



RECOMENDAÇÕES

- A estruturação das políticas económicas, em países altamente dependentes das exportações petrolíferas, deve ser feita num contexto de médio prazo, com uma trajectória de metas para o défice orçamental primário não petrolífero e uma regra conservadora do preço orçamental do petróleo.
- As autoridades públicas dos países com economias dependentes do petróleo devem, não só reforçar a gestão das finanças públicas através da introdução de processos transparentes de licitação dos contratos petrolíferos, mas também adoptar políticas flexíveis no que respeita à dívida, às reservas internacionais e ao câmbio.
- Em países com fracas infra-estruturas produtivas e sociais, poupar o dinheiro gerado pelas exportações maciças de petróleo, através da criação de um fundo de riqueza nacional, não é a melhor opção. Assim como não é uma boa opção utilizar as receitas petrolíferas para financiar despesas correntes do orçamento de Estado. *Deve-se investir no investimento*, de modo a aumentar a massa de capital doméstico disponível.
- É possível evitar os tradicionais problemas associados à abundância de recursos naturais, desde que se procure diversificar a economia, através de políticas macroeconómicas prudentes, que estimulem o investimento. Por isso, os governos devem adoptar um mix correcto de políticas económicas e criar um ambiente institucional, legal e regulador mais atractivo, que torne as economias mais dinâmicas.

Recursos Naturais, Actualização: Petróleo em Angola

Vicente José da Costa Pinto
de Andrade¹

SUMÁRIO EXECUTIVO

Angola exibiu, desde 2002 até 2008, um desempenho notável, em termos económicos, devido ao crescimento robusto dos sectores petrolífero e não petrolífero, tendo sido os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, os seus melhores depois da independência. Também realizou progressos assinaláveis na redução da inflação, desde o término da guerra civil, embora ainda não tenha atingido uma inflação de um dígito. Angola enfrenta três grandes desafios macroeconómicos: 1) gerir a riqueza do petróleo, antes do início do declínio da sua produção, a fim de garantir a sustentabilidade orçamental e da dívida a longo prazo; 2) melhorar a competitividade da sua economia e; 3) desenvolver os sectores não petrolíferos e não extractivos da sua economia. Este artigo analisa o modo como as instituições são relevantes, não só para o aprofundamento da democracia, mas também para fazer do petróleo não uma maldição, mas uma bênção.

INTRODUÇÃO

Angola está entre os países com a maior intensidade de exploração petrolífera. Os efeitos conjugados de uma guerra civil devastadora e da sobrevalorização do kwanza, durante o período de economia centralmente planificada, conduziram ao colapso do sector não petrolífero da economia. Durante o período 1997–2008, o sector não petrolífero registou uma substancial recuperação com um crescimento médio de 11.6% ao ano, durante o período 1997–2008.² Contudo, dado que o sector petrolífero se expandiu, em paralelo, a uma taxa média

de 7.8%, a proporção do sector não petrolífero tem-se mantido estável à volta de 40%, durante os últimos oito anos.³

ABUNDÂNCIA DE RECURSOS: MALDIÇÃO OU BÊNÇÃO?

Existe uma relação problemática entre a abundância de recursos naturais, particularmente o petróleo, e o crescimento económico. A abundância de recursos afecta o crescimento através de vários canais. Os fracassos observados no desenvolvimento baseado nos recursos naturais têm sido explicados, não só pela Doença Holandesa, mas também pela tese da maldição dos recursos, cujo enfoque são as questões de governação criadas pela abundância de recursos, tais como o rent-seeking, a corrupção, os conflitos, bem como a falta de prestação de contas e de transparência.

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES E O COMBATE À MALDIÇÃO

Uma recente análise empírica⁴ retomou a questão de se saber se a abundância de recursos naturais pode contribuir para o crescimento. Através desse estudo, conclui-se que a governação determina a medida em que os efeitos de crescimento da riqueza em recursos se podem materializar. Nos países em desenvolvimento em particular, a qualidade da regulação, tal como a previsibilidade de mudanças da regulação, e as políticas anticorrupção, tais como a transparência e a prestação de contas no sector público, são muito importantes para o crescimento e para a gestão eficaz dos recursos naturais.

INTENSIDADE PETROLÍFERA E CRESCIMENTO ECONÓMICO

Um estudo econométrico,⁵ realizado durante o ano em curso, e envolvendo 23 países exportadores de petróleo, mostra que a aplicabilidade da 'maldição dos recursos naturais', deveria ser tratada com cautela, quando as externalidades do sector petrolífero dependem altamente do grau de intensidade petrolífera das

economias. Nas economias com baixa intensidade petrolífera, os incentivos para fortalecer, quer as instituições orçamentais, quer as instituições do sector privado, conduzem a externalidades intersectoriais positivas. Em contraste, incentivos mais fracos em economias com alta intensidade petrolífera afectam, adversamente, as instituições orçamentais e as instituições do sector privado e, conseqüentemente, conduzem a externalidades intersectoriais negativas. Nir Klein explora as ligações intersectoriais entre o sector petrolífero e o sector não petrolífero. *No caso de Angola, conclui que existe um impacto positivo e directo do sector petrolífero sobre o sector não petrolífero.* Contudo, a presença de um pobre clima de negócios, infra-estruturas pobres e baixa eficácia das despesas públicas transformam-se em obstáculos ao desenvolvimento do sector não petrolífero. Neste contexto, dado que o quadro institucional pobre provavelmente tem impacto adverso a longo prazo, é necessário melhorar esses indicadores, a fim de preservar as actuais sinergias positivas e evitar as externalidades negativas que são observadas no resto das economias com alta intensidade petrolífera. Esse progresso permitiria maiores extravasões positivas entre os dois sectores e, conseqüentemente, reflectir-se-ia na aceleração do crescimento do Produto Interno Bruto total.

O PEAK OIL ANGOLANO E O FUTURO DA DEMOCRACIA

O Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola⁶ (CEIC/UCAN) elaborou quatro cenários alternativos para o *peak oil* angolano. As hipóteses de trabalho são: produção de 2 milhões de barris por dia e reservas de 9 mil milhões de barris (BP, Junho de 2009); reservas admitidas pelo Governo no valor de 13.5 mil milhões de barris; reservas de 19 mil milhões de barris, segundo o WTI (2008); e 24.5 mil milhões de barris, contando com o progresso tecnológico que permita extrair petróleo a partir de profundidades cada vez maiores e de outros tipos de óleo (areias asfálticas, óleo pesado, xistos betuminosos, etc.). Assim, o ponto máximo da produção petrolífera angolana (*peak oil* angolano)

poderá ter lugar, quer em 2015, quer em 2018, quer em 2022, ou, finalmente, em 2025. O Banco Mundial⁷ calcula que o ponto máximo de produção petrolífera em Angola venha a acontecer entre 2010 e 2014. Estas estimativas são consistentes com os cálculos feitos sobre o nível das reservas mundiais de petróleo. Actualmente, ao nível mundial, por cada barril de petróleo descoberto, são consumidos três barris.

Os anos que nos separam do peak oil angolano indicam-nos que as receitas petrolíferas não serão suficientes para financiar, no futuro, o crescimento e a diversificação da economia angolana. Mesmo sabendo que o ponto de break da produção não significará esgotamento das receitas petrolíferas. As receitas fiscais, provenientes da extracção e exportação de petróleo, irão reduzir-se na mesma proporção. Entre 2010 e 2014, no cenário mais optimista, as receitas do Estado angolano geradas pelo petróleo serão, em média anual, à volta de 35 mil milhões de dólares americanos.

Apesar de existir um conjunto de factores em favor de uma retoma de crescimento económico durante os próximos anos, há riscos de natureza política que importa ter em conta. O maior risco político de longo prazo tem a ver com a fraqueza da democracia angolana e os receios quanto à estabilidade política trazidos pela sucessão presidencial. Num conjunto de 37 países africanos, o risco político de longo prazo de Angola só é superado pelo da República Democrática do Congo e do Zimbabwe.⁸

MODELO DE CRESCIMENTO EM QUESTÃO

O modelo de crescimento da economia angolana continua a depender do sector petrolífero, que é fortemente intensivo em capital físico e em tecnologias altamente sofisticadas. O petróleo está a ser extraído, cada vez mais, em águas profundas e ultraprofundas. Os custos afundados (sunk costs) são cada vez mais elevados e a recuperação dos custos do petróleo (cost oil), por parte das companhias petrolíferas, é, também, cada vez, mais rápida. As ligações com os outros sectores da economia são marginais, com excepção das obras públicas e do sector financeiro. Embora

a ‘maldição dos recursos naturais’ domine nos países com alta intensidade petrolífera, os desenvolvimentos económicos em Angola parecem comportar-se de modo diferente).⁹ Desde 2006, as cadências médias anuais de variação dos sectores não petrolíferos têm, sistematicamente, superado as do sector petrolífero.¹⁰

O FUNDO DA RIQUEZA NACIONAL

Em 2006, o Conselho de Ministros instituiu um fundo de reserva, para o qual foi transferida a diferença entre o preço do petróleo angolano no mercado mundial e o preço estipulado no Orçamento Geral de Estado. O destino dos recursos acumulados nesse fundo nunca foi objecto de prestação de contas por parte do Governo, particularmente durante os primeiros choques sobre a economia angolana, provocados pela crise financeira e económica internacional. A experiência internacional mostra que os fundos do petróleo, assentes em regras operacionais rígidas, podem complicar a gestão orçamental. O Fundo Monetário Internacional sustenta, pois, a conveniência do estabelecimento de um quadro orçamental de médio prazo para orientar a política económica. Só neste quadro é que um fundo do petróleo baseado em regras bem definidas e flexíveis, inteiramente integrado no processo orçamental e sujeito a procedimentos rigorosos para garantir a transparência, será uma opção viável e promoverá o fortalecimento dos sistemas de gestão das finanças públicas.¹¹ A definição do preço do petróleo no longo prazo constitui uma grande dificuldade, devido à sua volatilidade. No entanto, a estipulação do preço do petróleo no Orçamento é uma medida que pode ajudar a limitar a actuação das autoridades públicas, com vista a uma melhoria na transparência e na prestação de contas.

Em 20 de Novembro de 2008, o presidente angolano, José Eduardo dos Santos, criou a Comissão Instaladora do Fundo Soberano Angolano (FSA), ‘tendo em conta que, na actual conjuntura económica mundial, o Estado necessita de mecanismos que garantam uma gestão eficiente dos seus recursos e protejam o país das vulnerabilidades externas e dos

ciclos económicos conturbados'. O antigo ministro das Finanças, Eduardo Severim Morais, afirmou, posteriormente, que esse fundo seria alimentado pela riqueza gerada pelos rendimentos provenientes da produção petrolífera e lançado em 2009, com o objectivo de ser investido fora de Angola. No segundo trimestre de 2010, foi entregue ao Executivo angolano um draft da legislação sobre o SWF que irá suportar as operações do FSA. Contudo, até hoje, o fundo ainda não foi criado. Caso venha a surgir o FSA, Angola será o sexto país no continente africano a criar um fundo da riqueza nacional, depois da Argélia, Botswana, Líbia, Mauritânia e Nigéria.

O FSA pretende assegurar a transferência intergeracional de riqueza, bem como criar espaço orçamental suficiente para a condução de políticas contra-cíclicas. Durante a discussão do Orçamento Geral de Estado Revisto 2010, o Governo angolano anunciou que planeia criar um fundo 'that would receive up to 100 000 barrels per day of oil revenue, worth around US\$280 million per year at current prices to finance projects in water and power networks.'¹²

Nas condições em que ainda se encontra Angola, poupar o dinheiro gerado pelas exportações maciças do petróleo e do diamante, através da criação de um fundo de riqueza nacional, não é a melhor opção. Assim como não é uma boa opção utilizar as receitas petrolíferas e diamantíferas para financiar despesas correntes do Orçamento Geral de Estado. A criação do Banco de Desenvolvimento de Angola em 2006, financiado por 5% das receitas petrolíferas e 2% das receitas diamantíferas, para a concessão de empréstimos aos empreendedores angolanos, foi uma boa decisão. Só tem um senão: corre-se o risco de se estar perante mais um canal de promoção do clientelismo e do patrimonialismo.

CONCLUSÃO

O impacto da descoberta e da exploração de um recurso natural não é, por si só, uma maldição, nem uma bênção. Isto é, uma rica dotação de recursos naturais não é necessariamente um obstáculo. Também pode ser um grande suporte para o desenvolvimento económico.

NOTAS

- 1 Vicente José da Costa Pinto de Andrade e professor no Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (UCAN) – membro da rede de investigação para a Governança dos recursos naturais de África.
- 2 International Monetary Fund (IMF), *Angola: Second and Third Reviews Under the Stand-By Arrangement and Request for Waivers of Non-observance of Two Performance Criteria Series*, IMF Country Report, 10/302. Washington, DC: IMF, 2010.
- 3 *Ibid.*
- 4 Iimi A, *Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World*, IMF Staff Papers, 54, 4, 2007.
- 5 Klein N, *The Linkage between Oil and the Non-oil Sectors – A Panel VAR Approach*, IMF Working Paper, 10/118, 2010.
- 6 CEIC/UCAN, *Relatório Económico de Angola 2009*. Luanda, Junho de 2010.
- 7 World Bank, *Angola: Oil, Broad-based Growth and Equity*, World Bank Country Study, 40531. Washington, DC: World Bank, 2007.
- 8 Business Monitoring International (BMI), *Angola Business Forecast Report*. London: BMI, 2010.
- 9 Klein N, *op. cit.*
- 10 CEIC/UCAN, *op. cit.*
- 11 IMF, *op. cit.*
- 12 Veja, por exemplo: IMF, *op. cit.*

The Governance of Africa's Resources Programme is funded by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. SAIIA gratefully acknowledges this support.

© SAIIA 2011 All rights reserved. Opinions expressed are the responsibility of the individual authors and not of SAIIA.