mão-de-obra no sector de bens não transacionáveis (em percentagem)	65
	parcela do rendimento da mão-de-obra no sector de bens transacionáveis (em percentagem)	45
	elasticidade da produção com respeito ao capital público	0,15
	taxa de depreciação do capital no sector de bens não transacionáveis (em percentagem)	10
	taxa de depreciação do capital no sector de bens transacionáveis (em percentagem)	10
	taxa de depreciação do capital público (em percentagem)	7
	<i>learning-by-doing</i> no sector de bens transacionáveis	0,1
	persistência na produtividade total dos fatores no setor de bens transacionáveis	0,1
	parâmetro de custo de ajustamento do investimento no sector de bens não transacionáveis	25
	parâmetro de custo de ajustamento do investimento no sector de bens transacionáveis	25
	eficiência do investimento público no estado estacionário (parcela do investimento convertida em capital efetivo) (em percentagem)	50
	inverso da elasticidade de Frisch da oferta de mão-de-obra para os optimizadores	10
	inverso da elasticidade de Frisch da oferta de mão-de-obra para os não optimizadores	10
	Inverso da elasticidade intertemporal do consumo	2
	elasticidade da substituição entre os dois tipos de mão-de-obra (em bens transacionáveis e não transacionáveis)	1
	medida dos optimizadores na economia em percentagem (agregados familiares sem restrições de crédito)	1
	elasticidade da substituição entre bens transacionáveis e não transacionáveis	0,44
enviesamento interno para gastos públicos adicionais	0,4	
elasticidade dos custos de ajustamento da carteira	0,001	
Sector de recursos naturais	alíquota do imposto sobre direitos de exploração (em percentagem)	20
Política fiscal	taxas de utilização da infraestrutura pública (em percentagem de custos recorrentes)	50
	alíquota do imposto sobre os rendimentos da mão-de-obra	1
	alíquota do imposto sobre o consumo	1
	alíquota do imposto sobre o retorno do capital	8
	elasticidade do risco soberano	0
Investimento público	intensidade da depreciação do capital público quando não há manutenção	1
	intensidade das restrições de capacidade de absorção	0
	limites do aumento do investimento para além dos quais as restrições de capacidade de absorção começam a se impor (em percentagem)	200
	mínimo para o fundo soberano (em percentagem do PIB)	0

Figura 4. Regra SAYG no Cenários de Base e Alternativo para os Preços do Petróleo

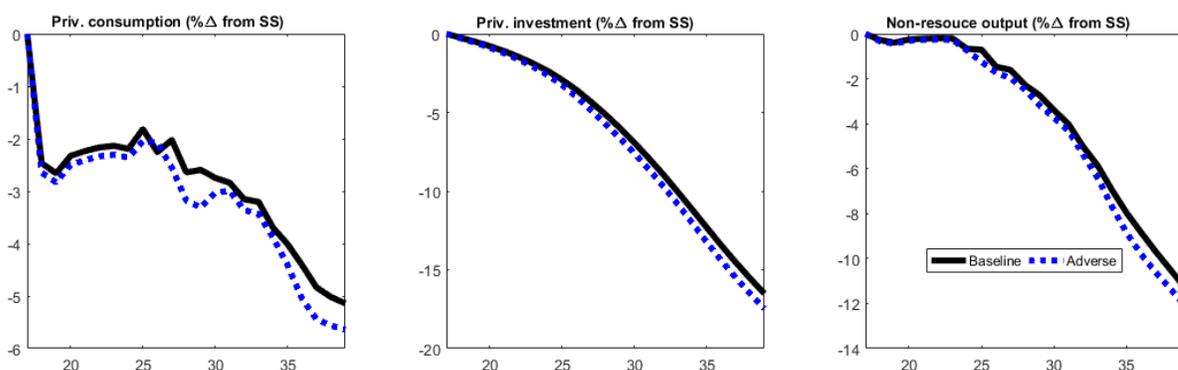
A queda da produção petrolífera e a volatilidade dos preços do petróleo causam a volatilidade e a queda das receitas



O investimento público diminui e a dívida aumenta, exigindo aumentos esporádicos dos impostos



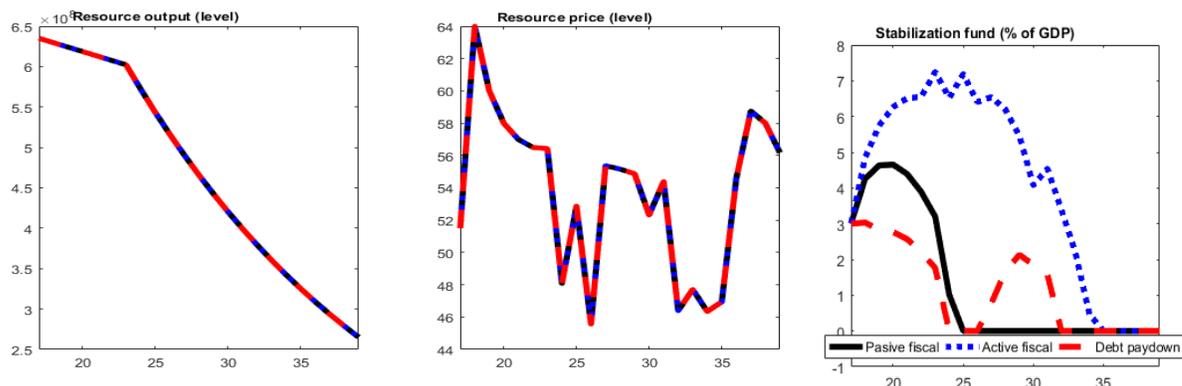
O consumo e o investimento privado diminuem, provocando a redução do crescimento



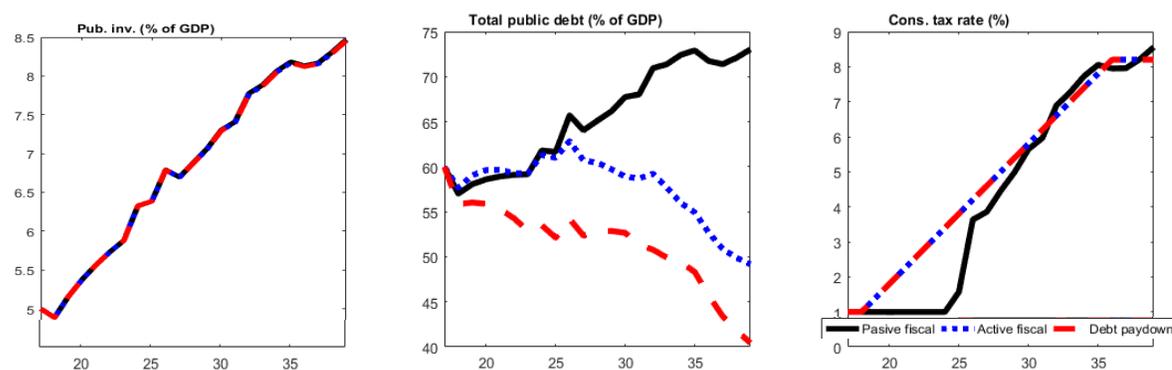
Fontes: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 5. Incremento Gradual do Investimento Público com *Delinked Approach*

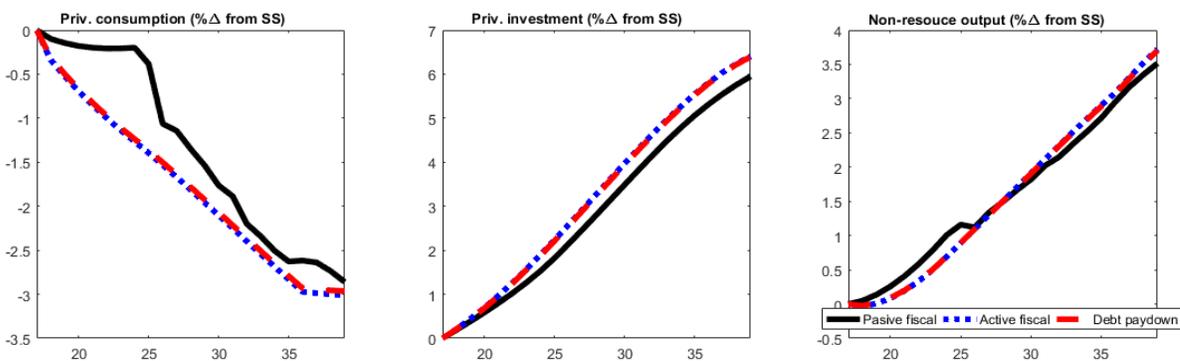
O investimento público é gradualmente aumentado, assumindo-se o cenário de base para a produção e preços do petróleo



A trajetória da dívida passa a depender da trajetória dos impostos não petrolíferos e do fundo de estabilização



O consumo privado torna-se menos volátil e o investimento é incentivado, resultando na aceleração do crescimento



Fontes: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Referências

- Hamilton, J.D. 2009. "Understanding Crude Oil Prices." *The Energy Journal* 30 (2): 179-206.
- International Working Group of Sovereign Wealth Funds. 2008. *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices*, "Santiago Principles".
- Melina, G., S.C.S. Yang e L.F. Zanna. 2016. "Debt Sustainability, Public Investment, and Natural Resources in Developing Countries: The DIGNAR Model." *Economic Modelling* 52: 630-649.
- Richmond, C.J., I. Yackovlev e M.S.C.S. Yang. 2013. "Investing Volatile Oil Revenues in Capital-Scarce Economies: An Application to Angola." IMF Working Paper No. 13-147. Fundo Monetário Internacional.
- Venables, A.J. e S.E. Wills. 2016. "Resource Funds: Stabilizing, Parking, and Inter-Generational Transfer." *Journal of African Economies* 25 (suppl. 2): ii20-ii40.

VÍNCULOS MACROFINANCEIROS EM ANGOLA¹

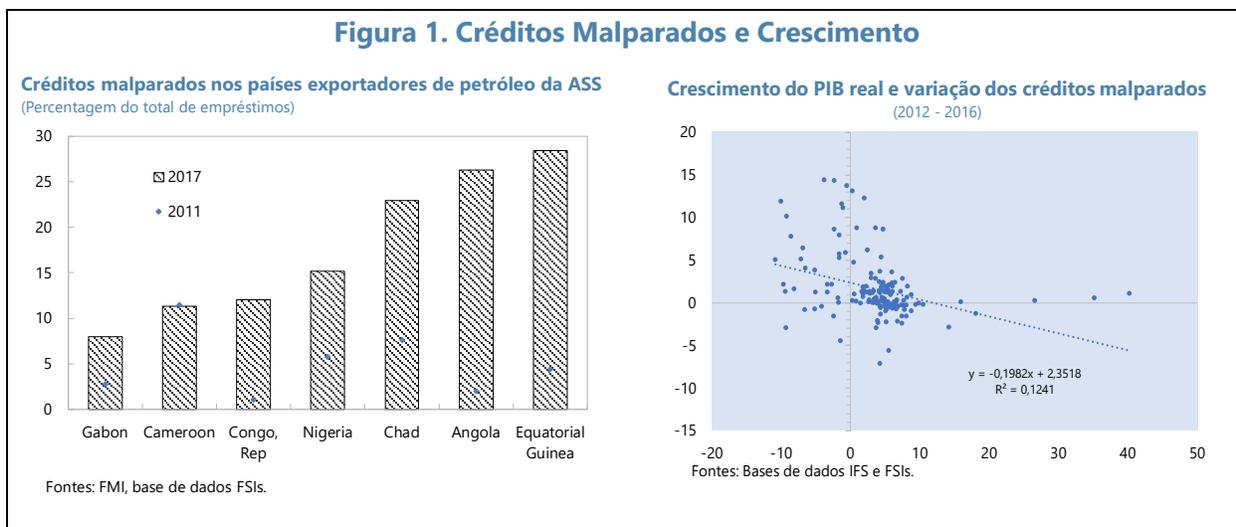
Este capítulo examina o impacto da redução dos preços do petróleo sobre os bancos angolanos, descrevendo o mecanismo de transmissão do choque, realizando testes de stress para avaliar a resiliência do sector bancário no decorrer do tempo e investigando o nexa entre o governo e a banca. As análises estáticas de eventos e os resultados dos testes de stress confirmam a deterioração dos indicadores de solidez da banca com o prolongamento da baixa dos preços do petróleo, uma situação mais pronunciada nos bancos estatais. Além disso, as análises dos balanços patrimoniais sectoriais confirmam a crescente exposição dos bancos ao governo. Para além disto, as regressões de painel sobre o desempenho da banca mostram que os bancos com capitalização insuficiente e gestão inadequada são afetados desfavoravelmente e sugerem que políticas macroeconómicas sólidas devem ajudar a mitigar o impacto do choque.

A. Introdução

1. Desde o início do choque dos preços do petróleo em 2014, observa-se uma deterioração da qualidade dos ativos entre os países exportadores de petróleo em África Subsaariana. Kinda, Mlachila e Ouedraogo (2016) constataram que os choques negativos nos preços das *commodities* estão associados a uma maior fragilidade do sector financeiro.² Os volumes elevados e crescentes de créditos malparados na maioria dos países exportadores de petróleo continuam a exercer pressão nos balanços patrimoniais dos bancos, com possíveis efeitos adversos na concessão de empréstimos bancários. Os créditos malparados no subconjunto das economias da África Subsaariana aumentaram de uma média de 5% em 2011 para 17,75% no terceiro trimestre de 2017 (Figura 1). Os vínculos macrofinanceiros entre o sector financeiro e a economia real criam ciclos de realimentação que tendem a prejudicar os esforços de recuperação. Cientes desta possível interação, a maioria das economias definiu a resolução de créditos malparados como prioridade de política.

¹ Elaborado por Rodgers Chawani (AFR) e Claudio Visconti (MCM).

² O estudo demonstra que choques negativos nos preços das *commodities* tendem a enfraquecer o setor financeiro, sendo que choques maiores têm impactos mais pronunciados. Segundo o estudo, choques negativos dos preços das *commodities* estão associados a aumentos de créditos malparados, custos bancários e crises bancárias, reduzindo a rentabilidade, a liquidez e as provisões dos bancos para créditos malparados. Também sugere que tendem a ocorrer efeitos adversos em países com má governação e bases de exportação não diversificadas, entre outros fatores.



2. A desaceleração da atividade económica após o choque dos preços do petróleo pode estar vinculada à tendência de aumento dos créditos malparados. Os créditos malparados começaram a se avolumar imediatamente após o choque dos preços do petróleo em 2014, com um aumento acentuado em 2016, quando houve uma contração do PIB na maioria dos países exportadores de petróleo em África Subsaariana. Desde então, os créditos malparados continuam a se acumular, apresentando uma correlação negativa com o ritmo da recuperação económica. A redução da qualidade dos ativos reflete, em grande medida, o baixo nível de receitas fiscais, causando atrasos nos pagamentos a fornecedores do governo, desvalorização da moeda e condições monetárias mais restritas, para além de afetar a capacidade de amortização dos tomadores de empréstimos. Para além dos fatores macroeconómicos, a alta variabilidade dos créditos malparados indica alguma contribuição de fatores específicos ao país, incluindo a qualidade da supervisão.

3. A fraca atividade económica deteriorou a qualidade dos ativos na maioria dos bancos em Angola. O choque dos preços do petróleo reduziu substancialmente as receitas tributárias e as exportações, com o crescimento tornando-se negativo e a inflação acelerando-se acentuadamente. Também surgiram desequilíbrios nos mercados cambiais, resultando na depreciação da moeda e no aperto da política monetária. O sistema bancário resistiu bem ao impacto inicial da queda dos preços do petróleo. Contudo, o ambiente marcado por preços do petróleo persistentemente baixos prejudicou as margens de capital e a qualidade dos ativos dos bancos, sobretudo aqueles nos quais o Estado tem grandes participações.

Caixa 1. Estrutura do Sistema Bancário em Angola

Os bancos têm um papel central na intermediação financeira em Angola. O sector financeiro abrange 30 bancos, 24 seguradoras, seis fundos de pensões, três instituições de microcrédito e 89 casas de câmbio. Contudo, os bancos dominam o sector financeiro, com ativos que representam mais de 90% de todo o sector, equivalentes a 57,7% do PIB.

A propriedade dos bancos angolanos continua diversificada, com uma presença significativa do Estado. Dos 30 bancos, 18 são bancos privados nacionais e nove são subsidiários de bancos estrangeiros. Os bancos privados tendem a estar associados a grandes empresas privadas angolanas. Entidades do sector público detêm participações (incluindo posições minoritárias) em cerca de seis bancos, e o governo detém o controlo direto de três bancos com o equivalente a 11% do total de ativos. A petrolífera estatal Sonangol detém participações minoritárias em sete bancos.

A concentração bancária é elevada em Angola. Embora o número de bancos tenha aumentado de 11 em 2005 para 30 em 2017 – com o potencial de viabilizar uma maior concorrência – a concentração bancária continua elevada. Os cinco maiores bancos controlam mais de 70% dos ativos e depósitos.

4. Este capítulo identifica os vínculos macrofinanceiros, avalia a resiliência dos bancos a choques e descreve os canais de transmissão do nexo entre o Estado e os bancos.³

Considerando que a intermediação financeira é baseada predominantemente nos bancos em Angola, o estudo se concentra no sector bancário. Utiliza-se uma análise de eventos para explicar a transmissão dos choques dos preços do petróleo para o sector bancário. Os testes de stress realizados sobre bancos individuais em anos sucessivos são utilizados para identificar a evolução da resiliência dos bancos em seguimento ao choque dos preços do petróleo. Tanto os testes de stress como a análise de eventos confirmam a contribuição central dos bancos públicos à saúde do sector financeiro. Portanto, a última secção concentra-se em compreender e gerir o nexo entre o Estado e os bancos em Angola. O estudo conclui com uma discussão das políticas necessárias para mitigar os riscos emergentes à estabilidade financeira.

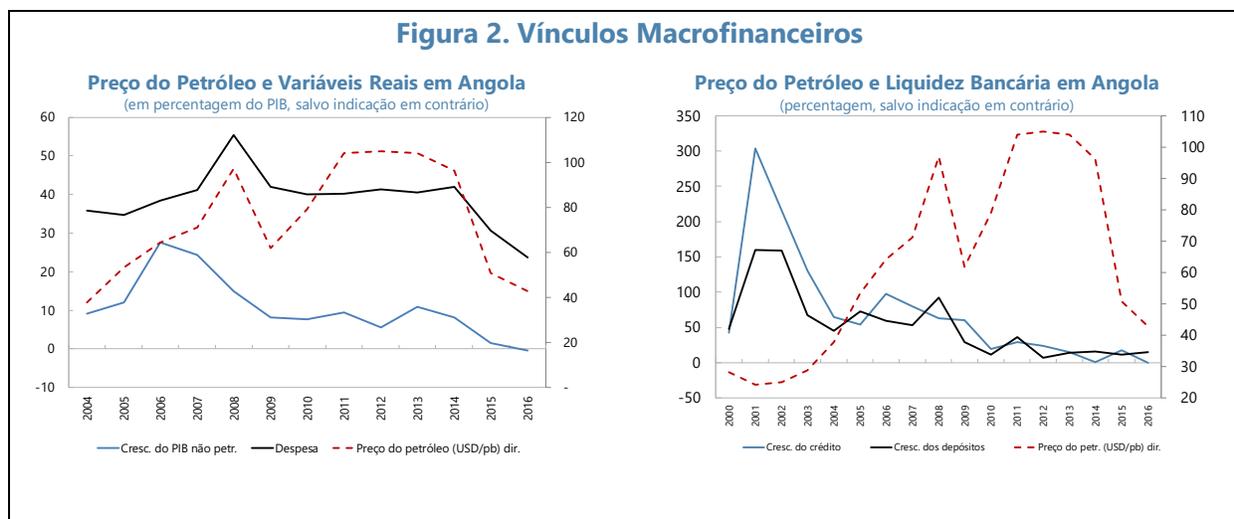
B. Vínculos Macrofinanceiros e Canais de Transmissão para Angola

5. A forte dependência do petróleo constitui uma das principais fontes de vínculos macrofinanceiros. O petróleo gera uma parcela significativa das receitas fiscais e exportações. Durante 2011–2013, a dependência orçamental dos hidrocarbonetos foi ainda maior, representando 75% do total de receitas tributárias, em média, e a parcela das exportações de petróleo no total das exportações de bens e serviços foi ainda mais significativa, chegando a 97%.

6. A pouca diversificação económica amplifica as vulnerabilidades induzidas pelo petróleo no sector bancário. As oscilações dos preços do petróleo e dos gastos públicos criam ciclos de realimentação de liquidez e crédito que podem resultar num acúmulo de vulnerabilidades (Figura 2). O desempenho mais vigoroso das variáveis dos sectores real e financeiro tende a estar

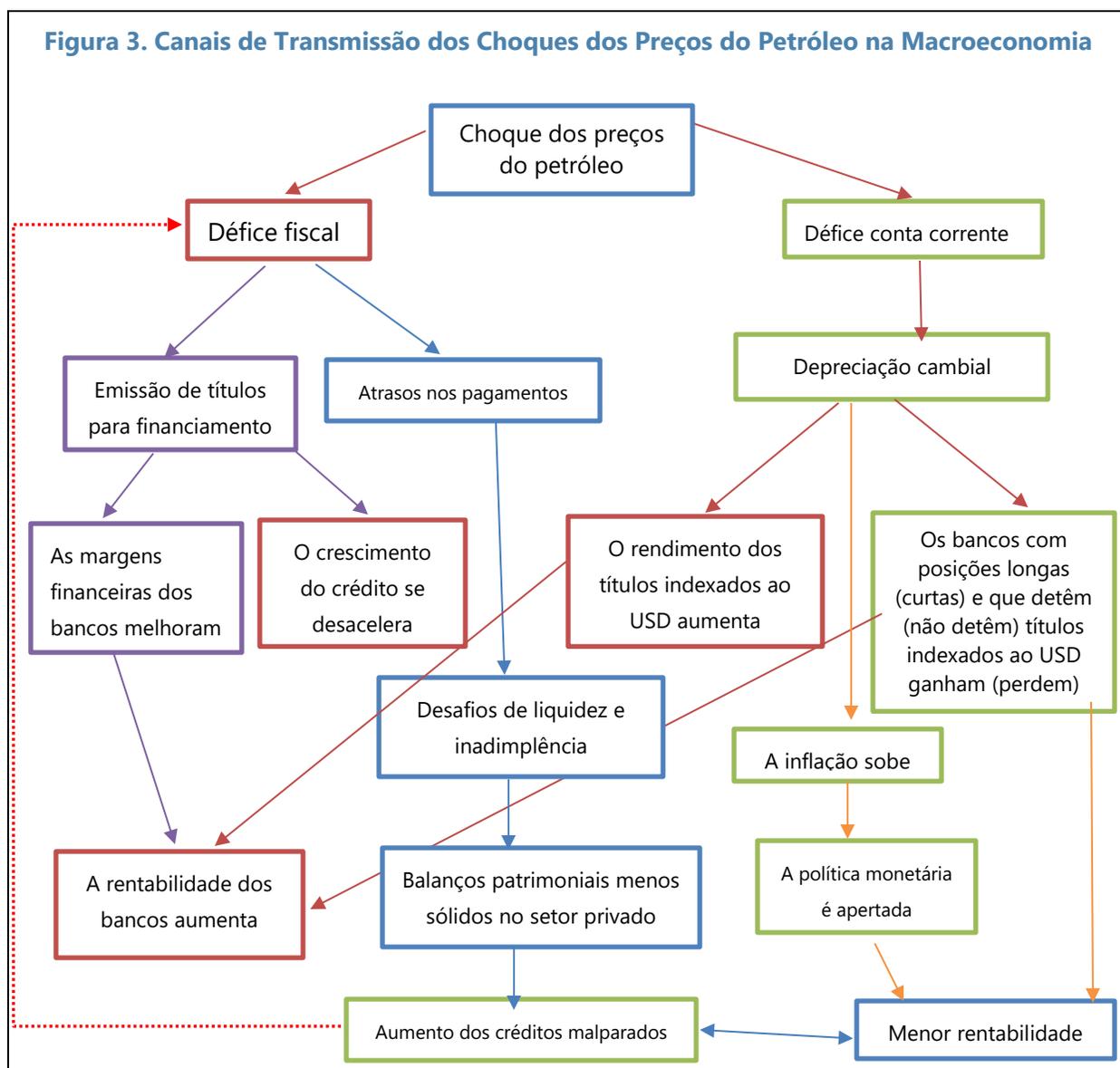
³ O capítulo não abordou outras questões, como a perda de relações de correspondência bancária em decorrência da granularidade limitada dos dados disponíveis e por causa da importância crítica do risco de crédito para Angola (ver parágrafo 14).

associado a altas dos preços do petróleo. Por exemplo, durante 2000–2016, as taxas de crescimento dos gastos públicos e do PIB não petrolífero foram muito mais robustas nos períodos de alta do petróleo do que nos períodos de baixa. As altas dos preços do petróleo resultam em mais receitas e exportações de petróleo, que se traduzem em posições fiscais e externas mais sólidas. O resultante crescimento dos gastos públicos acelera o crescimento da produção não petrolífera, a acumulação de reservas e maior liquidez e ampliação do crédito no sector bancário. Em vista da falta de diversificação, quando os preços do petróleo caem, ocorre uma inversão destas tendências, manifestando-se na retração do crédito e da liquidez em todo o sistema.



7. Os modelos de negócios da banca estão bastante relacionados com o sector petrolífero. O Estado detém participações maioritárias em três bancos. Esses bancos controlam ativos que representam cerca de 14,1% do PIB e também concedem aproximadamente 7,3% do PIB em empréstimos. Os bancos estatais direcionam a maioria dos seus empréstimos ao sector público e dependem acentuadamente de depósitos do governo. As práticas inadequadas de gestão de riscos levaram os três bancos estatais a buscar recapitalizações após o choque dos preços do petróleo. Os bancos privados concentram-se predominantemente em negócios com pessoas coletivas (em crédito e financiamento), que continuam altamente vulneráveis a alterações nos gastos públicos. Contudo, os bancos privados também detêm volumes consideráveis de títulos de dívida pública.

8. O choque dos preços do petróleo afetou os bancos angolanos através de vários canais (Figura 3):



- *Baixas dos preços do petróleo afetam os bancos principalmente por meio da atividade fiscal.* A queda dos preços do petróleo causou um aumento das necessidades de financiamento do governo, que recorreu ao sector bancário com a emissão de títulos de dívida com rendimentos maiores e mais atrativos e, em princípio, com menor risco de crédito do que o do sector privado. Ao investir em títulos do governo, os bancos registaram uma ampliação das suas margens financeiras. A pressão sobre os recursos tributários também causou atrasos de pagamentos a fornecedores do governo, criando problemas de liquidez entre estes. Como reflexo da pressão nas contas fiscais, o governo tinha um volume de cerca de 4,5% do PIB em pagamentos atrasados aos seus fornecedores internos no fim de 2017. Estes atrasados contribuíram para a deterioração da qualidade dos ativos, levando os fornecedores a

descumprirem com as suas obrigações junto à banca. Além disso, para compensar as necessidades de gasto conflitantes durante uma crise, o governo reduziu os seus projetos de investimento público, reduzindo ainda mais os negócios para fornecedores e construtoras, para além de criar dificuldades de financiamento e o aumento de créditos malparados.

- *A quebra dos preços do petróleo inverteu o ciclo de liquidez e impôs custos mais elevados aos bancos.* Os preços mais baixos do petróleo causaram uma contração significativa das receitas de exportação do sector petrolífero. Em combinação com a redução do investimento público, contribuiu para as acentuadas oscilações da liquidez dos bancos. A necessidade de refinanciamento estrutural forçou alguns bancos a recorrer a linhas do banco central, elevando os custos de financiamento. Os bancos estatais, que financiaram uma grande parcela dos projetos de investimento, registaram menor rentabilidade como resultado da sua considerável exposição a um grupo comum de contrapartes e da sua capacidade limitada de repassar os maiores custos de financiamento a estes clientes.
- *A quebra dos preços do petróleo amplificou a aversão dos bancos ao risco, sobretudo na concessão de empréstimos.* Os bancos angolanos geralmente são cautelosos na concessão de empréstimos em vista da falta de transparência empresarial e das proteções legais inadequadas para executar garantias. A quebra dos preços do petróleo enfraqueceu a base de depósitos dos bancos, pois um grande volume de depósitos vem de atividades relacionadas com o petróleo e o governo. Com a redução dos depósitos e os títulos públicos a ficar mais atrativos, o crédito ao sector privado começou a ser relegado ao segundo plano. O rácio empréstimos/depósitos caiu para 49,3% em Dezembro de 2017, em decorrência do maior rigor das instituições financeiras na avaliação de projetos de investimento num ambiente económico difícil.
- *O aperto da política monetária em reação ao choque teve impactos diferentes sobre os bancos, dependendo da sua composição de ativos.* A queda dos preços do petróleo causou a depreciação de mais de 40% do kwanza entre meados de 2014 a Abril de 2016. Como a maioria dos bancos angolanos tinha posições longas em moedas estrangeiras e instrumentos indexados a moedas estrangeiras, a desvalorização aumentou o valor das suas posições em kwanzas. As margens não provenientes de juros aumentaram em 2014 com as receitas das operações cambiais. Mas os bancos com posições curtas tiveram necessidades de refinanciamento e enfrentaram desafios. Com a inflação acima de 40% em 2016, houve um aperto da política monetária, que causou uma contração da demanda agregada, amplificando os riscos de liquidez e crédito.

C. Análise de Eventos do Impacto do Choque do Petróleo no Sector Bancário

9. Utiliza-se uma análise de eventos para verificar a transmissão do choque dos preços do petróleo para o sector bancário. São utilizados dados trimestrais dos indicadores de solidez financeira, com o período-t denotando o início do choque dos preços do petróleo, sendo que diferentes agregados são avaliados com base na sua evolução vários trimestres depois. A análise estática de eventos confirma o impacto do choque na saúde do sector financeiro (Figura 4).

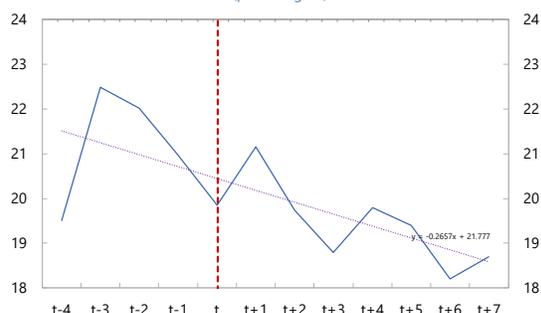
D. Resiliência dos Bancos Angolanos a Choques Macroeconómicos

10. Para avaliar a evolução da resiliência dos bancos angolanos após o choque dos preços do petróleo, foi utilizado o Stress Tester 3.0.⁴ Esta ferramenta foi escolhida em vista do nível de granularidade dos dados, pois, antes de migrarem para as IFRS em 2017, a maioria dos bancos não compilava contas de forma uniforme.

Figura 4. Análise de Eventos – Impacto dos Choques dos Preços do Petróleo no Sector Bancário

O rácio de adequação de capital (CAR, na sigla em inglês) caiu de 22% em meados de 2014 para 18,2% em meados de 2016, mas manteve-se bem acima do mínimo de 10%.

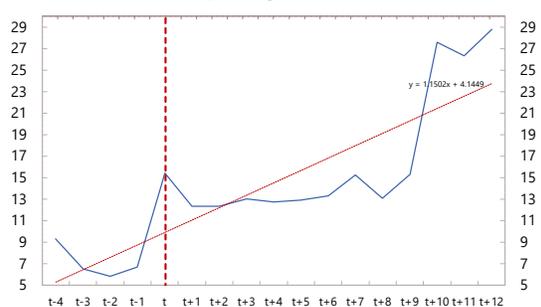
Rácio de Adequação de Capital
(percentagem)



Fonte: FMI.

A qualidade dos ativos do sistema bancário deteriorou-se após um retardamento inicial devido a prática de “evergreening” e a utilização de normas contabilísticas diferentes pelos bancos.

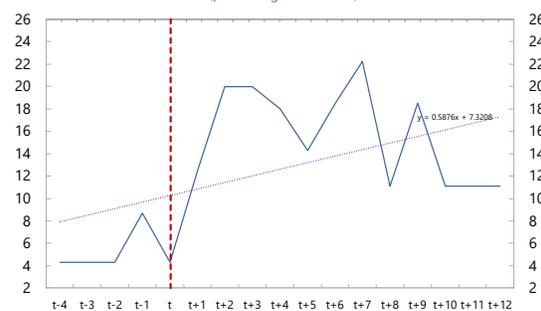
Créditos Malparados
(percentagem do total)



Fonte: BNA

Contudo, a percentagem dos bancos com CAR inferior ao mínimo regulamentar aumentou para 20% até meados de 2015, em comparação com apenas 4% antes da crise.

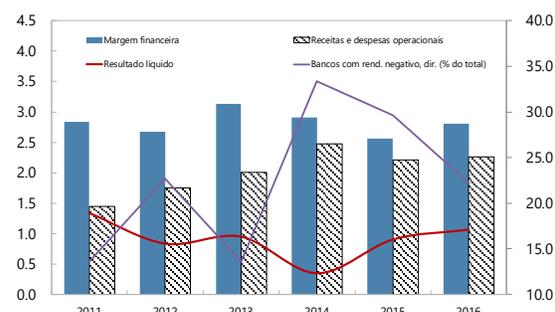
Bancos abaixo do CAR
(percentagem do total)



Fonte: BNA.

O número de bancos que registaram receitas negativas aumentou após a crise.

Rentabilidade dos Bancos e Determinantes
(Em mil milhões de USD, salvo indicação em contrário)



Fonte: Abanc.

11. Os testes de stress foram realizados em 11 bancos representando 90% dos depósitos.

Os bancos foram divididos entre três subgrupos: (a) bancos de grande porte; (b) bancos de médio porte; e (c) bancos de pequeno porte. Os bancos locais e os bancos estrangeiros seguem modelos de

⁴ Um estudo do FMI, de autoria de Cihak, apresenta uma ferramenta baseada no Excel para realizar testes de stress em todo o sistema utilizando as demonstrações financeiras de cada banco. A ferramenta é flexível e transparente, pois é relativamente fácil de compreender, explicar e adaptar às circunstâncias do país. Pode ser utilizada para realizar testes de stress com dados limitados, mas oferece um conjunto mais abrangente de testes de stress quando há mais dados disponíveis. A sua desvantagem está relacionada com a dependência de informações contabilísticas. Portanto, a qualidade dos resultados depende da disponibilidade de dados.

negócios diferentes. Os bancos estrangeiros reduziram acentuadamente as suas atividades de crédito e aumentaram as suas aplicações em títulos do governo. Os bancos locais têm um mercado alvo mais amplo, que reflete as necessidades de desenvolvimento do país, mas recentemente também reduziram a sua concessão de empréstimos ao sector privado. A gestão de riscos nos bancos estrangeiros tende a seguir as diretrizes internacionais.

12. Os testes de stress cobriram um período de quatro anos (2013–2016), avaliando o impacto em diferentes momentos para obter uma ideia abrangente da evolução das vulnerabilidades. A análise dos anos mais distantes visou identificar o impacto total do choque no decorrer do tempo, incluindo o processo de recuperação e as potenciais tendências estruturais, em vez de estimativas para pontos específicos, em vista da incerteza que acompanha horizontes de tempo mais prolongados. Na falta de informações sobre exposições estrangeiras individuais nos bancos, foram realizados apenas os testes de solvabilidade e risco de crédito. O risco de concentração decorrente do incumprimento de grandes exposições e os choques sectoriais não foram analisados devido a falta de dados granulares.

13. Pressupõe-se um ambiente desafiador para os bancos em virtude dos vínculos com a macroeconomia. Utilizamos o choque efetivo dos preços do petróleo que teve início em 2014, que causou a queda das receitas tributárias e exportações, e levou à interrupção do crescimento económico e à aceleração da inflação para mais de 40%. Pressupomos um ajustamento fiscal e cambial parcial ao choque, com uma depreciação da taxa de câmbio superior a 30%. Por sua vez, a deterioração das condições macroeconómicas exerceu pressão sobre as condições financeiras, manifestando-se no crescimento negativo do crédito e na deterioração dos créditos malparados, que atingiram mais de 20% do total de empréstimos.

14. Os testes concentram-se no risco de crédito, pela sua importância para Angola após o choque dos preços do petróleo. O crédito tem sido o negócio principal da maioria dos bancos em Angola na última década. O risco de crédito centra-se no risco de que os tomadores de empréstimos dos bancos não cumpram com as suas obrigações contratuais. O choque do risco de crédito consistiu num aumento agregado de créditos malparados, com uma redução da qualidade de empréstimos classificados em todas as classes de crédito. Em outras palavras, pressupõe-se que os bancos com maior volume de créditos malparados no passado tenham créditos malparados adicionais em virtude do choque. Para identificar a gravidade dos choques, foram utilizados dados históricos sobre a elasticidade de créditos malparados em relação ao PIB, à taxa de câmbio e a outras variáveis macroeconómicas relevantes, assim como choques *ad hoc* que estão em linha com exercícios de FSAP realizados em países similares.

15. Os testes de stress confirmam a deterioração da capacidade de resistir a choques dos preços do petróleo (Figura 5). O capital do sistema bancário cai 6 pontos percentuais em 2013, mas, em termos gerais, os bancos continuam bem capitalizados. Em 2014, o CAR estaria em torno do mínimo regulamentar, no agregado, se ocorrer uma deterioração de 20% dos empréstimos de boa qualidade em todas as classes, mas surgem pressões para bancos de médio e pequeno porte. Em 2015, injeções de capital e aumento da rentabilidade aumentam a resistência dos bancos à deterioração dos ativos, com o capital do sistema situando-se em 1 ponto percentual acima das

normas regulamentares, mas cinco dos 11 bancos continuam com capital insuficiente. Em 2016, a situação melhora na maioria dos bancos devido as capitalizações, exceto em dois dos três bancos públicos.

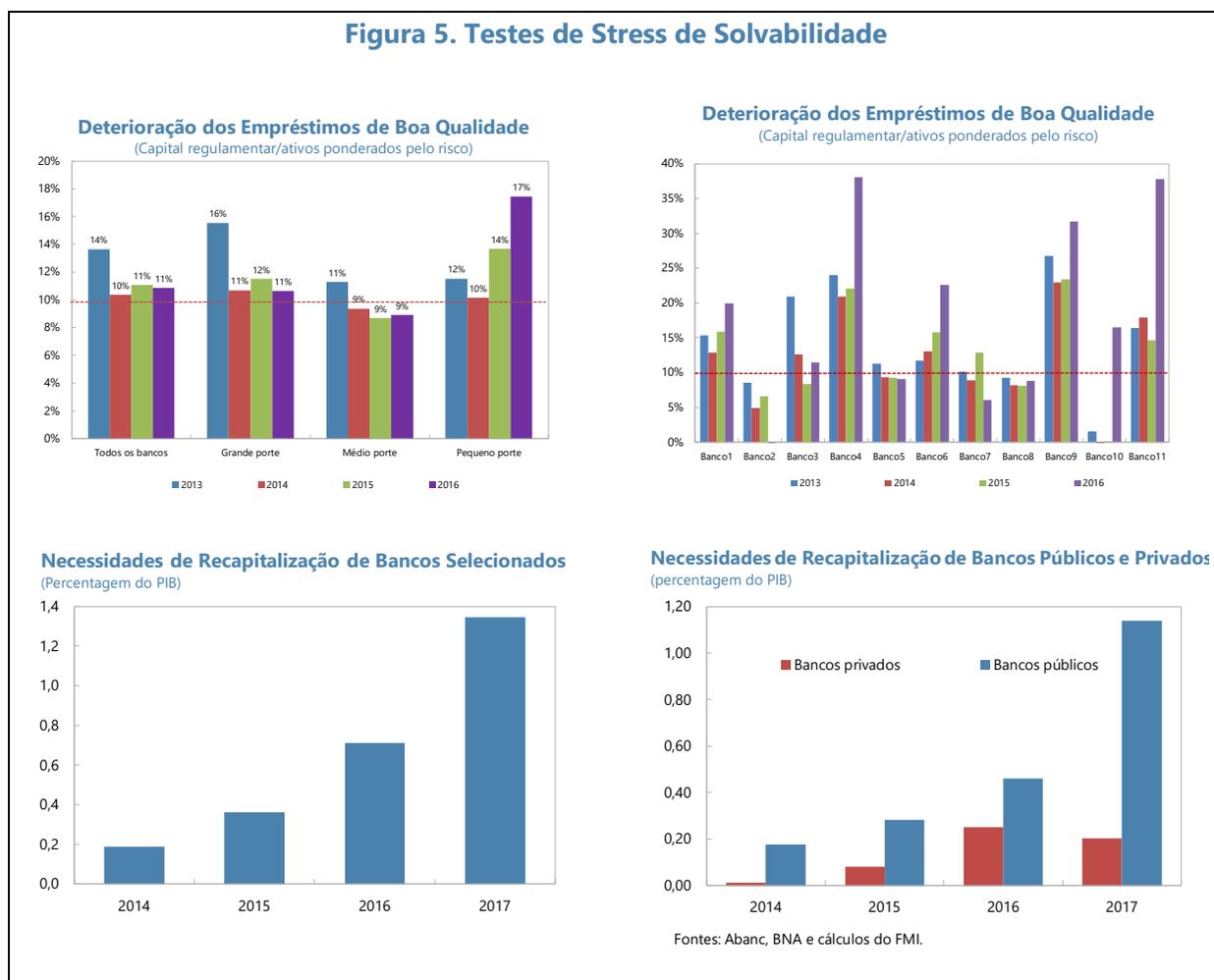
16. No cenário de stress, as necessidades de capitalização são maiores nos bancos estatais.

Estimamos que as necessidades de recapitalização dos bancos mais do que dobrariam, de 0,2% do PIB em 2014 para cerca de 0,7% do PIB em 2016, antes de atingir 1,3% em 2017. É importante observar que o limite superior dos custos fiscais potenciais no cenário de stress é mais elevado do que o custo para os acionistas privados. Isto confirma que a deterioração das condições financeiras devido a choques dos preços do petróleo é maior nos bancos estatais, o que cria passivos contingentes potenciais para o orçamento.

17. Também se utiliza testes de stress reversos para avaliar a resiliência dos bancos ao choque dos preços do petróleo. O teste foi concebido para medir a dimensão de um choque necessário para que um banco ultrapasse um limite predeterminado, como a exigência de capital mínimo. Este método é bastante útil, sobretudo quando a granularidade dos dados é pequena, e produz o seguinte indicador de resiliência bancária:

$$X = \frac{(RC + Inc) - (SRC * RWA)}{(-SRC * PL * LLP) + (LLP * PL)}$$

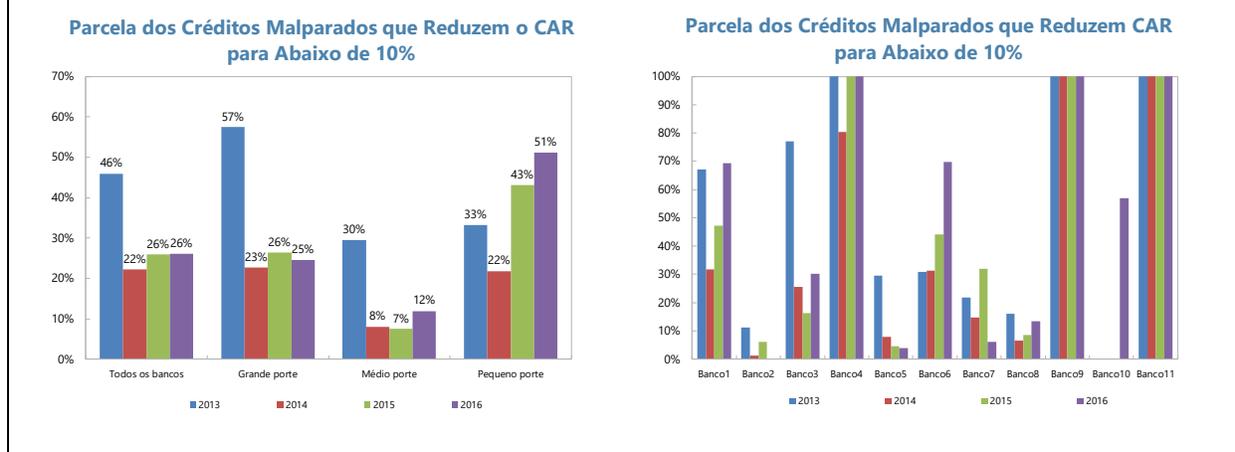
Figura 5. Testes de Stress de Solvabilidade



Onde: X é o tamanho do choque que causaria a queda do capital abaixo do limite; RC é o capital regulatório; SRC é o capital sob stress ou o limite mínimo a ser testado; Inc é o rendimento; PL são empréstimos de boa qualidade; LLP são as provisões para perdas com empréstimos; e RWA são os ativos ponderados pelo risco. Aplicado a várias amostras, o teste oferece uma ideia da evolução da margem de segurança subjacente de um banco em relação ao rácio de capital mínimo exigido.

18. Os resultados do teste de stress reverso confirmam uma deterioração da posição dos bancos como resultado do choque do preço do petróleo (Figura 6). Em termos gerais, a parcela de empréstimos de boa qualidade em todo o sistema, que causaria a queda do CAR para abaixo do mínimo regulamentar, cai significativamente de 46% em 2013 para 22% em 2014. A deterioração é ampla: de 57% para 22% nos bancos de grande porte; de 30% para 8% nos bancos de médio porte; e de 33% para 22% nos bancos menores. Apesar de uma recuperação em 2015 dos bancos grandes e pequenos, a diferença entre os rácios de capital projetado e obrigatório continuou a diminuir nos bancos de médio porte.

Figura 6. Teste de Stress Reverso para Bancos



19. Os resultados do teste de stress reverso são inconclusivos para bancos individuais, mas confirmam as posições vulneráveis dos bancos estatais. A maioria dos bancos é resiliente devido a fortes posições iniciais. Alguns bancos menores têm maiores margens de capital, e geralmente são avessos ao risco e, portanto, não são afetados pela deterioração da capacidade de pagamento da maioria dos agentes económicos. Por exemplo, nos bancos 4, 9 e 11, seria necessário o incumprimento de toda a carteira de créditos malparados (100%) antes que descumprissem as exigências de capital mínimo. Mas dois dos três bancos estatais com baixa capitalização e com exposição ao Estado e a indivíduos enfrentam desafios significativos, exceto um em 2016, após uma injeção de capital dos acionistas.

E. Gestão do Nexo entre o Estado e os Bancos

20. Conceitualmente, o Estado e os bancos mantêm vínculos estreitos por meio de canais diretos e indiretos. Estes canais incluem os créditos dos bancos ao Estado, vínculos indiretos entre as notas de crédito do Estado e dos bancos, mecanismos de proteção públicos, operações de garantia e os efeitos de crises fiscais sobre a economia em geral. Em virtude destes inter-relacionamentos, os problemas do sector bancário podem criar pressões para o Estado e vice-versa.

21. Os principais canais que explicam o nexo entre o Estado e os bancos em Angola incluem: o investimento em títulos públicos e as redes de segurança. Realiza-se uma avaliação preliminar do canal do investimento em títulos públicos por meio de uma análise de balanços patrimoniais sectoriais.⁵ A análise de redes de segurança, por sua vez, baseia-se em regressões de painel.

⁵ A análise utilizou estatísticas monetárias e financeiras, assim como informações sobre a posição de investimento internacional, todas reportadas pelo BNA ao Departamento de Estatística do FMI, para além de outras informações disponíveis à equipa que trabalha com Angola. Considerando-se que a maioria das informações sobre o setor externo está a ser melhorada/revisada, os resultados devem ser interpretados com cautela.

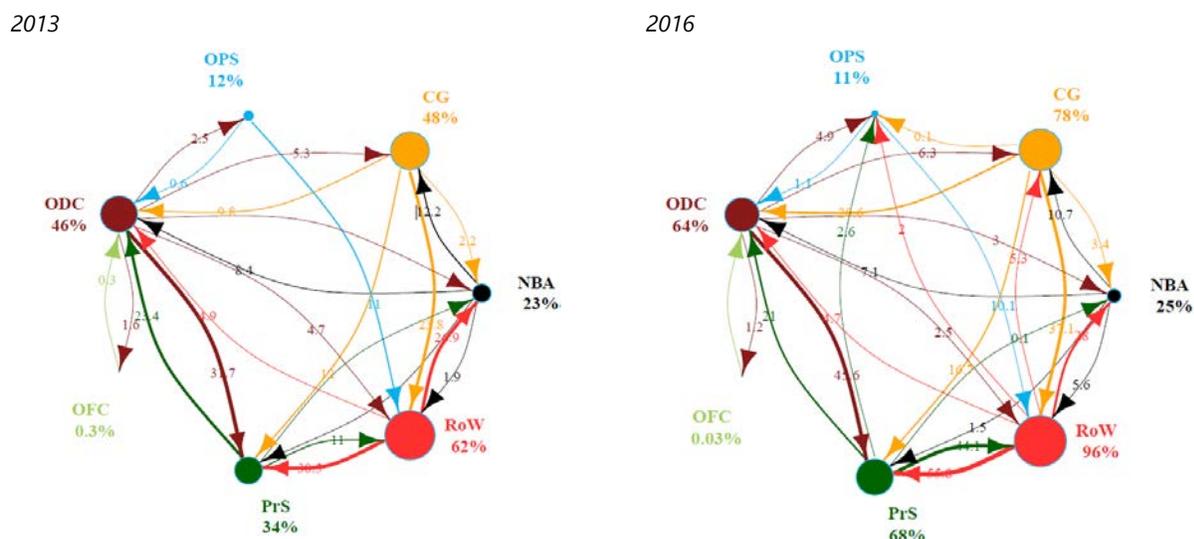
O Canal dos Títulos Públicos

22. É realizada uma avaliação preliminar do canal dos títulos por meio de uma análise de balanços patrimoniais sectoriais. A análise utilizou estatísticas monetárias e financeiras, assim como informações sobre a posição de investimento internacional, todas reportadas pelo BNA por meio do Departamento de Estatísticas do FMI. Considerando-se que as informações sobre o sector externo ainda estão a ser melhoradas, os resultados devem ser interpretados com cautela.

23. A análise de balanços patrimoniais sectoriais revela exposições crescentes que poderiam criar vulnerabilidades. Nomeadamente, a exposição da banca ao risco soberano interno tem aumentado, pois detêm 21% do PIB em dívida pública, comparada com a exposição do sector privado à banca, principalmente na forma de depósitos, que representa cerca de 46% do PIB. Os bancos tipicamente concedem menos empréstimos ao sector privado do que recolhem em depósitos (o rácio empréstimos/depósitos é de aproximadamente 60%). Embora o motivo para a reter uma grande carteira em títulos públicos seria a liquidez ou a gestão de garantias, o incentivo para os bancos angolanos parece ser a proteção contra ajustamentos cambiais, pois a maioria dos títulos está indexada ao dólar americano e com vencimento em dois anos.

- **Bancos comerciais.** O balanço patrimonial do sector bancário (outras sociedades depositárias) mostra que os seus principais passivos (quase três quartos do total e equivalentes a 46% do PIB) referem-se ao sector privado, principalmente depósitos. Estes recursos, por sua vez, são apenas parcialmente emprestados ao sector privado (cerca de 21% do PIB), investidos em títulos públicos (21% do PIB) e aplicados no exterior (2,5% do PIB). Os bancos também mantêm um alto nível de reservas depositadas no BNA (7% do PIB).
- **Governo central.** Tem uma posição líquida de ativos negativa, representando 56% do PIB, em decorrência do seu endividamento a credores externos e internos. Os passivos externos (37% do PIB) consistem, em grande medida, em empréstimos, enquanto que os passivos internos são tipicamente títulos detidos pela banca (21% do PIB) e por empresas privadas (17% do PIB).
- **Exposições crescentes.** Uma comparação entre as posições em 2013 (antes do choque do petróleo) e 2016 confirma um aumento aproximado de 20% do PIB nos passivos do governo e dos bancos. Como esse aumento não foi compensado por um aumento correspondente dos ativos, os ativos líquidos do governo e dos bancos sofreram uma deterioração de 25% do PIB e 10,5% do PIB, respetivamente. Estes resultados estão alinhados com o aumento das pressões fiscais em decorrência da quebra dos preços do petróleo e indicam que os ativos dos bancos continuam a ser de qualidade mais baixa.

Figura 7. Análise de Balanços Patrimoniais Sectoriais



Observação 1: Dados referentes ao fim de 2013 fim de 2016.

Observação 2: O tamanho do nodo é proporcional à parcela de cada sector no total de passivos. Os números de nodos são percentagens do PIB. A direção das setas aponta a fonte de exposição do sector (o emissor dos passivos) e o sector sujeito à exposição (o detetor dos passivos). A espessura da seta é proporcional à dimensão da exposição em relação ao PIB.

Observação 3: CG = governo central, NBA = banco central, ODC = outras sociedades depositárias (bancos), OFC = outras sociedades financeiras, OPS = outro sector público, PrS = sector privado, RoW = resto do mundo.

24. Os bancos geralmente detêm montantes significativos de dívida pública por vários motivos, entre outros: liquidez – ativos que apoiem financiamentos de curto prazo e sirvam como garantia; gestão de risco –transferência de risco ao Estado; e repressão financeira – quando os governos forçam os bancos a absorver esses títulos. Avaliou-se os determinantes da carteira de títulos públicos dos bancos angolanos via regressão usando informações em painel sobre fatores macroeconómicos e específicos a cada banco. Dados macroeconómicos e bancários anuais referentes a 11 bancos durante o período de 2007–2016 foram obtidos do BNA. Informações de balanços patrimoniais e demonstrações do resultado foram obtidas da base de dados da Associação de Bancos. Estimou-se uma regressão em painel simples com efeitos fixos e com efeitos aleatórios.

$$TBs_{i,t} = \alpha + \beta_1 X_{i,t}^B + \beta_2 X_t^S + \beta_3 X_t^M + \varepsilon_{i,t}$$

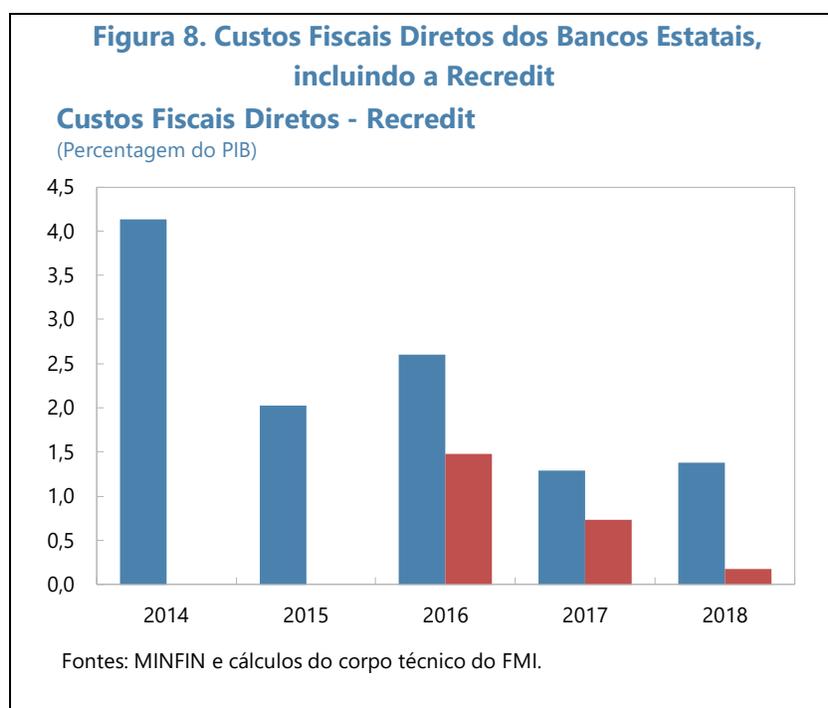
onde os subscritos i e t representam, respetivamente, bancos individuais e o tempo. A variável dependente TBs representa os títulos públicos detidos pelos bancos em percentagem dos ativos totais. X^B , X^S e X^M são, respetivamente, vetores de variáveis específicas aos bancos, variáveis de estrutura de mercado e variáveis macroeconómicas; ε representa o termo de erro. Os resultados estão apresentados no Apêndice 2.

25. Em Angola, os títulos públicos são utilizados para fins de liquidez e de gestão de carteiras. Uma correlação forte e negativa com a carteira de empréstimos indica que os bancos com menos oportunidades de investimento alocam seus recursos em títulos públicos. Os choques dos preços do petróleo apresentam uma relação negativa com o montante de títulos públicos,

confirmando de certo modo as dificuldades de financiamento do governo durante anos de crise. Contudo, bancos bem capitalizados e rentáveis tiram proveito da maior disponibilidade de títulos públicos.

Canal de Redes de Segurança

26. Os bancos públicos expõem o Estado a custos fiscais diretos em Angola. Entidades do sector público detêm participações (posições minoritárias) em seis bancos e, como mencionado acima, o governo controla diretamente três bancos que detêm cerca de 11% dos ativos do sistema bancário. Os bancos estatais atuam com garantias explícitas e implícitas do governo, que geram efeitos secundários bidirecionais entre o Estado e os bancos. Desde o choque dos preços do petróleo, o governo gastou cerca de 4% do PIB para recapitalizar esses bancos, e espera-se que tais custos atinjam 1% em 2018 (Figura 8).



27. Para avaliar a relevância empírica dos custos diretos decorrentes do mau desempenho dos bancos, estimou-se uma regressão com dados em painel para a rentabilidade dos bancos angolanos. Dados macroeconómicos e bancários anuais referentes a 11 bancos durante o período de 2007-2016 foram obtidos do BNA, e informações de balanços patrimoniais e demonstrações do resultado foram obtidas da base de dados da Associação de Bancos. Na estimação utilizou-se a abordagem do Método Generalizado de Momentos do Sistema de Arellano-Bond (1991). Este estimador remove a heterogeneidade específica dos painéis quando o número de painéis é grande e o de períodos é pequeno, e pressupondo-se a ausência de correlação nos erros idiossincráticos. Foi utilizada a especificação dinâmica do seguinte modelo:

$$ROA_{i,t} = \alpha + \beta_1 X_{i,t}^B + \beta_2 X_t^S + \beta_3 X_t^M + \varepsilon_{i,t}$$

onde os subscritos i e t representam, respetivamente, bancos individuais e o tempo. A variável dependente ROA representa o retorno sobre os ativos ou o retorno sobre o património. X^B , X^S e X^M são, respetivamente, vetores de variáveis específicas aos bancos, variáveis de estrutura de mercado e variáveis macroeconómicas; ε representa o termo de erro. Os resultados estão apresentados no Apêndice 3.

- No tocante aos fatores específicos aos bancos, o coeficiente do património é positivo e significativo, ou seja, os bancos bem capitalizados auferem retornos maiores em Angola. Como esperado, a ineficiência bancária (medida pelo rácio custos dos bancos/rendimentos líquidos com juros) está associada com um desempenho fraco. Mas o sinal positivo do coeficiente das despesas operacionais, que são dominadas por custos administrativos, indica que a maioria dos bancos pode repassar os custos ao mercado por meio de *spreads* mais elevados. Não obtemos evidências conclusivas de que o poder do mercado influencie os retornos da banca.
- As variáveis macroeconómicas têm um efeito significativo no desempenho dos bancos em Angola. A inflação tem um efeito positivo na rentabilidade dos bancos, sugerindo que os bancos preveem evoluções futuras da inflação corretamente e ajustam as suas margens rapidamente, reduzindo a expansão do crédito. O crescimento económico também tem um impacto positivo na rentabilidade dos bancos. É interessante observar que preços do petróleo mais baixos não parecem reduzir a rentabilidade dos bancos. Isto poderia ser explicado pelo nexos entre o Estado e os bancos, pois as crises do petróleo aumentam as necessidades de financiamento do governo, levando a uma maior colocação de títulos públicos e maiores margens para os bancos comerciais.
- Com base nos principais determinantes da rentabilidade da banca em Angola, assegurar um ambiente macroeconómico estável e uma operação eficiente e capitalização adequada dos bancos públicos poderiam aliviar os efeitos adversos do canal de rede de segurança.

F. Considerações Finais

28. A despeito da heterogeneidade significativa entre os bancos angolanos, é evidente que o seu desempenho está entrelaçado com o ciclo dos preços do petróleo. A forte dependência do petróleo constitui uma das principais fontes de resiliência, principalmente para os bancos privados, mas impõe riscos importantes aos bancos estatais. O principal canal de transmissão continua a ser o fiscal, pois a baixa dos preços do petróleo restringe os gastos públicos e enfraquece o PIB não petrolífero, criando dinâmicas favoráveis (desfavoráveis) que podem aumentar (diminuir) o crédito e a liquidez, dependendo das condições de cada banco. Como o recente choque dos preços do petróleo demonstrou, alguns bancos podem gerir e diversificar as suas carteiras para tirar proveito do aumento das necessidades de financiamento do governo. Evidentemente, isso deixa os bancos vulneráveis a episódios de crises soberanas e, ao mesmo tempo, inibe a concessão de crédito ao sector privado. Como o nexos entre os bancos e o Estado atua por meio de múltiplos canais de interação em Angola, as políticas devem seguir uma perspetiva holística, tendo em vista que centrar-se em canais específicos pode ter um impacto negativo em outros. Embora as conclusões baseadas em amostras pequenas ou períodos relativamente curtos de stress devem ser tomadas com grande cautela, as autoridades deveriam considerar as seguintes medidas:

- Assegurar uma maior solidez dos balanços dos bancos e do Estado para reduzir a probabilidade de crise soberana e, ao mesmo tempo, reforçar a resiliência dos bancos a choques e evitar a transmissão e amplificação de stress financeiro com efeitos adversos sobre o crédito e a liquidez.
- Monitorizar atentamente a alocação excessiva de títulos públicos aos bancos para evitar-se a criação de um mercado cativo que desincentive um comportamento fiscal prudente e iniba o desenvolvimento de mercados de capitais como alternativa viável para investimentos.
- Melhorar a monitorização para identificar oportunamente os riscos e as respostas de política, inclusivamente pela avaliação da solidez subjacente dos bancos por meio de uma supervisão vigorosa, da análise da qualidade dos ativos e da melhoria das práticas de gestão de riscos para evitar aumentos recorrentes dos créditos malparados.
- Desenvolver mecanismos público-privados de absorção de perdas, que restrinjam a necessidade do apoio do sector público de modo a tornar as intervenções cada vez menores, pontuais e com duração limitada. A este respeito, o retorno da Recredit à sua missão original e a adoção de uma cláusula de caducidade para as suas operações poderiam limitar os passivos contingentes do governo.
- Assegurar a adoção de planos de ação pelos bancos com capital inadequado para atender as exigências de capital e monitorizar atentamente a sua implementação.

Apêndice I. Aspetos Operacionais da Recredit

1. Angola criou uma empresa de gestão de ativos para adquirir crédito malparado dos bancos comerciais. A Recredit foi criada em 4 de Agosto de 2016. É de propriedade integral do estado, com poderes e obrigações exercidos pelo Ministro das Finanças. A missão da empresa é adquirir, restaurar e revitalizar créditos malparados com o objetivo de contribuir para a estabilidade do sistema financeiro, entre outros, em prol do desenvolvimento de Angola. A Recredit tem um Conselho de Administração composto por seis membros, incluindo três das autoridades fiscais, e ainda não foi submetida a regulamentação e supervisão.

2. A missão original da Recredit era limitada. Durante a sua primeira fase, a Recredit foi estruturada como um veículo para absorver créditos malparados no valor de Kz 201 mil milhões – do total estimado de Kz 705 mil milhões em Maio de 2016 – que estavam no balanço patrimonial do BPC. O BPC, um banco sistémico estatal, com cerca de 17% dos ativos do sistema bancário, é reconhecidamente insolvente e em condições de liquidez apertada que resultaram na suspensão das suas atividades de crédito em meados de 2015.

3. A missão da Recredit foi ampliada e modificada em fins de 2016. Um decreto presidencial ampliou a missão da Recredit para adquirir créditos malparados recuperáveis de todo o sistema bancário e, assim, restaurar a capacidade de concessão de crédito. A Recredit já negociou compras de créditos malparados no valor aproximado de Kz 300 mil milhões do BPC e está a discutir com outros cinco bancos para adquirir cerca de Kz 180 mil milhões adicionais.

4. Com base na experiência internacional com empresas de gestão de ativos, as características Recredit causam preocupações. Embora qualquer quadro de resolução tenha de ser adaptado às condições específicas do país, há fatores comuns que contribuem para o bom desempenho das empresas de gestão de ativos e que estão claramente ausentes ou deficientes no caso de Angola.

- *A capacidade de definir o valor de mercado dos créditos malparados é limitada.* Foi indicado que a Recredit planeia adquirir créditos malparados com um desconto médio de 75%, mas a identificação do valor de mercado desses ativos é desafiante. É difícil definir o valor correto em vista do registo inadequado de empréstimos, e da falta de documentos comprobatórios, de avaliações independentes de garantias, e de agilidade na tomada de decisões sobre a aquisição de ativos por uma equipa que ainda precisa de maior capacitação. Além disso, numa conjuntura económica frágil, há complexidades na determinação da probabilidade de recuperação dos ativos, incluindo projeções de fluxo de caixa.
- *O mandato mais amplo não é recomendado para Angola.* Cerca de 80% dos créditos malparados estão concentrados nos bancos estatais. A inclusão de bancos privados pode criar um risco moral e gerar incentivos para vender créditos de boa qualidade ou que poderiam ser recuperáveis através de negociação com os devedores individuais, prejudicando potencialmente a disciplina na concessão de crédito. Além disso, a missão de recuperar projetos de investimento por meio de parcerias estratégicas e retorná-los à economia é complexa e morosa, exigindo um nível significativo de conhecimentos especializados.
- *A falta de autonomia política prejudica a eficiência da Recredit.* A maioria dos créditos malparados parece estar relacionada com pessoas politicamente expostas (PPE). A Recredit, uma sociedade de propriedade integral do governo, tem independência limitada e é suscetível a pressões políticas. Há um

risco significativo de que as aquisições de ativos sejam determinadas por conexões políticas e não por critérios técnicos.

- *São significativos os obstáculos legais a vendas de créditos malparados no mercado.* Embora não seja necessário obter o consentimento legal do tomador para a transferência de ativos, a base para uma transferência clara de propriedade em todas as operações com ativos não está totalmente garantida na legislação. As ações de execução e as tentativas dos credores para aprovar uma reestruturação de dívida podem estar sujeitas a atrasos causados pelos devedores ao acionar processos de falência. A capacidade de recuperar garantias com rapidez é dificultada pela lentidão do sistema judicial.
- *A capacidade dos devedores de iniciar processos para a aquisição de créditos malparados cria oportunidades de exploração.* O processo de venda de créditos malparados pode ser iniciado pelo banco comercial ou pelo devedor, que é uma característica muito incomum e mal concebida. Quando iniciado pelo banco, o devedor tem o direito de recusar a transferência dos créditos malparados. Quando iniciado pelo devedor, a Recredit entraria em contacto com o banco para obter a sua anuência. O acesso direto de devedores poderia potencialmente criar oportunidades de *rent-seeking* e levar ao incumprimento de empréstimos bancários na esperança de que a Recredit seja mais leniente ao cobrar os empréstimos ou mais disposta a renegociar os termos.
- *Os incentivos para alcançar os objetivos desejados precisam de ser reforçados.* A Recredit não tem um período de existência predeterminado. Desta forma, a instituição fica vulnerável a tornar-se um “depósito de créditos malparados” politicamente motivado, com viés a prolongar a sua existência desnecessariamente às custas dos contribuintes.
- *A assistência aberta aos bancos cria potencialmente consequências não intencionais.* Como a Recredit também está autorizada a adquirir ativos dos bancos privados, sem uma orientação clara para a aplicação dos seus limitados recursos, há um dilema entre economizar esses recursos e utilizá-los com imparcialidade.
- *O apoio de outras instituições continua limitado.* A interação com o BNA atualmente é inadequada. A Recredit se beneficiaria por uma maior troca de informações e mais conhecimentos técnicos para reforçar a capacidade da sua equipa.

Angola: Tabela 1. Definição das Variáveis

Retorno sobre os ativos	Rentabilidade após os impostos/total dos ativos
Retorno sobre o património	Resultado líquido/património líquido
Capital	Património/total dos ativos
Tamanho	Ln(total dos ativos)
Eficiência	custos/rendimentos líquidos com juros
Poder de mercado	Empréstimos de bancos individuais/crédito interno do país
Gestão de custos	Ln(custos administrativos)
Produção cíclica	Taxa de crescimento do PIB
Inflação	Taxa de crescimento do IPC
Combustível	Preço do petróleo
Investimento	Bilhetes do Tesouro/total dos ativos

Angola: Tabela 2. Determinantes da Carteira de Títulos (Resultados)

	Efeitos Fixos	Efeitos Aleatórios
Empréstimos	-0.8147*** (0,17)	-0.6834*** (0,14)
Retorno sobre património	0.1205** (0,05)	0.1375*** (0,05)
Poder de mercado	0.9231** (0,42)	0.5594* (0,29)
Património	0.7415*** (0,27)	0.7618*** (0,24)
Inflação	0,024 (0,20)	0,0315 (0,20)
Preço do petróleo	-0.1279** (0,06)	-0.1322** (0,06)
N	109	109

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Angola: Tabela 3. Determinantes do Desempenho dos Bancos (Resultados)

	Retorno sobre ativos		Retorno sobre património	
	GMM		GMM	
	Robusto	SGMM	Robusto	SGMM
Tamanho (em log)	0,5842 (0,36)	-0.5888** (0,25)	8,5453 (7,94)	-0,3477 (3,43)
Eficiência (em log)	-4.1282*** (0,39)	-4.1320*** (0,21)	-46.2120*** (6,90)	-45.7871*** (2,94)
Despesas operacionais (em log)	-0.6653** (0,30)	0.3748* (0,22)	-13.8812** (6,67)	-6.9446** (3,19)
Poder de mercado	-0,0095 (0,02)	-0,0142 (0,02)	-0,1274 (0,42)	0.5086** (0,22)
Património	0.1089*** (0,04)	0.1042*** (0,02)	-1,0297 (0,66)	-1.1321*** (0,28)
Inflação	0.0308*** (0,01)	0.0327*** (0,01)	0.4442*** (0,14)	0.5061*** (0,12)
Preço do petróleo	-0.0105*** (0,00)	-0.0124*** (0,00)	-0,1223 (0,08)	-0.0879** (0,04)
Crescimento do PIB	0.0613*** (0,02)	0.0986*** (0,02)	0,5198 (0,60)	0.6487** (0,27)
Retorno sobre os ativos (em log)	-0,0249 (0,03)	0.0808** (0,03)	-0,0746 (0,11)	0,0079 (0,04)
N	81	94	81	94

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Referências

- Arellano, M. e S. R. Bond. 1988. "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations." Working Paper 88/4. Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Čihák, M. 2014. *Stress tester: a toolkit for bank-by-bank analysis with accounting data, A Guide to IMF Stress Testing: Methods and Models*. Fundo Monetário Internacional.
- Demirgüç-Kunt, A. e A. Huizinga. 1998. "Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence." *World Bank Economic Review* 13: 379-408.
- Kinda, T., M. Mlachila e R. Ouedraogo. 2016. "Commodity Price Shocks and Financial Sector Fragility." Working Paper WP/16/12. Fundo Monetário Internacional.
- Ong, L. 2014. *A Guide to IMF Stress Testing: Methods and Models*. Fundo Monetário Internacional.

GOVERNAÇÃO E DESEMPENHO ECONÓMICO EM ANGOLA¹

Este capítulo faz um balanço da situação atual, descreve as principais ações implementadas até agora pelo governo do Presidente João Lourenço e discute políticas para fortalecer ainda mais a governação e combater a corrupção em Angola. Desde o fim do conflito civil em 2002, Angola vem implementando um quadro legal para apoiar a boa governação e combater a corrupção. Apesar destes esforços, o país não alcançou os seus pares em África Subsariana (ASS) e continua a ter um desempenho inferior em muitas áreas da governação. Isto é reflexo de vários fatores, como deficiências remanescentes nos quadros legais e regulatórios, falta de consistência na aplicação das leis, e ausência de instituições anticorrupção independentes e com boa dotação de recursos. As ações tomadas até o momento pelo novo governo destinadas a promover a boa governação e combater a corrupção são encorajadoras e na direção certa. A melhoria da governação deverá promover o desenvolvimento liderado pelo sector privado e ajudará a alcançar um crescimento sustentável e inclusivo. Melhorar a qualidade da governação e reduzir a perceção da corrupção de modo a elevar Angola à média da ASS poderia acelerar o crescimento anual do PIB real em até 2 pontos percentuais no médio prazo, de acordo com nossas estimativas.

A. Introdução

1. O governo do Presidente João Lourenço, eleito em Agosto de 2017, está a tomar medidas vigorosas para abordar questões de longa data de governação e de perceções de corrupção elevada em Angola. O novo governo está plenamente consciente de que a má governação e a corrupção enraizada prejudicam as perspetivas de desenvolvimento de Angola. Assim, a melhoria da governação tem sido uma das prioridades principais do Presidente Lourenço. Nos primeiros seis meses desde que assumiu o cargo, o Presidente demitiu muitos funcionários públicos e iniciou investigações sobre possíveis casos de prevaricação em várias entidades públicas. Para além disso, criou uma unidade anticorrupção especializada que seria o principal órgão do poder executivo com um mandato para prevenir e reprimir os crimes relacionados à corrupção. O novo governo também está a reformular o quadro legal para melhorar a concorrência nos mercados internos e atrair o investimento direto estrangeiro (IDE). Esse novo quadro, se aplicado de forma eficaz, aumentará a transparência e estabelecerá igualdade de oportunidades, o que, conseqüentemente, seria um bom presságio para o desenvolvimento do sector privado e para o crescimento económico.

2. Este capítulo estuda a relação entre a governação e o desempenho económico em Angola. Identifica áreas com má governação em Angola, usando vários indicadores de governação ao longo do tempo e em relação a países congéneres; avalia as possíveis implicações macroeconómicas da má governação e da corrupção no país; discute reformas da governação em vigor e em andamento, inclusive as principais ações tomadas até ao presente pelo novo governo; e conclui com um resumo de sugestões com vistas ao futuro.

3. A governação refere-se ao “quadro para exercer a autoridade”, enquanto a “boa” governação refere-se à “qualidade” da governação e ao seu impacto nos resultados. De um modo geral, a governação está relacionada às “regras do jogo”, enquanto a “boa” e a “má” governação refletem como o jogo é jogado e os seus resultados. O FMI tem definido a governação como o

¹ Elaborado por Nelson Sobrinho (AFR).

conjunto de “instituições, mecanismos e práticas através dos quais o poder do Estado é exercido num país, inclusive para a gestão dos recursos públicos e a regulação da economia”. Da mesma forma, o FMI refere-se à “boa” governação como um conceito normativo, segundo o qual a “qualidade da governação pode afetar sua eficácia e eficiência na obtenção dos resultados desejados” (FMI, 2017a).

4. Para os objetivos deste capítulo, a corrupção é definida como “o abuso de cargo público para ganhos pessoais”. Esta definição é amplamente aceita na literatura especializada e usada pelo FMI e por outros organismos internacionais. Para além disso, está alinhada com as disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Como a definição sugere, a corrupção tipicamente está associada às funções do Estado e algumas delas — por exemplo, finanças públicas e regulação governamental — são particularmente suscetíveis à criação de oportunidades de corrupção (p. ex., FMI, 2018; Tanzi, 1998).

5. De maneira mais geral, incentivos económicos distorcidos e a falta de prestação de contas e transparência podem gerar oportunidades de corrupção. A corrupção pode surgir na prestação de serviços públicos (p. ex., concessão de licenças) e, mais especificamente, quando os funcionários públicos encarregados de fazer cumprir os direitos de propriedade e outros regulamentos estão em condições de exigir subornos. A corrupção é semelhante a um imposto distorcionário sobre o sector privado e, por isto, eleva os custos de produção. A corrupção também desvia recursos de usos produtivos (p. ex., a formação de capital humano) para atividades de *rent-seeking* e que geram menos crescimento, como os chamados “elefantes brancos” (ver, p. ex., Shleifer e Vishny, 1993; Acemoglu e Verdier, 1998). O Apêndice I ilustra a economia da corrupção através de um modelo simples de suborno.

6. A má governação e a corrupção sistêmica podem ser macro-críticas para o desempenho da economia e podem dificultar o crescimento através de diversos canais. Para além disso, a corrupção sistêmica é um sintoma da má governação e, assim, não se pode desvincular o combate à corrupção do fortalecimento da governação em geral (FMI, 2017a). Este capítulo concentrar-se-á principalmente nas seguintes dimensões da governação em Angola (FMI, 2018):

- *Governação orçamental.* A má governação e a corrupção erodem a mobilização de receitas, inclusive ao enfraquecer o cumprimento das obrigações tributárias; geram ineficiências e elevam os custos do lado da despesa quando os controlos da gestão financeira pública (GFP) são débeis; distorcem a despesa pública e a canalizam para áreas mais vulneráveis ao suborno, como a contratação pública; e prejudicam a prestação de contas, além de oferecer oportunidades de desvio de recursos públicos quando a transparência das finanças públicas é insuficiente (FMI, 2018; Baum *et al.*, 2017; Tanzi e Davoodi, 1997).
- *Regulação do mercado.* Regulação e burocracia pesadas geram oportunidades de corrupção, o que funciona como um imposto que desestimula o investimento privado (Mauro, 1995).
- *Estado de direito.* O cumprimento inadequado dos direitos de propriedade e da legislação, inclusive das leis anticorrupção, cria incerteza para os investidores privados e pode prejudicar a atividade económica (Gradstein, 2004; Acemoglu, 2006).

- *CBC/FT*. Um quadro débil de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (*CBC/FT*) pode comprometer a integridade do sistema financeiro, permitir a ocultação dos ganhos com a corrupção e dificultar o fluxo de capitais (p. ex., FMI, 2017b).

7. Este capítulo baseia-se numa avaliação do corpo técnico do FMI, complementada pela análise de vários indicadores de terceiros sobre a governação e a perceção da corrupção.

Fundamenta-se, sobretudo, no trabalho dos técnicos do FMI em questões relacionadas à governação em Angola, complementado pelo uso dos seguintes indicadores de terceiros: dois indicadores agregados de governação – Indicadores de Governação Mundial (WGI na sigla em inglês) de Kaufmann e Kraay, e Avaliação do Risco Político do Guia Internacional de Risco-País (ICRG na sigla em inglês), complementados pelo Indicadores da Facilidade de Fazer Negócios (DBI na sigla em inglês) do Banco Mundial; e dois indicadores de perceção da corrupção – Indicador de Controlo da Corrupção (CCI na sigla em inglês) do WGI e o Índice de Perceção da Corrupção (CPI na sigla em inglês), da Transparência Internacional.^{2,3} Estes indicadores cobrem diferentes países e períodos, mas são altamente correlacionados entre si (Tabela 1), embora algumas destas correlações sejam altas por construção (p. ex., o CCI é um componente do WGI agregado). Para facilitar a comparação entre países, os indicadores de governação (perceção da corrupção) são normalizados entre zero e 100, onde zero é o desempenho mais fraco (alto) e 100 o mais forte (baixo).

Governação	Governação		Corrupção	
	WGI	ICRG	CCI	CPI
WGI	1,00			
ICRG	0,88	1,00		
Perceção da corrupção				
CCI	-0,91	-0,78	1,00	
CPI	-0,94	-0,75	0,97	1,00

Fontes: WGI, Transparência Internacional, ICRG e cálculos do corpo técnico do FMI.
Nota: WGI = Indicador de Governação Mundial, ICRG = International Country Risk Guide, CCI = Control of Corruption Indicator, CPI = Índice de Perceção da Corrupção.

B. Ponto da Situação

² O WGI agregado usado neste capítulo foi construído pela equipa do FMI, combinando seus seis componentes individuais: *voz e prestação de contas, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade da regulação, estado de direito e controlo da corrupção*. Ver Kaufmann *et al.*, 2010, e <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

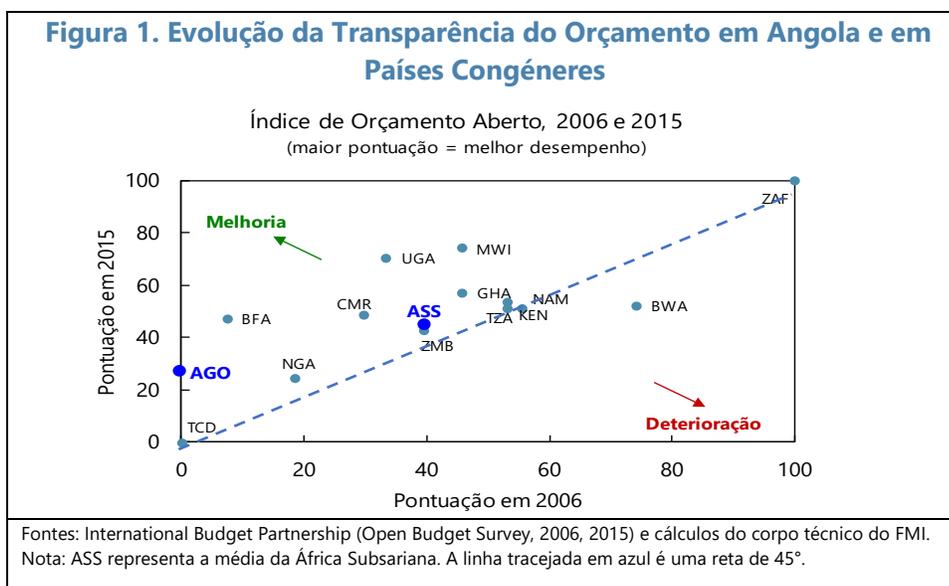
³ Em conformidade com a política do FMI, este capítulo usa vários indicadores da governação e corrupção. Os indicadores de terceiros ajudam a fornecer uma visão geral da governação e da corrupção num país relativamente a países congéneres, mas têm limitações e devem ser interpretados com cautela, inclusive porque alguns se baseiam na perceção (como o WGI e o CPI) e seus valores estão sujeitos a incertezas e mudanças de metodologia (por exemplo, em 2012, o método de compilação do CPI para agregar fontes de dados diversas foi simplificado de modo a incluir apenas os dados de um ano de cada fonte). Contudo, Hamilton e Hammer (2018) observam que o CCI e o CPI são indicadores válidos da magnitude da corrupção geral em muitos contextos nacionais.

Governança Orçamental

8. A transparência orçamental em Angola tem muitas deficiências. A pontualidade e a qualidade das estatísticas das finanças públicas são mais fracas do que o esperado para um país com o nível de rendimento per capita como o de Angola. Dados orçamentais consolidados e detalhados, como as receitas não petrolíferas e as despesas do governo, não são publicados durante o exercício financeiro. Os dados sobre as receitas petrolíferas são publicados mensalmente, mas os relatórios mais pormenorizados sobre essas receitas são divulgados apenas trimestralmente e com um longo desfasamento. Estas deficiências impedem o acompanhamento atempado da execução orçamental pelas partes interessadas, resultando em debilidades potenciais na prestação de contas. Para além disso, comprometem a identificação e a análise de riscos fiscais iminentes e, por extensão, a formulação de respostas de política atempadas. Criam também incertezas desnecessárias para os investidores e, potencialmente, levam a uma perceção desfavorável do risco soberano, como notas de crédito mais baixas e custos de financiamento mais altos (p. ex., Arbatli e Escolano, 2015).

9. Além disso, a qualidade e a transparência dos processos orçamentais de Angola são mais baixas em comparação com países congéneres. Até meados dos anos 2000, a preparação e execução do orçamento em Angola carecia de transparência, escrutínio e participação do cidadão. O governo costumava fornecer ao público informações escassas durante a preparação do orçamento e ao longo do exercício financeiro (*Open Budget Survey*;⁴ Chêne, 2010). Os esforços para aumentar a transparência das contas orçamentais na última década (p. ex., a publicação da proposta de orçamento), inclusive no contexto de um programa apoiado pelo FMI, elevaram a pontuação do país em inquéritos internacionais. Contudo, a fiscalização pela Assembleia Nacional da execução do orçamento no decorrer do ano é fraca atualmente. A pedido da Assembleia Nacional, o Tribunal de Contas de Angola emite relatórios de auditoria *ex-post* sobre a Conta Geral do Estado anual, mas as auditorias não abrangem todas as entidades do Estado e há poucos indícios de cumprimento das recomendações de auditoria. Um dos reflexos destas fraquezas é que, na pontuação geral da transparência, Angola permanece abaixo de países congéneres (Figura 1).

⁴ <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=ao>.



10. A supervisão das empresas estatais é amplamente ineficaz. O Instituto para o Sector Empresarial Público (ISEP) não tem conseguido impor boas práticas de governação corporativa entre as estatais. Nem todas as estatais apresentam suas contas anuais ao ISEP para aprovação, conforme exigido por lei, e muitas delas não mantêm contas em ordem e, portanto, aprovadas. Por exemplo, de acordo com o ISEP, apenas oito das 57 empresas estatais que apresentaram contas em 2014 tiveram suas contas aprovadas sem ressalvas (estatísticas detalhadas atualizadas não foram publicadas pelo ISEP). Para além disso, as estatais não fazem parte do perímetro das estatísticas das finanças públicas e continuam a ser uma fonte potencial de passivos contingentes para o orçamento do Estado.

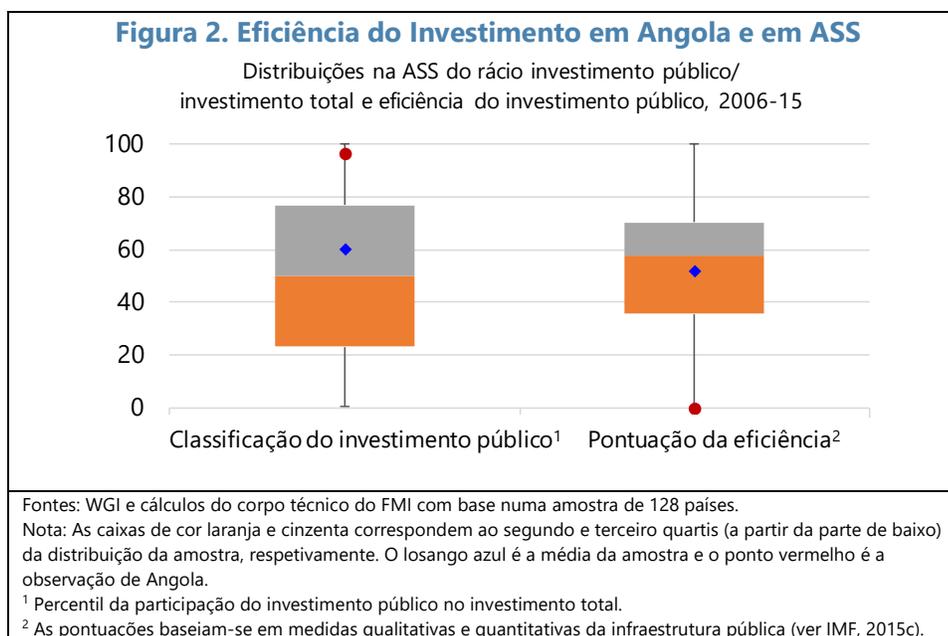
11. Angola avançou rumo a um controlo mais eficaz das despesas, mas deficiências importantes continuam. Com o apoio da assistência técnica (AT) do FMI, os grandes montantes de atrasados internos acumulados até 2014 foram liquidados, e fez-se um esforço para implementar as recomendações da AT a fim de evitar a recorrência deste problema no futuro. Contudo, o fraco cumprimento dos controlos internos e pressões sobre o fluxo de tesouraria como resultado da quebra dos preços do petróleo desde meados de 2014, além de pressões sobre os gastos no período que antecedeu as eleições de Agosto de 2017, levaram à acumulação de novos atrasados (o saldo dos atrasados internos é estimado em 4,5% do PIB no fim de 2017). A debilidade dos controlos das despesas prejudica a credibilidade das contas orçamentais e o planeamento orçamental, e cria oportunidades de corrupção.

12. O quadro de gestão do investimento público em Angola melhorou, mas a sua eficácia ainda é baixa. O quadro jurídico para a gestão do investimento público contém disposições sobre o planeamento, a execução orçamental e a contratação pública (p. ex., o Decreto Presidencial n.º 31/10, sobre o Programa de Investimento Público, e a Lei dos Contratos Públicos n.º 9/16). Os planos nacionais de desenvolvimento quinquenais (PND) de Angola identificam investimentos prioritários e definem indicadores de desempenho para os projetos estruturantes. Os PND estão integrados aos planos de desenvolvimento sectorial e regional e ambos fazem parte de uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo ("Angola 2025"). O país também criou um sistema informatizado para

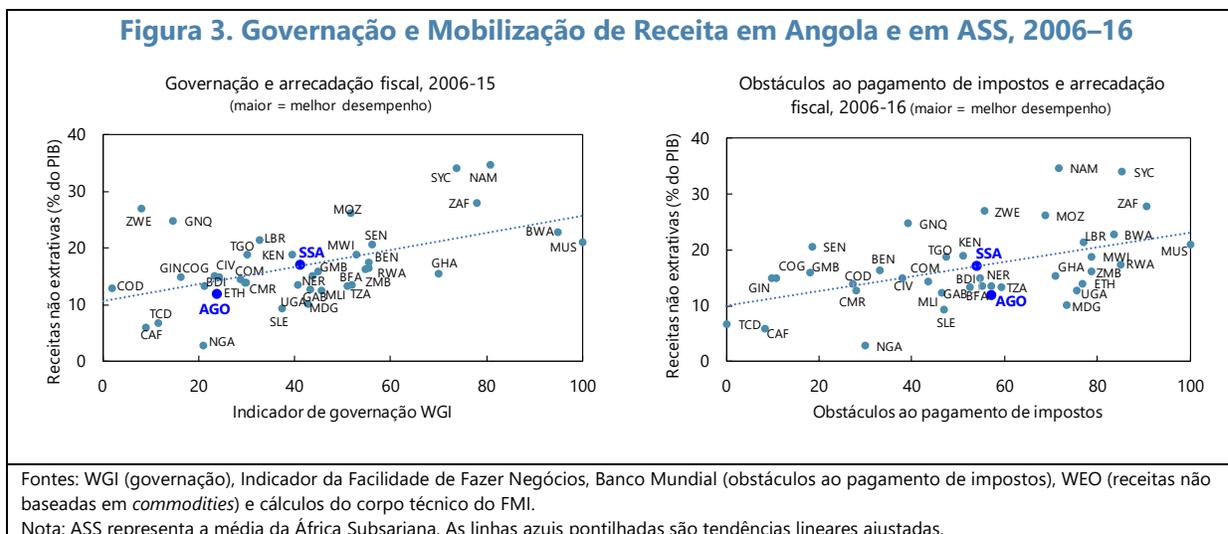
ajudar a elaborar e gerir o seu programa de investimento público (SIPIP), e o Ministério das Finanças tem uma unidade especializada para inventariar, registar e avaliar todos os bens públicos — a Direção Nacional do Património do Estado (DNPE). Na prática, no entanto, a eficácia da gestão do investimento público em Angola permanece baixa, inclusive por causa da falta de orçamentos plurianuais, da fraca avaliação e seleção de projetos e de vulnerabilidades no processo de contratação pública, conforme discutido a seguir.

13. A maioria das fases do ciclo do investimento público não cumpre integralmente as melhores práticas e isto pode criar oportunidades de corrupção. Várias deficiências foram identificadas, inclusive pela AT do FMI. Na *fase de pré-contratação*, não há obrigatoriedade de fazer estudos de pré-viabilidade que possam evitar custos desnecessários decorrentes dos grandes projetos avaliados como inviáveis nesta etapa. Na *fase de contratação*, faz-se uso de modalidades menos competitivas como o concurso limitado e a negociação, e há dependência de um número limitado de fornecedores regulares. Na *fase de execução*, são frequentes as alterações dos contratos públicos, muitas vezes implicando grandes aumentos no valor original do contrato. Por último, na *fase de pós-execução*, não é feita a avaliação *ex-post* do desempenho exigida por lei. Para além disso, as unidades orçamentais da maioria dos ministérios setoriais não dispõem de capacidade adequada. Tais deficiências, sobretudo o uso de procedimentos de contratação sem concorrência, a incerteza dos contratos e a fraca capacidade, expõem a estrutura de investimento público de Angola a vulnerabilidades.

14. Estas debilidades também estão correlacionadas com a baixa eficiência do investimento público em Angola. O investimento público foi alto na década anterior ao choque do preço do petróleo de 2014–15, representando cerca de metade do investimento total, um dos maiores rácios em ASS (Figura 2, primeira coluna). Contudo, a qualidade do investimento público foi baixa (Figura 2, segunda coluna). A fraca gestão do investimento público e a baixa qualidade da infraestrutura pública impediram a eliminação mais rápida de gargalos de infraestrutura e a geração de externalidades mais fortes que pudessem levar a um investimento privado maior.



15. Pagar impostos em Angola é oneroso. A Administração Geral Tributária (AGT), a nova autoridade tributária nacional, foi operacionalizada em 2015. Conta com uma unidade de grandes contribuintes, a Direção dos Grandes Contribuintes (DGC), que abrange cerca de 400 grandes empresas, que representam mais de 50% das receitas tributárias não petrolíferas. As unidades de grandes contribuintes são conhecidas por apoiarem o cumprimento tributário (p. ex., FMI, 2015a; Baum *et al.*, 2017). A AGT está a aumentar o uso de tecnologias da informação para melhorar a administração tributária e o cumprimento tributário. Ela já oferece o Portal do Contribuinte, um portal eletrónico através do qual as pessoas coletivas podem enviar suas declarações fiscais eletronicamente. Para além disso, está a implementar sistemas automatizados de dados aduaneiros (SYDONIA) e de administração tributária (SIGT). Contudo, ainda são muito os obstáculos ao pagamento de impostos em Angola (Figura 3 e Tabela 2), o que deixa a administração tributária vulnerável à corrupção. Fenochietto e Pessino (2013) argumentam que a corrupção pode ser um importante determinante do potencial tributário de um país. Ademais, a AGT é uma instituição jovem cujas operações ainda enfrentam deficiências, como a falta de conformidade com práticas de gestão de risco, de uma estrutura apropriada de gestão do desempenho e de uma estrutura organizacional com uma separação mais clara das funções e responsabilidades.



CBC/FT

16. O quadro de CBC/FT de Angola contém disposições que podem apoiar os esforços de combate à corrupção. As medidas de CBC/FT podem fornecer ferramentas úteis para apoiar os esforços destinados a prevenir, investigar e processar os crimes de corrupção. A principal lei de CBC/FT angolana foi promulgada em 2011 (Lei n.º 34/11). Ela criminaliza os delitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e contém medidas preventivas a serem aplicadas pelas instituições. Esta lei foi um marco importante, mas certas deficiências permaneceram, como a falta de criminalização abrangente das atividades de branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo.⁵

17. O quadro jurídico de CBC/FT foi reforçado em 2014 com a Lei sobre a Criminalização das Infrações Subjacentes ao Branqueamento de Capitais (Lei n.º 3/14), que designa a corrupção como uma das infrações subjacentes ao branqueamento de capitais. Isso se estende à corrupção passiva e ativa, ao tráfico de influência e a atos de corrupção fora de Angola. Para além disso, a Unidade de Informação Financeira (UIF) foi operacionalizada em 2015. Contudo, a UIF continua sem recursos suficientes para executar suas funções principais, quais sejam, identificar, avaliar e disseminar transações suspeitas, e enfrenta limitações de capacidade.

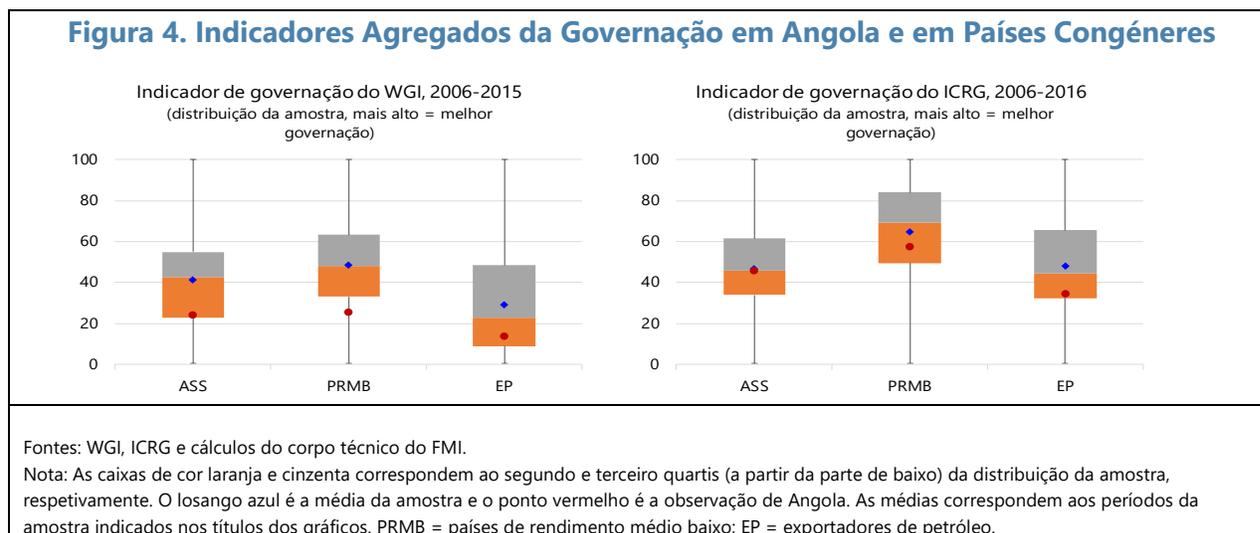
18. Desde a sua avaliação mútua em 2012, Angola avançou no fortalecimento do seu quadro de CBC/FT. Em Fevereiro de 2010, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) identificou Angola como um país com deficiências estratégicas em CBC/FT. Em 2011-12, Angola passou por uma avaliação do seu quadro de CBC/FT, mas permaneceu na “lista cinzenta” do GAFI devido às deficiências estratégicas do quadro. Em Fevereiro de 2016, tendo feito progressos suficientes na abordagem dos itens técnicos do seu plano de ação, Angola foi retirado do processo de monitorização do GAFI. O país deverá passar pela sua segunda avaliação mútua em 2020, quando será avaliado com base nas normas internacionais revistas de 2012 do GAFI.

⁵ <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/angola/documents/merangola2012.html>. Ver também Banco Mundial (2012).

19. Contudo, Angola ainda é percebida como uma jurisdição de maior risco. A perda de relações de correspondência bancária (RCB) em dólares americanos foi parcialmente atribuída a debilidades no quadro de CBC/FT e à percepção de Angola como uma jurisdição de maior risco, inclusive no que diz respeito à corrupção.⁶ Entre as debilidades, destacam-se deficiências legais que dificultam a responsabilização de pessoas politicamente expostas (PPE) internas e a insuficiência da supervisão das instituições financeiras baseada no risco (FMI, 2017b). É necessário um entendimento mais estruturado ou sistemático pela banca dos riscos de CBC/FT, inclusive com a aplicação de uma classificação de risco entre os diversos tipos de bancos (p. ex., entre bancos estrangeiros e os detidos ou controlados por PPE internas).

Governança Geral

20. A governança em geral em Angola é fraca em relação à de países congéneres, refletindo em parte as deficiências discutidas acima. Em geral, Angola tem uma pontuação baixa em comparação com a de países em ASS, países com rendimento per capita semelhante e países exportadores de petróleo (a lista de países usados na comparação consta do Apêndice II). A sua pontuação tipicamente se situa no quartil inferior da distribuição de muitos indicadores de governança (Figura 4).⁷ Contudo, Angola tem um desempenho mais favorável no indicador do ICRG — em torno da média da ASS — em parte refletindo a seu ambiente político estável desde o fim do conflito civil.

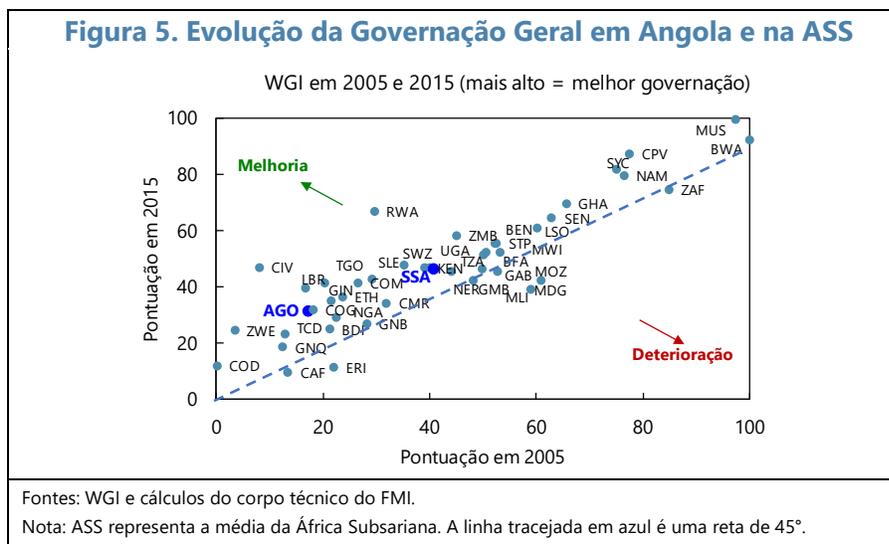


21. A governança em geral em Angola ainda precisa alcançar a de países congéneres em ASS. O longo conflito civil destruiu o capital físico e humano e solapou a capacidade do Estado para cumprir suas funções normais. O processo de construção do Estado acelerou-se desde o fim do conflito em 2002. Angola também melhorou a sua governança na última década, mas não

⁶ Outros fatores também contribuíram para a perda de RCB, como a retração dos bancos internacionais após a crise financeira mundial, exigências regulatórias e os requisitos dos próprios bancos quanto à gestão do risco (FMI, 2017b).

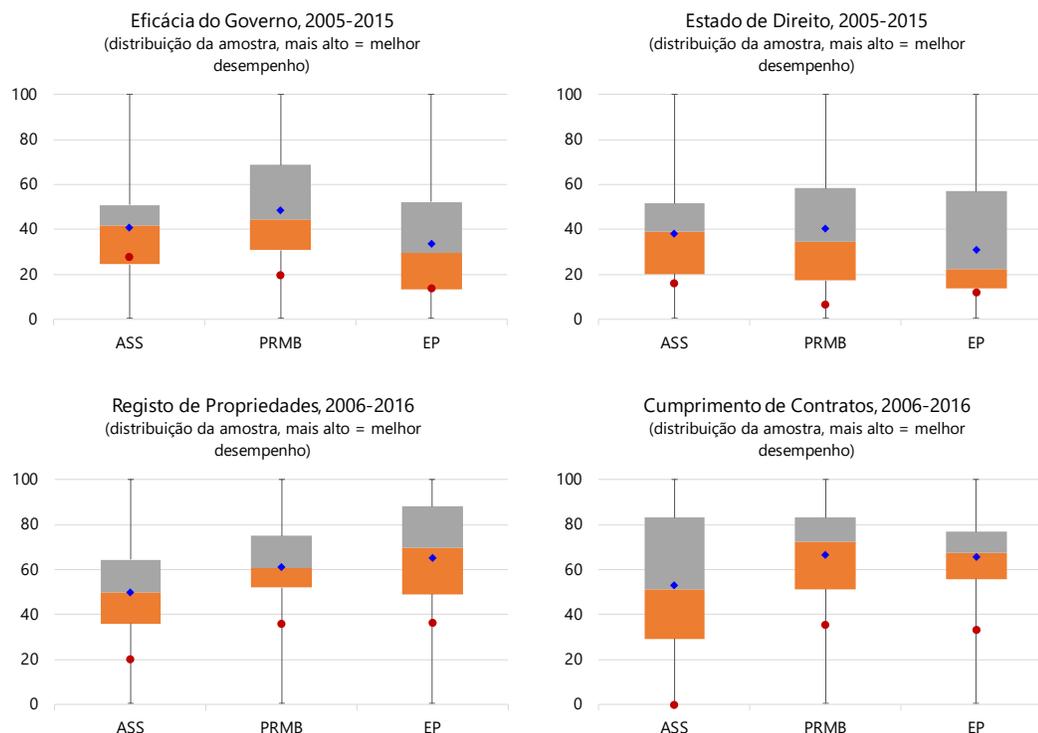
⁷ De maneira análoga, isto vale também para outros indicadores agregados da governança, como o Índice Ibrahim de Governança Africana, da Fundação Mo Ibrahim.

rapidamente o suficiente para alcançar a média da ASS, pois outros países subsarianos também melhoraram sua governação no mesmo período (Figura 5). Um padrão semelhante também se observa relativamente aos países de rendimento médio baixo e aos exportadores de petróleo.



Regulação Governamental e Estado de Direito

22. As pontuações de Angola também são baixas em muitos aspetos de governação, como a *eficácia do governo* – isto é, a capacidade do governo para formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz; o *estado de direito* e o *cumprimento de contratos* – ou seja, a capacidade para respeitar leis e contratos, e para garantir e fazer valer os direitos de propriedade; e o *registo de propriedades* – que ilustra a capacidade do governo para oferecer serviços públicos básicos com eficiência (Figura 6).

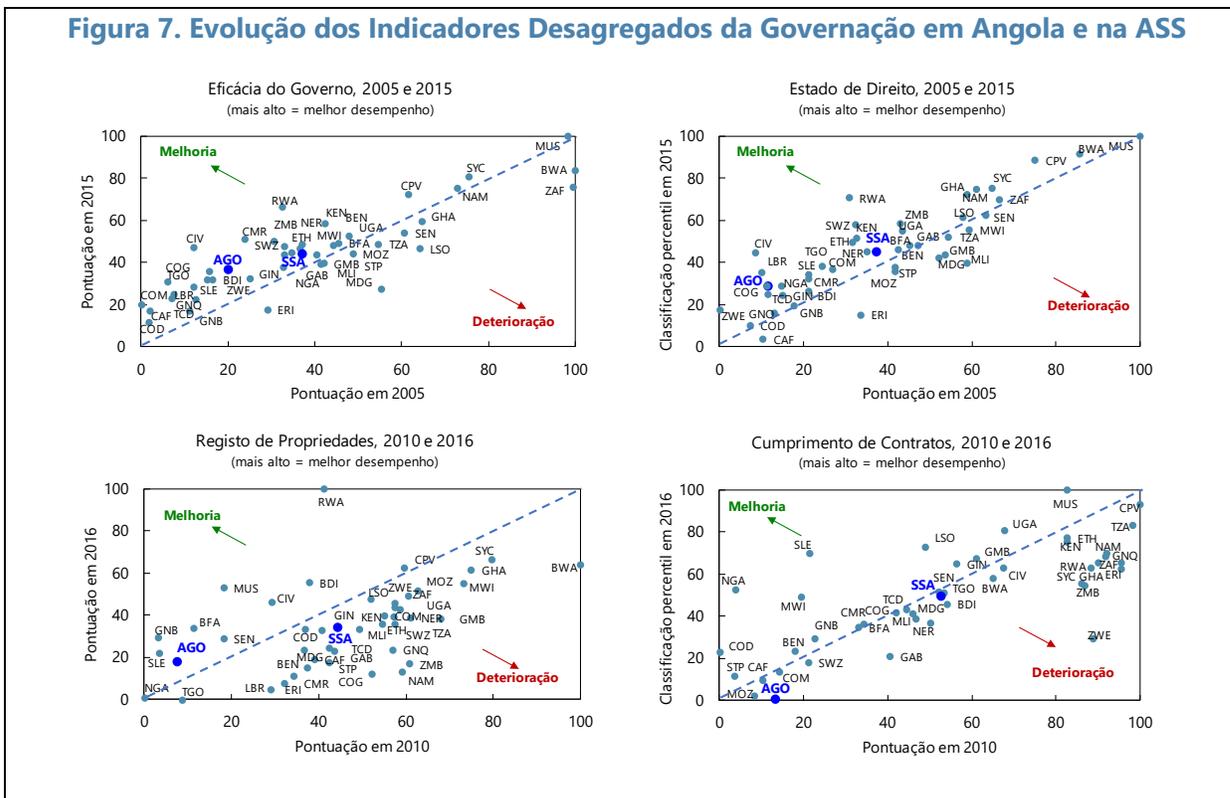
Figura 6. Indicadores Desagregados da Governação em Angola e em Países Congéneres

Fontes: WGI e cálculos do corpo técnico do FMI.

Nota: As caixas de cor laranja e cinzenta correspondem ao segundo e terceiro quartis (a partir da parte de baixo) da distribuição da amostra, respetivamente. O losango azul é a média da amostra e o ponto vermelho é a observação de Angola. As médias correspondem aos períodos da amostra indicados nos títulos dos gráficos. PRMB = países de rendimento médio baixo; EP = exportadores de petróleo.

23. Os avanços obtidos nos últimos anos foram insuficientes para aproximar Angola da média regional em dimensões importantes da governação. Angola aumentou a *eficácia do governo*, mas avançou menos no *estado de direito* e em áreas que apoiam os direitos de propriedade, como o *registo de propriedades* e o *cumprimento de contratos* (Figura 7). Este último reflete, em parte, um sistema judiciário ineficiente e um sistema ineficaz para a solução de conflitos no sector privado. Os empresários consideram que lidar com os funcionários da administração tributária ou obter uma licença ou autorização em Angola é oneroso em comparação com o que ocorre em países congéneres (Tabela 2).

Figura 7. Evolução dos Indicadores Desagregados da Governação em Angola e na ASS



Fontes: WGI (parte superior), Indicador da Facilidade de Fazer Negócios, Banco Mundial (parte inferior) e cálculos do corpo técnico do FMI. Nota: ASS representa a média da África Subariana. As linhas tracejadas em azul são retas de 45°.

Angola: Tabela 2. Perceção pelas Empresas do Ônus Regulatório em Angola e em Países Congéneros

(Médias percentuais, amostra de 122 países)

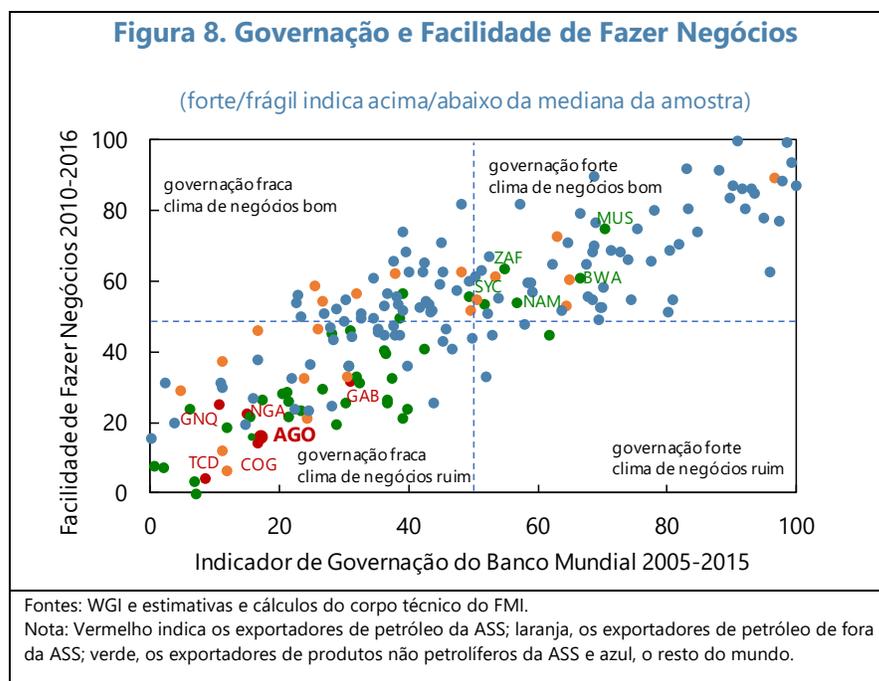
	1/	Administração tributária ¹	Licenças e autorizações ²
Angola	26,4	30,0	41,8
África Subariana	33,3	27,6	17,2
Países de rendimento médio baixo	30,0	21,6	15,3
Exportadores de petróleo	26,1	18,9	19,2

Fontes: Inquéritos do Banco Mundial a empresas (mais recentes desde 2010) e cálculos do corpo técnico do FMI.

¹ Percentagem das empresas que identificam a administração tributária como um importante entrave à realização de negócios.

² Percentagem das empresas que identificam a obtenção de licenças e autorizações como uma importante entrave à realização de negócios.

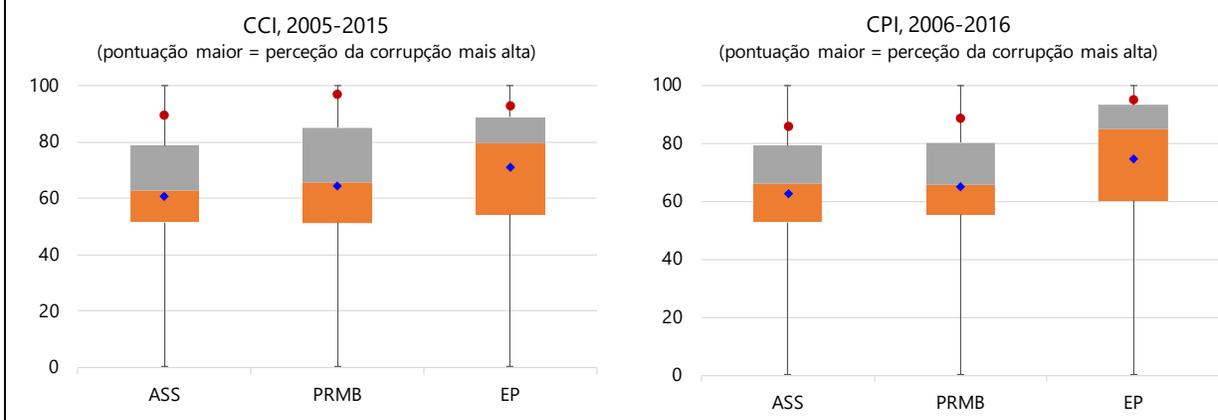
24. É provável que a má governação e o clima de negócios desafiador em Angola reforcem-se mutuamente. Angola está no grupo de países com governação e clima de negócios mais desfavoráveis (Figura 8). Sua pontuação no inquérito do Banco Mundial sobre a facilidade de fazer negócios é inferior à da maioria dos exportadores de petróleo e dos exportadores de produtos não petrolíferos da ASS, como Botswana e Namíbia. Os custos elevados de fazer negócios em Angola refletem múltiplos fatores, como o peso da regulamentação, a intervenção excessiva do Estado na economia, as barreiras ao IDE e uma política de vistos de trabalho que restringe o ingresso dos trabalhadores qualificados de que o país tanto precisa. A má governação e o clima de negócios desafiador criam oportunidades para a corrupção e fortalecem os grupos de interesse.



Perceção da Corrupção

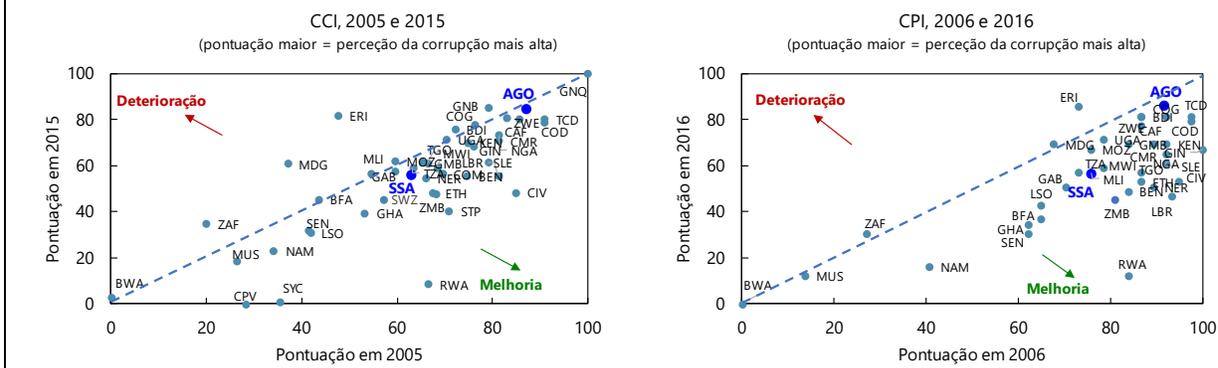
25. A perceção da corrupção em Angola é mais alta em relação à de países congéneres. As pontuações normalizadas da perceção da corrupção em Angola são desfavoráveis na maioria dos indicadores de corrupção e piores do que a dos grupos comparativos pertinentes (Figura 9), à semelhança das suas pontuações baixas em matéria de governação. Isto sugere que as políticas que fortalecem a governação em geral também podem reduzir as oportunidades de corrupção em Angola. Na última década, a perceção da corrupção melhorou consideravelmente em muitos países subsarianos, mas não avançou tanto em Angola, e permaneceu alta e estagnada no período posterior ao conflito civil (Figura 10).

Figura 9. Percepção da Corrupção em Angola e em Países Congéneres



Fontes: WGI, Transparência Internacional, ICRG e cálculos do corpo técnico do FMI.
 Nota: As caixas de cor laranja e cinzenta correspondem ao segundo e terceiro quartis (a partir da parte de baixo) da distribuição da amostra, respetivamente. O losango azul é a média da amostra e o ponto vermelho é a observação de Angola. As médias correspondem aos períodos da amostra indicados nos títulos dos gráficos. CCI = Indicador de controlo da corrupção, CPI = Índice de percepção da corrupção. PRMB = países de rendimento médio baixo; EP = exportadores de petróleo.

Figura 10. Evolução da Percepção da Corrupção em Angola e na ASS



Fontes: WGI, Transparência Internacional e cálculos do corpo técnico do FMI.
 Nota: ASS representa a média da África Subariana. CCI = Indicador de controlo da corrupção, CPI = Índice de percepção da corrupção. Cada uma das linhas tracejadas em azul forma um ângulo de 45°.

26. Inquéritos a empresas e empresários confirmam essa percepção agregada. Os respondentes relatam que a corrupção é um obstáculo importante aos negócios em Angola. Muitas empresas também revelam o pagamento ou a solicitação de suborno em troca de operações com o governo. As empresas percebem que a corrupção em Angola é duas a três vezes maior do que em grupos comparáveis (Tabela 3). Um inquérito recente a empresários chineses também mostra resultados semelhantes no caso de Angola e de outros sete países africanos (África do Sul, Etiópia, Costa do Marfim, Nigéria, Quênia, Tanzânia e Zâmbia). O inquérito revela que os empresários chineses classificam a corrupção como a sua maior preocupação, e quase 60% deles apontam a corrupção como uma barreira importante aos negócios. Em cinco dos oito países objeto do inquérito, 60% a 87%

das empresas chinesas admitiram que precisaram pagar subornos para obter serviços públicos básicos, como licenças (McKinsey, 2017).⁸

Angola: Tabela 3. Perceção da Corrupção pelas Empresas em Angola e Países Congéneres				
<i>(Médias percentuais, amostra de 122 países)</i>				
	O maior entrave ¹	Um entrave importante ²	Incidência de suborno ³	Profundidade do suborno ⁴
Angola	28,9	75,6	51,3	42,9
África Subsariana	8,2	40,2	24,1	18,5
Países de rendimento médio baixo	9,3	37,6	24,5	19,7
Exportadores de petróleo	10,3	42,0	26,6	21,6

Fontes: Inquéritos do Banco Mundial a empresas (mais recentes desde 2010) e cálculos do corpo técnico do FMI.

¹ Percentagem das empresas que consideram a corrupção o maior obstáculo à realização de negócios, entre 15 obstáculos.

² Percentagem das empresas que identificam a corrupção como um entrave importante ou muito grave à realização de negócios.

³ Percentagem das empresas que passaram por pelo menos um pedido de pagamento de suborno.

⁴ Percentagem das transações públicas em que um presente ou pagamento informal foi solicitado.

C. Impacto Macroeconómico

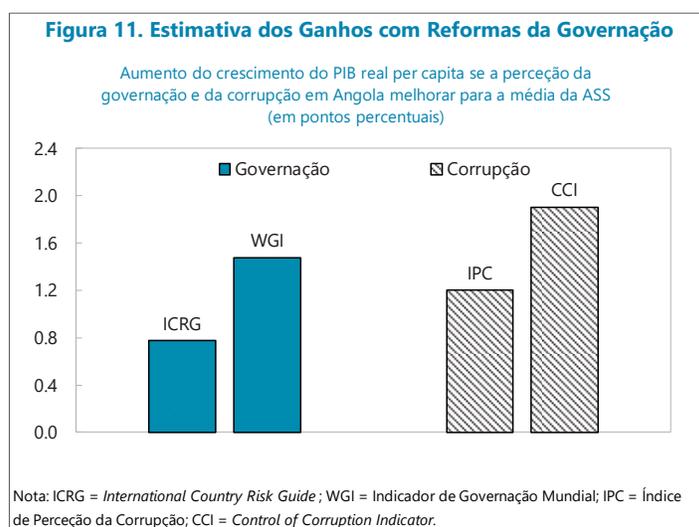
27. A literatura mostra um impacto negativo e significativo que a má governação e a perceção da corrupção têm sobre o crescimento. Mauro (1995) e muitos outros constataram que a má governação e a perceção da corrupção constroem o investimento e o crescimento. Vários estudos também encontraram uma forte correlação negativa entre a perceção da corrupção e o desempenho das finanças públicas, como quebra da arrecadação tributária e uma qualidade mais baixa da infraestrutura pública (Tanzi e Davoodi, 1997; FMI, 2016; Baum *et al.*, 2017). Ugur e Dasgupta (2011) fizeram uma meta-análise da correlação negativa entre a perceção da corrupção e o crescimento e concluíram que ela é genuína e relevante do ponto de vista económico. Constataram que uma melhoria de uma unidade na perceção da corrupção (equivalente a cerca de um desvio-padrão) aumentaria o crescimento anual do PIB per capita em cerca de 0,6 ponto percentual nos países de baixo rendimento (PBR) e em quase 0,9 ponto percentual numa amostra mista de PBR e de outros níveis de rendimento. O FMI (FMI, 2018) também estima ganhos semelhantes em termos de crescimento, 0,25 a 1,5 ponto percentual no caso da governação e 0,25 a 2 pontos percentuais no caso da perceção da corrupção, dependendo da técnica de estimação e das amostras usadas.

28. Angola pode colher ganhos possivelmente altos se melhorar a governação e reduzir a perceção da corrupção. Esta seção avalia o potencial aumento do crescimento a longo prazo de reformas que levem a qualidade da governação e o nível de perceção da corrupção de Angola à média da ASS. Os ganhos estimados baseiam-se em elasticidades estimadas pelo corpo técnico do FMI (Hammadi *et al.*, 2018) usando dados da ASS e dois indicadores de governação e perceção da

⁸ Este inquérito concentra-se em empresários chineses, mas suas constatações aplicam-se de maneira mais ampla. Para além disso, ele complementa a informação do inquérito às empresas do Banco Mundial (Tabela 3), que está desfadado no caso de Angola e de alguns outros países da amostra.

corrupção.⁹ Os potenciais ganhos de crescimento se a governação for fortalecida e a perceção da corrupção cair podem ser relativamente elevados:

- *Elevar a qualidade da governação em Angola ao nível da média da ASS poderia aumentar o crescimento real do PIB per capita em cerca de 0,75 a 1,25 ponto percentual ao ano, dependendo do indicador de governação utilizado (Figura 11, barras azuis). A melhoria de aspetos específicos da governação, como a qualidade e a eficácia da regulação do governo e do estado de direito, poderia gerar um crescimento adicional entre 0,5 a 1 ponto percentual. Isto sugere que reformar até mesmo um único aspeto da governação poderia afetar positivamente os demais devido as complementaridades (ver Tabela 1) e assim ampliar os ganhos totais de crescimento.*
- *Reduzir a perceção da corrupção em Angola para a média da ASS poderia aumentar o crescimento real do PIB per capita em cerca de 1,5 a 2 pontos percentuais ao ano, dependendo do indicador da perceção da corrupção utilizado (Figura 11, barras cinzentas).*
- Os ganhos estimados poderiam ser maiores se metas mais ambiciosas fossem perseguidas — por exemplo, elevar Angola à fronteira da ASS.



29. A melhoria da governação em geral também pode ajudar a aumentar as receitas não petrolíferas. Reduzir as oportunidades de corrupção e os obstáculos ao pagamento de impostos pode ajudar a reforçar o cumprimento das obrigações tributárias e aumentar a arrecadação das receitas não

⁹ Hammadi *et al.* (2018) estimam a correlação entre governação (e a perceção da corrupção) e o crescimento real do PIB per capita através das lentes de um modelo de crescimento empírico centrado na ASS, método generalizado de momentos em sistemas e um painel de 190 países avançados e em desenvolvimento no período de 1995 a 2015. Os indicadores da governação e da perceção da corrupção usados pelos autores são os mesmos usados neste capítulo, a saber, ICRG e WGI para a governação, e CCI e CPI para a perceção da corrupção. As elasticidades estimadas para a ASS permaneceram estatisticamente válidas quando submetidas a testes de endogeneidade e a vários outros testes de robustez. Os ganhos em termos de crescimento sugeridos por essas elasticidades são similares aos sugeridos em outros estudos (p. ex., Ugur e Dasgupta, 2011; IMF, 2018).

baseadas em *commodities* (p. ex., FMI, 2016). Seguindo Fenochietto e Pessino (2013) e usando uma amostra de países da ASS, encontra-se que a má governação aumenta a perda de receitas tributárias não baseadas em *commodities* (Apêndice III). As estimativas sugerem que elevar a governação de Angola à média da ASS (fronteira da ASS) poderia aumentar este tipo de receita em cerca de 1% (4%) do PIB.

30. Reformas que melhorem a governação podem desencadear um ciclo virtuoso de crescimento. Uma governação mais forte e menos corrupção ajudariam a fortalecer a mobilização de receitas e reduzir o desperdício nos gastos. Por sua vez, isto criaria espaço fiscal que poderia ser usado para reduzir as desigualdades sociais e fortalecer a formação de capital humano.¹⁰ Para além disso, incentivaria os investimentos necessários para diversificar as exportações e melhorar a qualidade dos produtos, assentando as bases para um crescimento mais acelerando, menor volatilidade do produto e maior estabilidade macroeconómica (Henn *et al.*, 2013; FMI, 2014). Por sua vez, maior estabilidade e mais crescimento melhorariam ainda mais o desempenho social e a posição orçamental, num ciclo virtuoso autossustentável.

31. Contudo, os ganhos de crescimento dependem do alcance e da qualidade das reformas, bem como da sustentação destas reformas ao longo do tempo (ou seja, não reversão de políticas). As simulações acima não identificam *quais* políticas específicas melhorariam a governação e a perceção da corrupção, nem o *momento* preciso do seu impacto. Para além disso, e conforme observado na literatura, a mudança na perceção da corrupção não reflete necessariamente uma variação efetiva das variáveis subjacentes sob o controlo das autoridades, sendo que as reformas da governação podem levar vários anos para afetar o desempenho económico (Giavazzi e Tabellini, 2005). Contudo, as propostas de reforma e as reformas em andamento, inclusivamente as iniciadas pelo Governo do Presidente João Lourenço e discutidas na próxima seção, são passos importantes para apoiar a materialização dos ganhos de crescimento estimados acima.

D. Reformas: Avanços até ao Presente e os Desafios à Frente

Vontade e Compromisso Políticos

32. A vontade política é crucial para implementar com êxito as reformas nas áreas da governação e de combate à corrupção. As bases para combater a corrupção e melhorar a governação em Angola estão a ser implementadas desde o fim do conflito civil. Em 2009, o ex-Presidente José Eduardo dos Santos declarou “tolerância zero” à corrupção, mas os esforços para combater a corrupção continuaram a carecer de um comprometimento político decisivo. A vontade política foi um ingrediente fundamental para reprimir a corrupção em países como Botswana, Coreia do Sul, Estónia, Geórgia, Hong Kong, Singapura e Ruanda (Svensson, 2005; Terracol, 2015).

33. O governo do Presidente João Lourenço, eleito em Agosto de 2017, parece empenhado em reforçar a governação e combater a corrupção. O novo governo concluiu corretamente que

¹⁰ O investimento de Angola em capital humano é inferior ao de países congéneres da ASS e os seus programas sociais são em geral mal direcionados e não têm conseguido colmatar as grandes brechas sociais no país.

reforçar a governação e reduzir a perceção da corrupção não são apenas uma necessidade, mas são também fundamentais para os negócios. Antes de assumir o cargo, o Presidente prometeu melhorar o ambiente de negócios para atrair o IDE e aumentar a transparência das atividades do governo, combater ferozmente a corrupção e adaptar o sistema bancário às práticas internacionais.¹¹ As ações do Presidente João Lourenço até ao presente apoiam a boa governação em detrimento dos grupos de interesse. Após um grande número de demissões de funcionários públicos, o governo iniciou investigações sobre possíveis casos de prevaricação em várias entidades públicas (o Anexo IV resume as principais medidas tomadas até agora).

34. As experiências de outros países sugerem que a liderança política é necessária, mas não suficiente para o êxito no combate à corrupção. A liderança política e o compromisso de combater a corrupção nos níveis mais altos são um excelente ponto de partida e devem ser complementados por reformas duradouras (p. ex., Terracol, 2015). Para além disso, não existe uma abordagem única para melhorar a governação ou reduzir a perceção da corrupção. A experiência internacional sugere que vários fatores podem contribuir para o êxito nesta área, começando com a vontade política, mas também incluindo reformas que reduzam as oportunidades de corrupção (p. ex., menos burocracia e barreiras comerciais, maior transparência orçamental) e reformas que elevam os custos da corrupção (p. ex., um sistema judicial independente e forte, e liberdade de expressão e dos meios de comunicação) (Klitgaard, 1988; Terracol, 2015; Mungiu-Pippidi e Johnston, 2017).

Melhorar as Leis e o seu Cumprimento

35. Angola estabeleceu um quadro legal para reforçar a governação na administração pública. A Constituição de 2010 contém disposições que apoiam a transparência na administração pública e que combatem comportamentos corruptos por parte do Presidente; a *Lei de Probidade Pública*, um diploma detalhado de 2010, estipula normas de conduta para a função pública; a *Lei da Contratação Pública*, de 2010, promove a transparência na contratação pública e contém disposições contra a corrupção; as leis contra o branqueamento de capitais, de 2011 e 2014, também dispõem contra a corrupção (ver a Seção B); e a *Lei do Investimento Privado*, de 2015, buscava garantir tanto a previsibilidade para os investidores como os direitos de propriedade.

36. A Constituição dispõe de forma geral sobre a governação e a corrupção. Exige que o orçamento do Estado obedeça aos princípios da transparência e da boa governação e que seja auditado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas. Ademais, inclui a luta contra a corrupção entre os princípios fundamentais que orientam as relações externas de Angola e relaciona a corrupção entre os crimes que poderiam levar à destituição do Presidente.

37. A Lei de Probidade Pública (Lei n.º 3/10) é o principal código de conduta para os funcionários públicos. Incorpora cláusulas contra a prática do suborno que anteriormente estavam distribuídas em vários diplomas. A lei criminaliza vários tipos de atos (p. ex., o recebimento de subornos, o roubo de bens do Estado). As punições por atos ilícitos abrangem multas, a apreensão dos

¹¹ https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/05/21/after-37-years-angola-will-get-a-new-president-can-joao-lourenco-reduce-widespread-corruption/?utm_term=.f28b024223b1.

ganhos ilegais, a exclusão temporária (até dez anos) de processos de contratação pública, a perda temporária (até oito anos) dos direitos políticos e penalidades criminais (prisão), dependendo do ato. As violações das regras de execução orçamental também são puníveis com prisão. Para desestimular o enriquecimento ilícito, a lei obriga os funcionários públicos a declarar o seu património ao assumir um cargo público pela primeira vez e a cada dois anos a partir de então.

38. A Lei da Contratação Pública (Lei n.º 20/10) contém cláusulas para aumentar a transparência, a imparcialidade, a probidade e o comportamento ético no processo de contratação pública. Traz um capítulo inteiro sobre ética no processo de contratação pública e vai além da *Lei de Probidade Pública* ao criminalizar a corrupção passiva e ativa.¹² A lei também proíbe a participação de funcionários públicos em procedimentos de contratação pública quando houver conflito de interesses (p. ex., contratos envolvendo empresas da família). Atos ilícitos são puníveis com prisão, ações administrativas e disciplinares e exclusão das contratações públicas por até cinco anos (Feijó e Nadorff, 2014).

39. A alteração da Lei da Contratação Pública em 2016 foi um passo no sentido de mais eficiência e transparência na contratação pública em Angola. Para aproximar a regulamentação dos contratos públicos em Angola das práticas internacionais, a revisão (Lei n.º 9/16, *Lei dos Contratos Públicos*) simplificou o número de procedimentos e modalidades de contratação e adotou duas formas principais de adjudicação de contratos públicos: a *contratação simplificada* e o *concurso público* mais competitivo e cujo limite mínimo foi triplicado. A revisão também teve como objetivo prevenir o comportamento antiético dos funcionários públicos, inclusive proibindo sua participação num contrato público quando houver conflito de interesses. O Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), que apoiou esta reforma, também recomendou o lançamento do Portal da Contratação Pública (já em operação); a criação de um cadastro centralizado de fornecedores; o estabelecimento da Unidade Técnica de Contratação; e a adoção de documentos de licitação padronizados (BAD, 2014).

40. Em 2015, Angola revisou a Lei do Investimento Privado (Lei n.º 14/15), inclusive para ajudar a atrair o IDE. Esta lei protege o investimento contra o risco de expropriação pelo Estado e concede incentivos fiscais condicionados por determinados critérios, como o número de empregos criados, a localização geográfica, o valor do investimento e o sector económico. A lei também dispõe sobre práticas ilícitas de investidores estrangeiros e sobre penalidades por evasão fiscal e pela violação das regras dos incentivos fiscais. Contudo, a lei não traz disposições contra a corrupção ativa e passiva que afete o IDE.

41. Angola precisa aplicar de forma mais eficaz as leis já existentes que apoiam a boa governação e fortalecer as instituições que fazem cumprir tais leis. O quadro jurídico que Angola está a construir desde 2010 segue, em grande medida, os padrões de referência internacionais (p. ex., Feijó e Nadorff, 2014), mas questões cruciais continuam por resolver:

- *Aproximar ainda mais o quadro jurídico dos padrões internacionais.* Por exemplo, embora Angola tenha firmado (2003) e ratificado (2006) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, sua

¹² De maneira análoga à lei federal dos EUA que combate a corrupção dos seus agentes públicos no exterior (*Foreign Corrupt Practices Act*) e à lei do Reino Unido contra o suborno (*Bribery Act*) (Feijó e Nadorff, 2014).

legislação não atende as normas da Convenção porque não abrange todos os crimes de corrupção definidos pela Convenção (Banco Mundial, 2012). As deficiências legais remanescentes no quadro de CBC/FT que dificultam a responsabilização das PPE internas também devem ser abordadas, por exemplo, mediante a inclusão das PPE internas no quadro jurídico de CBC/FT.

- *Eliminar lacunas.* A implementação da declaração de património prevista na *Lei de Probidade Pública* tem sido desigual (Banco Mundial, 2012). Os funcionários públicos podem prestar informações completas de início e, posteriormente. Questiona-se, também, a eficácia das declarações porque as mesmas são fornecidas num envelope lacrado que só pode ser aberto se autorizado por um tribunal e o funcionário público houver sido processado por um crime (p. ex., Chêne, 2010; Feijó e Nadorff, 2014).
- *Aplicar melhor a legislação que apoia a boa governação.* As leis promulgadas até ao presente não são aplicadas com eficácia em Angola (Feijó e Nadorff, 2014). O país precisa aplicar melhor suas leis anticorrupção, processar e condenar funcionários públicos corruptos e envidar esforços para recuperar o produto do roubo. Isso reduziria as oportunidades de corrupção e aumentaria seus custos.
- *Aumentar a eficiência e eficácia do sistema judiciário.* O sistema judiciário normalmente não tem recursos humanos suficientes, é lento, lida com um volume excessivo de processos em atraso e não está devidamente equipado para processar os casos de corrupção e de irregularidades na administração pública (p. ex., Chêne, 2010).

Reforço da Governação Orçamental

42. Há espaço para aumentar o cumprimento tributário e reduzir a vulnerabilidade da AGT a fraude e corrupção. A AGT se beneficiaria de uma reestruturação organizacional que separasse mais claramente as funções e responsabilidades. Entre as medidas consideradas em outros países e em conformidade com as recomendações da AT do FMI, figuram: uma equipa especializada para gerir as dívidas tributárias e alfandegárias, um departamento antifraude para combater fraudes e o crime organizado (cumprimento coercitivo); e um serviço de atendimento ao contribuinte para melhor interagir com os contribuintes e promover a educação fiscal (cumprimento voluntário). Os processos burocráticos atuais baseados no uso de papel criam oportunidades de corrupção e devem ser substituídos por procedimentos mais eficientes e confiáveis que usem tecnologias da informação modernas. Os procedimentos operacionais básicos da AGT foram redefinidos recentemente como parte da implementação do SYDONIA e do SIGT, mas isto deve ser complementado pelas seguintes ações: aumentar a integridade do cadastro de contribuintes; reforçar a Direção dos Grandes Contribuintes (DGC) para reduzir a vulnerabilidade a fraudes e lidar melhor com as exigências dos grandes contribuintes, bem como aumentar os índices de declarações que são apresentadas atempadamente; reforçar as auditorias tributárias e outros programas de verificação para garantir a precisão dos relatórios; e reduzir o controlo aduaneiro *a posteriori* enquanto as demais funções da administração aduaneira são melhoradas.

43. São necessárias mais medidas para aumentar a qualidade do investimento público em Angola. Várias ações poderiam ser implementadas dentro do marco legal atual, como: i) aumentar o

uso da modalidade de concurso público para reduzir a cobrança de preços excessivos e o comportamento colusivo; aplicar o diploma de execução orçamental aprovado em 2011 (Decreto Presidencial n.º 320/11) que previne modificações injustificadas de contratos que excedam 15% do valor original do contrato; ii) apoiar o Tribunal de Contas — que supostamente tem capacidade e jurisdição para avaliar a solidez financeira e jurídica dos projetos de investimento público – para que ele exerça a sua autoridade, além de zelar pelo cumprimento das suas recomendações; iii) fazer avaliações de projetos e exigir estudos de pré-viabilidade no caso dos grandes projetos; e iv) melhorar a capacidade técnica nos ministérios setoriais. A recente transferência da carteira de projetos de investimento público para o Ministério das Finanças é um passo positivo, pois deve ajudar a reduzir os problemas de coordenação entre os ministérios e melhorar o processo orçamental.

44. Uma governação mais forte permitirá reajustar melhor a composição do investimento e, ao mesmo tempo, apoiar o crescimento. O fortalecimento da gestão do investimento público poderia colmatar até dois terços da “lacuna de eficiência” (FMI, 2015c), ao mesmo tempo em que reduziria as oportunidades de corrupção, inclusive nas áreas mais vulneráveis a subornos, como os contratos públicos.

45. Angola precisa fortalecer ainda mais os sistemas de GFP. As ações relacionadas à GFP abrangem: i) liquidar os atrasados internos e evitar sua recorrência no futuro, inclusive com a aplicação dos mecanismos de controlo interno existentes, responsabilizar as autoridades públicas pela violação das regras da execução orçamental e melhorar a gestão do fluxo de tesouraria com vistas a aumentar a previsibilidade para as unidades orçamentais, bem como fortalecer a capacidade dessas unidades; ii) fazer cumprir os tetos orçamentais e evitar a realocação dos gastos entre os principais tipos de despesa (ou seja, corrente e de capital) sem a aprovação da Assembleia Nacional; iii) fortalecer a supervisão orçamental pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, aumentando a cobertura das entidades governamentais auditadas pelo Tribunal de Contas e dando seguimento às suas recomendações; e iv) aumentar a transparência do orçamento, inclusive com a publicação atempada de relatórios anuais e ao longo do ano e a melhoria da qualidade das estatísticas das finanças públicas.¹³

46. É necessário criar um quadro fiscal de médio prazo (QFMP) credível, inclusive para avaliar as necessidades de despesa associadas à manutenção e execução dos projetos de investimento uma vez que estejam concluídos. Novos projetos só devem ser aprovados e iniciados se houver espaço fiscal para suas necessidades (futuras) de gastos correntes (FMI, 2017b). Com o apoio da AT do FMI, as autoridades elaboraram recentemente um programa de trabalho ambicioso para implementar um QFMP completo até 2019. O programa visa reforçar a capacidade, melhorar a colaboração entre os órgãos do Estado encarregados da análise de políticas e previsões de médio prazo, aprimorar os processos orçamentais e formular uma lei de responsabilidade fiscal para orientar a política fiscal no futuro.

¹³ Com a ajuda da AT do FMI, as autoridades estão tomando medidas para alinhar a compilação de dados orçamentais com a norma internacional, o *Manual de Estatísticas das Finanças Públicas 2014 (GFSM 2014)*.

47. Convém a Angola reforçar ainda mais a transparência nas instituições responsáveis pela gestão da riqueza petrolífera. Por exemplo, o país deve considerar a adesão à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (ITIE) e cumprir todas as boas práticas recomendadas, inclusive nas áreas de contratos e licenças e na afetação das receitas petrolíferas.

48. A transparência e a supervisão das empresas estatais devem ser fortalecidas. As demonstrações financeiras auditadas de todas as empresas públicas devem ser publicadas de forma atempada e regular, conforme exigido por lei, para melhorar a prestação de contas e a transparência. A capacidade e autonomia do ISEP devem ser reforçadas para que desempenhe com eficácia a sua função de supervisão. Para além disso, deve estar apto a responsabilizar as empresas estatais que não cumpram a lei no que respeita à transparência e às melhores práticas de gestão, monitorizar a situação financeira de todas as empresas estatais de forma atempada e avaliar o desempenho dos dividendos, as necessidades de subsídios e de capitalização e as fontes potenciais de passivos contingentes, como os decorrentes de garantias do Estado e de parcerias público-privadas.

Melhorar o Clima de Negócios

49. Reformas que apoiem o investimento privado devem complementar as medidas para melhorar a qualidade do investimento público. Aumentar a eficiência do investimento público é necessário, mas não suficiente, para sustentar o crescimento a longo prazo. Angola também deve estabelecer as condições para que o sector privado cumpra uma função mais proeminente na formação de capital e na diversificação económica. Instituições e regulamentos melhores facilitam a diversificação, a realocação sectorial de recursos e a melhoria da qualidade dos produtos (FMI, 2014).

50. Entre as reformas adaptadas às necessidades de Angola, figuram: simplificar e agilizar os procedimentos para a emissão de vistos de trabalho; reduzir a grande presença do Estado na economia; eliminar os desequilíbrios no mercado cambial, inclusive através da revogação de medidas e restrições administrativas neste mercado (FMI, 2017b). Estas reformas devem ser complementadas por medidas para reduzir os entraves ao IDE consagrados na *Lei do Investimento Privado*, de 2015; prestar com eficácia os serviços públicos básicos (p. ex., concessão de licenças, registo de propriedade e cumprimento de contratos); e aumentar a eficácia dos órgãos de promoção das exportações e do investimento.

51. As leis recém-aprovadas, se implementadas de forma eficaz, seriam um bom presságio para o desenvolvimento do setor privado:

- *Revisão da Lei do Investimento Privado.* Um projeto de lei aprovado recentemente pela Assembleia Nacional na generalidade elimina a exigência de investidores estrangeiros terem que identificar um parceiro local para investir em setores prioritários, elimina os níveis mínimos de IDE e estabelece cláusulas de caducidade mais rigorosas para os incentivos fiscais. A criação, no início de 2018, de uma agência especializada para atender os investidores (APIEX), caso cumpra efetivamente o seu mandato, apoiará os esforços das autoridades para atrair IDE e diversificar as exportações.
- *Uma nova lei da concorrência.* Monopólios e oligopólios dominam os principais setores da economia angolana (p. ex., telecomunicações, cimento e comércio internacional). Uma nova lei

aprovada recentemente pela Assembleia Nacional estabelece a base legal para promover um aumento da concorrência nos mercados internos, bem como uma autoridade reguladora da concorrência para garantir a aplicação da lei.

Reforçar o Quadro de CBC/FT

52. Angola deve reforçar ainda mais o seu quadro de CBC/FT, inclusive para recuperar as RCB. O uso de canais de pagamentos alternativos mitigou o impacto adverso da perda destas relações sobre a economia, mas ainda é necessário encontrar uma solução duradoura. Isto exige o reforço dos quadros prudenciais, de supervisão e de CBC/FT angolanos. Neste sentido, Angola deve implementar medidas preventivas para as PPE internas e reforçar a supervisão baseada no risco das instituições financeiras e de empresas e profissões não financeiras designadas, antes da próxima avaliação de CBC/FT em 2020 (FMI, 2017b).

53. Tais esforços devem ser complementados com outras ações, como: reforçar a capacidade da UIF para que possa cumprir efetivamente suas funções centrais; formar capacidades em investigação e repressão de crimes de branqueamento de capitais; e cumprir as 40 Recomendações do GAFI em preparação para a próxima avaliação mútua do Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais de Países da África Oriental e Austral (ESAAMLG), prevista para 2020. Por meio de AT, o FMI ajudar as autoridades a fortalecer o quadro jurídico e a supervisão baseada no risco antes da avaliação do ESAAMLG. A expectativa é que uma avaliação positiva evite que Angola volte à lista do GAFI de jurisdições com deficiências estratégicas em CBC/FT. Isto também pode ser útil para convencer os bancos a restabelecer no futuro as RCB diretas em dólares americanos em Angola.

Fortalecer os Órgãos de Combate à corrupção

54. Angola não conta com um órgão centralizado de combate à corrupção. Atualmente, a investigação de crimes de corrupção é feita por uma pequena unidade que opera na Procuradoria-Geral da República – a Direção Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção (DNPCC), criada em 2012. O trabalho da DNPCC exige a colaboração com outros órgãos anticorrupção, como o Tribunal de Contas, a Inspeção-Geral da Administração do Estado (IGAE), o Serviço de Investigação Criminal do Ministério do Interior (SIC), a Direção Nacional de Investigação e Ação Penal (DNIAP) e a UIF (ONU, 2017).

55. As unidades anticorrupção de Angola têm diferentes capacidades e autonomia jurídica. O Tribunal de Contas é a instituição suprema de auditoria de Angola, com autoridade para iniciar investigações. A perceção é a de que tem amplos poderes (Chêne, 2010), inclusive para responsabilizar funcionários públicos por irregularidades financeiras públicas e má gestão. Por outro lado, a IGAE é uma unidade de investigação diretamente subordinada à Presidência. Apesar de ter um mandato legal claro, um episódio recente envolvendo funcionários de alto escalão do governo anterior põe em

questão a autonomia e independência da IGAE.¹⁴ Quanto à DNPCC, as autoridades reconhecem que é por demasiado pequena e mal equipada para executar suas tarefas com eficácia.

56. Convém considerar o fortalecimento dos órgãos de combate à corrupção existentes.

A Procuradoria-Geral da República, por exemplo, observou que reformar as unidades existentes, sobretudo a DNPCC, poderia ser mais fácil do que criar novos órgãos anticorrupção. Embora pareça não haver consenso sobre esta questão na literatura, alguns observadores têm preferido o estabelecimento de um órgão anticorrupção centralizado e independente em Angola (p. ex., Feijó e Nadorff, 2014), provavelmente porque reduziria os problemas de coordenação e seria mais eficaz na luta contra a corrupção.

57. Neste contexto, em Março de 2018 o Presidente João Lourenço criou no Ministério do Interior um órgão anticorrupção especializado. A recém-criada Direção de Combate aos Crimes de Corrupção está organizada no âmbito do SIC, um braço do Ministério do Interior encarregado de combater crimes económicos. Esta direção seria o principal órgão do poder executivo com o mandato de prevenir e reprimir crimes de corrupção. Suas funções e responsabilidades se sobrepõem às da DNPCC. Ainda não está claro se as duas direções vão coexistir ou serão eventualmente fundidas.

58. As reformas em andamento, se sustentadas ao longo do tempo e complementadas por outras, podem apoiar uma aceleração do crescimento. As reformas que as autoridades já estão a levar a cabo e a implementação eficaz de outras reformas, como as discutidas neste capítulo, ajudariam a melhorar a governação em Angola e reduzir as vulnerabilidades à corrupção. Um ambiente com menos oportunidades de corrupção aumentaria a legitimidade das instituições públicas, reduziria as atividades de *rent-seeking* e criaria igualdade de oportunidades para o setor privado. Por sua vez, uma melhoria da gestão do investimento público estimularia o investimento privado, e um quadro mais adequado para apoiar o investimento privado e atrair o IDE estimularia ainda mais o desenvolvimento do setor privado. Em conjunto, isto poderia desencadear um ciclo virtuoso de crescimento em Angola e, assim, viabilizar a materialização dos ganhos de crescimento estimados neste capítulo.

E. Considerações Finais

59. Angola tem uma janela de oportunidade favorável para superar seus desafios de governação. O país está num momento único da sua história. As cicatrizes do conflito civil estão a desaparecer e a infraestrutura física necessária para sustentar o crescimento tem sido reconstruída e expandida progressivamente. Um ambiente político estável e previsível – por si só um fator importante para o crescimento sustentável – já existe, e o estado de direito está a se firmar gradativamente. Para além disso, o governo do Presidente João Lourenço parece ter a vontade política para levar adiante reformas que poderiam fortalecer ainda mais as instituições angolanas.

¹⁴ Em 2017, a IGAE recebeu a ordem de arquivar todas as investigações de possíveis irregularidades cometidas por funcionários públicos no período de 2013 a 2017.

60. As reformas a seguir devem ser consideradas para melhorar ainda mais a governação em Angola:

- *Acelerar e concluir as reformas legais em andamento.* Alinhar os quadros legais e regulatórios com as práticas internacionais, inclusive com a execução das reformas legais em andamento (p. ex., a Lei da Concorrência e a Lei do Investimento Privado), revisando o quadro legal de CBC/FT e demonstrando o êxito na sua implementação, de modo a preparar-se para a próxima avaliação mútua em 2020.
- *Fazer cumprir com eficácia as leis existentes.* Aplicar com eficácia os quadros de CBC/FT existentes e as leis orçamentais e de contratação pública. Dotar o sistema judicial de recursos e independência para que possa cumprir a sua função de forma eficiente.
- *Aumentar a transparência e melhorar a supervisão das instituições orçamentais.* Reforçar a transparência dos processos orçamentais e publicar relatórios orçamentais anuais e ao longo do ano detalhados e atempadamente. Dar aos cidadãos a oportunidade de participar do processo orçamental, sobretudo durante a fase de preparação do orçamento. As instituições legislativas e de auditoria devem fazer uma supervisão eficaz do orçamento do Estado e das entidades estatais, e as suas recomendações devem ser implementadas.
- *Fortalecer os controlos da GFP.* Aplicar os controlos internos existentes para evitar a recorrência de atrasados internos. Otimizar a contratação pública, inclusive mediante modalidades de contratação competitivas e menor incerteza contratual. Melhorar a qualidade e a credibilidade das estatísticas das finanças públicas.
- *Aumentar a eficiência do investimento público e facilitar a diversificação económica.* Fortalecer o quadro de gestão do investimento público e implementar políticas para promover o desenvolvimento do setor privado e atrair IDE. Juntas, estas reformas maximizariam o retorno do investimento e criariam mais oportunidades económicas para os cidadãos angolanos.
- *Aumentar a independência, a transparência e a supervisão das instituições relacionadas ao petróleo e das empresas estatais em geral.* Proteger a petrolífera estatal Sonangol e o fundo soberano (FDSEA) da interferência política. Reforçar a transparência e a supervisão das empresas estatais e equipar o ISEP para aplicar as boas práticas de governação corporativa.
- *Fortalecer os órgãos de combate à corrupção.* Dotar estes órgãos de recursos materiais e humanos necessários para executar suas tarefas de maneira rápida e eficiente. Eles devem ter autonomia e ser protegidos da interferência política.
- *Formar capacidades.* Isto deve ser buscado especialmente nas áreas de gestão do investimento público, administração tributária, órgãos de combate à corrupção e instituições responsáveis pela implementação de medidas de CBC/FT.

61. Estas reformas ajudarão a alcançar um crescimento mais rápido e sustentável. Alinhar a qualidade da governação e o nível de perceção da corrupção de Angola à média da ASS pode acelerar o crescimento real do PIB per capita em até 2 pontos percentuais por ano, ou possivelmente mais dependendo da profundidade e da qualidade das reformas, assim como dos objetivos das autoridades – por exemplo, elevar Angola à média da ASS (que, não obstante, é baixa em comparação com a de

outras regiões) ou à fronteira da ASS. Como os preços do petróleo devem permanecer suaves no futuro próximo, uma melhor governação ajudaria a promover o desenvolvimento liderado pelo setor privado e a alcançar um crescimento mais sustentável e inclusivo.

Apêndice I. Um Modelo Simples de Suborno¹

Assim como a maioria das decisões económicas, a prática da corrupção depende de incentivos. Atacar incentivos distorcidos e aplicar com eficácia normas éticas de conduta e punir comportamentos corruptos são mecanismos fortes para combater a corrupção.

1. Suponha que a decisão de aceitar um suborno seja baseada numa análise racional de custo-benefício. Um suborno B é oferecido a um funcionário público. Se ele não aceitar o suborno, preserva seu salário W e sua integridade. Para simplificar, pressupõe-se que um valor pecuniário H possa ser atribuído à integridade. H poderia ser muito pequeno para pessoas inescrupulosas ou quando a corrupção é tolerada socialmente. Se o funcionário aceitar o suborno, três cenários possíveis podem desdobrar-se. No primeiro, ele é pego com probabilidade p e condenado com probabilidade q , situação em que perde seu salário e uma parte $0 \leq s \leq 1$ do suborno. Ele também arca com o custo pecuniário J de ir para a cadeia (p. ex., perda de rendimentos, que pode ser proporcional ao tempo de prisão), mais o custo de ter a sua desonestidade exposta, igual a H por uma questão de simplicidade. No segundo cenário, ele é pego, mas não é condenado, situação em que preserva o seu salário, retém o suborno total, mas enfrenta o custo H . No terceiro cenário, ele não é pego, preserva o seu salário e o suborno e não arca com o custo da humilhação.

2. Pressupõe-se que o agente tenha utilidade linear U . A utilidade de não aceitar o suborno é $U(\text{No } B) = W + H$ e a utilidade esperada de aceitar o suborno é:

$$U(B) = pq[sB - W - J - H] + p(1 - q)[W + B - H] + (1 - p)[W + B].$$

Os termos do lado direito descrevem, nesta ordem, a recompensa prevista nos três cenários descritos acima. O funcionário decide aceitar o suborno se $U(B) > U(\text{No } B)$, o que ocorre quando

$$B > \frac{2pqW + (1 + p)H + pqJ}{1 - pqr},$$

onde $r \equiv 1 - s$ é a fração do suborno recuperada pelo Estado. Esta desigualdade se verifica mais facilmente e, portanto, é mais provável que o funcionário aceite o suborno quando: o suborno é grande; o salário W e o custo do estigma público H são baixos; a penalidade J é suave; as probabilidades de ser pego p e de ir para a cadeia q são pequenas e a parte r do suborno que pode ser recuperada pelo Estado também é pequena.

3. Este modelo simples também identifica os principais incentivos *ex-ante* e *ex-post* que poderiam embasar a conceção de um quadro de combate à corrupção: remuneração adequada para os funcionários públicos, punição proporcional à prática de corrupção e sistemas administrativos e judiciais eficientes para monitorizar, investigar e condenar agentes corruptos. Promover o comportamento ético, a honestidade, a integridade, a responsabilidade e a transparência na administração pública e na sociedade de modo geral também poderia ajudar a reduzir a tolerância à corrupção e elevar os seus custos morais.

¹ Adaptado de Klitgaard (1988).

4. Tem sido notado que os incentivos salariais podem reduzir o suborno, mas apenas em determinadas condições, ou seja, o orçamento público consegue arcar com salários mais altos, o aparato de fiscalização é eficaz e o suborno não é uma função direta do salário do funcionário. Se o funcionário consegue negociar o tamanho do suborno, um salário mais alto apenas fortaleceria o seu poder de barganha (Svensson 2005). Contudo, mesmo quando algumas destas condições não se verificam, avanços ainda poderiam ser obtidos nas outras dimensões discutidas acima.

Apêndice II. Grupos de Comparação

Países congêneres da ASS (44): África do Sul, Benim, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Costa do Marfim, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Mali, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Sudão do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe.

Países congêneres de rendimento médio baixo (51): Armênia, Bangladesh, Bolívia, Butão, Cabo Verde, Camarões, Camboja, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, El Salvador, Estados Federados da Micronésia, Filipinas, Gana, Geórgia, Guatemala, Honduras, Líbano, Zâmbia, Ilhas Salomão, Índia, Indonésia, Jordânia, Kiribati, Kosovo, Lesoto, Marrocos, Mauritânia, Moldávia, Mongólia, Myanmar, Nicarágua, Nigéria, Papua Nova Guiné, Paquistão, Quênia, Quirguistão, República Democrática Popular do Laos, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Síria, Sri Lanka, Suazilândia, Sudão, Tadjiquistão, Timor-Leste, Tunísia, Ucrânia, Usbequistão, Vanuatu e Vietname.

Exportadores de petróleo (27): Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bolívia, Brunei Darussalam, Catar, Cazaquistão, Chade, Emirados Árabes Unidos, Equador, Gabão, Guiné Equatorial, Líbano, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Noruega, Omã, República do Congo, República Islâmica do Irão, Rússia, Timor-Leste, Trinidad e Tobago, Turquemenistão e Venezuela.

Apêndice III. Governação e Potencial Fiscal

A má governação aumenta a ineficiência tributária e leva a uma mobilização de receitas abaixo do ideal naqueles setores não baseados em recursos naturais nos países da ASS. A estimativa da perda de receita no caso de Angola é superior à de um país da ASS típico, o que reflete que a qualidade da governação angolana está abaixo da média. Portanto, melhorar a governação em Angola pode ajudar a mobilizar receitas tributárias não petrolíferas adicionais.

1. O potencial tributário ou a perda de receita é a distância entre a fronteira tributária ou capacidade tributária e a arrecadação efetiva. Conforme observado em FMI (2015b), esta diferença reflete escolhas conscientes de políticas e a preferência pela baixa tributação, além de ineficiências que limitam a mobilização de receitas. Fenochietto e Pessino (2013) argumentam que a qualidade das políticas e das instituições pode afetar o potencial tributário. Este apêndice explora este último aspeto no contexto da ASS e de Angola. Tomando por base Fenochietto e Pessino (2013) e FMI (2015b), estima-se um modelo para a capacidade tributária e o potencial tributário usando uma amostra de países da ASS, dados que abrangem a última década e um modelo econométrico que permite que variáveis específicas de cada país afetem a ineficiência tributária:

$$\tau_{it} = \alpha_i + \beta'x_{it} + v_{it} - u_{it},$$

onde τ_{it} é (o log) do rácio receita não baseada em *commodities*/PIB do país i no período t , α_i é um efeito fixo do país, x_{it} é um vetor de variáveis que afetam a arrecadação, v_{it} é um termo de erro e u_{it} é uma variável aleatória não negativa e independente de v_{it} . O termo $\alpha_i + \beta'x_{it}$ é a fronteira tributária (determinística), enquanto u_{it} é o potencial tributário (estocástico). Seguindo as referências acima, o vetor x_{it} abrange o nível de desenvolvimento dado pelo log do PIB real per capita e seu quadrado (para capturar possíveis não linearidades), a abertura comercial (exportações mais importações como percentagem do PIB), o valor acrescentado da agricultura como percentagem do PIB (um indicador da dificuldade da arrecadação de impostos), a despesa pública em educação como percentagem do PIB (um indicador do cumprimento fiscal) e uma variável *dummy* para controlar as diferenças no perímetro do governo (governo central versus governo geral).

2. Pressupõe-se que a má governação limita a mobilização de receitas. Para o potencial tributário u_{it} , pressupõe-se uma distribuição normal truncada com média positiva que é modelada como uma função da governação (medida pelo WGI), dos obstáculos ao pagamento de impostos do inquérito do Banco Mundial sobre a facilidade de fazer negócios e de variáveis *dummy* para conflitos armados e para exportadores de petróleo. Portanto, espera-se que a má governação e os fatores mencionados acima aumentem a ineficiência tributária e levem a uma mobilização de receitas abaixo do ideal.

3. Como mostra a tabela, quase todos os coeficientes são estatisticamente significativos e têm o sinal esperado. O coeficiente positivo e significativo da variável *dummy* para os exportadores de petróleo confirma que a mobilização de receitas não petrolíferas é mais fraca nestes países, refletindo estruturas e administrações tributárias menos desenvolvidas (Fenochietto e Pessino, 2013). Isto também está de acordo com os resultados do FMI (2015b), usando uma amostra de economias de mercados emergentes e em desenvolvimento. Para além disso, os coeficientes relativos aos obstáculos ao pagamento de impostos e à governação têm o sinal esperado e são estatisticamente significativos. Esta evidência sugere que obstáculos maiores ao pagamento de impostos e a má governação podem, de fato, restringir a mobilização de receitas tributárias em ASS.

Modelo de fronteira estocástica para a receita não baseadas em commodities na ASS		
Variável	Coeficiente	Erro padrão
Modelo de fronteira		
Constante	8,120 ***	0,9290
Log do PIB per capita	-1,297 ***	0,2140
Log do PIB per capita ao quadrado	0,076 ***	0,0124
Abertura comercial	0,002 ***	0,0004
Participação da agricultura no VA	-0,011 ***	0,0014
Despesa pública em educação	0,049 ***	0,0072
Perímetro do governo	0,058 **	0,0256
Ineficiência		
Constante	0,336	1,4170
<i>Dummy</i> para exportador de petróleo	4,399 **	2,0850
<i>Dummy</i> para conflito	0,554	0,8990
Varição dos obstáculos ao pagamento de impostos	0,497 **	0,2310
Governação	-0,199 **	0,1000
Variância da ineficiência	1,197	0,0237
Coeficiente Gama	0,983	0,0535
Observações	345	345

***, **, * indica significância ao nível de 1%, 5% e 10%, respetivamente.

Apêndice IV. Reformas da Governação do MPLA e Primeiras Ações do Novo Governo

O MPLA, o partido governista e vencedor das eleições gerais de Agosto de 2017, prometeu melhorar a governação e combater a corrupção. Os contornos gerais das reformas do MPLA e as primeiras ações do governo do Presidente João Lourenço vão na direção certa.

1. O partido vencedor das eleições prometeu implementar uma ampla reforma do Estado, envolvendo a administração pública, os procedimentos administrativos e o sistema judicial.

A reforma destina-se a aumentar a eficiência e a eficácia das funções do governo e, ao mesmo tempo, preservar a estabilidade política e a lei e a ordem. A reforma da administração pública abrangeria a redefinição das funções dos governos central e local, com aquele concentrado em elaborar, monitorizar e avaliar as políticas públicas, enquanto este se ocupa da prestação de serviços públicos aos cidadãos. Os procedimentos administrativos seriam simplificados de modo a facilitar o compartilhamento da informação e o uso de tecnologias inteligentes. Já a reforma do sistema judicial abarcaria a aprovação de leis destinadas a adaptar a estrutura e operação do judiciário às necessidades de Angola, melhorar os direitos de propriedade (p. ex., aprovação de uma lei de insolvência), fortalecer os recursos humanos e reajustar o tamanho dos quadros de pessoal dos tribunais para garantir a solução atempada dos casos.

2. A estratégia anticorrupção do MPLA pretende reduzir a gravidade dos problemas de corrupção em Angola, mas alguns pontos específicos ainda não foram detalhados claramente. A estratégia tem como objetivo combater todos os tipos de corrupção e buscar uma punição mais rigorosa para os atos corruptos. Contudo, não está claro como os grandes casos de corrupção seriam resolvidos na prática e se as pessoas politicamente conectadas implicadas em casos de corrupção seriam processadas com o máximo rigor da lei. Tampouco está claro como os órgãos de combate à corrupção, inclusive aquele recém-criado pelo Presidente, cumpririam seu mandato de forma eficaz e coordenada.

3. Contudo, os princípios básicos da estratégia parecem conceitualmente sólidos. Ela está alinhada com a teoria e as evidências que apontam que uma punição mais firme e segura é um fator fundamental no combate à corrupção. Uma reforma dos salários da função pública, se realizada dentro da reorganização do setor público e centrada na remuneração com base no desempenho, conforme contemplam as autoridades, também poderia ajudar a reduzir a incidência da corrupção (Apêndice I).

4. As primeiras ações do novo governo destinam-se a melhorar a governação, a percepção da corrupção e o ambiente de negócios:

- Restringir o nepotismo na administração pública;
- Atuar contra os grupos de interesse;
- Investigar funcionários de alto escalão por possíveis atos ilícitos;
- Criar uma unidade anticorrupção mais forte, conforme previsto;
- Aprovar uma nova lei da concorrência;
- Aprovar uma lei do investimento privado para atrair IDE;
- Criar uma agência especializada para os investidores.

Referências

- Arbatli, E. e J. Escolano. 2015. "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings." *Fiscal Studies* 36(2): 237–270.
- Acemoglu, D. 2006. "A Simple Model of Inefficient Institutions." *The Scandinavian Journal of Economics* 108(4): 515–546.
- Acemoglu, D. e T. Verdier. 1998. "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach." *The Economic Journal* 108(450): 1381–1403.
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2014. "Power Sector Reform Support Program (PSRSP): Angola." Appraisal Report April 2014.
- Banco Mundial. 2012. "Republic of Angola Detailed Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism." First Mutual Evaluation Report.
- Baum, A., S. Gupta, E. Kimani e S. Tapsoba. 2017. "Corruption, Taxes and Compliance." Working Paper WP/17/255. Fundo Monetário Internacional.
- Chêne, M. 2010. "Overview of Corruption and Anti-Corruption in Angola." U4 Expert Answer 257.
- Feijó, C. e N. Nadorff. 2014. "Where There's a Will There's a Way: Making Angola's Probity Laws Work." *Journal of World Energy Law and Business* 7(3): 183–201.
- Fenochietto, R. e C. Pessino. 2013. "Understanding Countries' Tax Effort." Working Paper WP/13/244. Fundo Monetário Internacional.
- Fundo Monetário Internacional. 2014. "Sustaining Long-Run and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification." Policy Paper.
- Fundo Monetário Internacional. 2015a. "Current Challenges in Revenue Mobilization—Improving Tax Compliance." Staff Report.
- Fundo Monetário Internacional. 2015b. "Sub-Saharan Africa: Dealing with the Gathering Clouds." Regional Economic Outlook Chapter 1.
- Fundo Monetário Internacional. 2015c. "Making Public Investment More Efficient." Staff Report.
- Fundo Monetário Internacional. 2016. "Corruption: Costs and Mitigating Strategies." Discussion Note SDN/16/05.
- Fundo Monetário Internacional. 2017a. "The Role of the Fund in Governance Issues: Review of the Guidance Note—Preliminary Considerations." Policy Paper.
- Fundo Monetário Internacional. 2017b. "Angola 2016 Article IV Consultation." Country Report 17/39.
- Fundo Monetário Internacional. 2018. "Review of the 1997 Guidance Note on Governance—A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement." Staff Report.
- Giavazzi, F. e G. Tabellini. 2005. "Economic and Political Liberalizations." *Journal of Monetary Economics* 52(7): 1297–1330.
- Gradstein, M. 2004. "Governance and Growth." *Journal of Development Economics* 73(2): 505–518.
- Gupta, S., H. Davoodi e R. Alonso-Terme. 2002. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *Economics of Governance* 3(1): 23–45.

- Gyimah-Brempong, K. 2002. "Corruption, Economic Growth, and Income Inequality in Africa." *Economics of Governance* 3(3): 183–209.
- Hamilton, A. e C. Hammer. 2018. "Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption." Policy Research Working Paper 8299. World Bank.
- Hammadi, A., M. Mills, N. Sobrinho, V. Thakoor e R. Velloso. 2018. "Does Governance Hinder Economic Performance in Sub-Saharan Africa?" Working Paper (forthcoming). Fundo Monetário Internacional.
- Henn, C., C. Papageorgiou e N. Spatafora. 2013. "Export Quality in Developing Countries." Working Paper WP/13/108. Fundo Monetário Internacional.
- Kaufmann, D., A. Kraay e M. Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper 5430. World Bank.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California Press.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681–712.
- Mauro, P. 1996. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure." Working Paper WP/96/98. Fundo Monetário Internacional.
- McKinsey & Company. 2017. "Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve?" McKinsey Report.
- Mungiu-Pippidi, A. e M. Johnston. 2017. *Transitions to Good Governance*. Cheltenham UK and Northampton USA: Edward Elgar Publishing.
- OCDE. 2014. "OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials." OECD Publishing.
- OCDE. 2016. "Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures, and Incentives." OECD Publishing.
- Organização das Nações Unidas. 2017. "Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption: Executive Summary Angola," Implementation Review Group, Vienna.
- Shleifer, A. e R. Vishny. 1993. "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599–617.
- Svensson, J. 2005. "Eight Questions About Corruption." *Journal of Economic Perspectives* 19(3): 19–42.
- Tanzi, V. 1998. "Corruption Around the World." Staff Paper 45(4): 559-594.
- Tanzi, V. e H. Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth." Working Paper 97/139. Fundo Monetário Internacional.
- Terracol, M. 2015. "How to Reduce Levels of Corruption at Country Level: Lessons Learned." U4 Expert Answer 21.
- Ugur, M. e N. Dasgupta. 2011. "Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: A Systematic Review," London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.