



Universidade Técnica de Lisboa

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

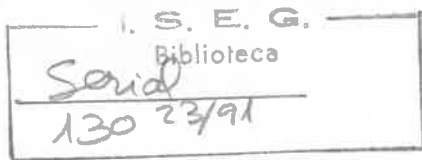


DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 23/91

**DISTORÇÕES ECONÓMICAS E
POLÍTICAS CORRECTORAS
EM ANGOLA**

**FÁTIMA MOURA ROQUE (*)
PAULA FONTOURA (**)**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



Universidade Técnica de Lisboa
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 23/91

DISTORÇÕES ECONÓMICAS E
POLÍTICAS CORRECTORAS
EM ANGOLA

FÁTIMA MOURA ROQUE (*)
PAULA FONTOURA (**)

Dezembro de 1991

* Professora da Faculdade de Economia da U.N.L.

** Professora Auxiliar do ISEG



Resumo

Este artigo tem como objectivo uma reflexão sobre a natureza das reformas necessárias à reconversão da economia Angolana.

A análise tem como suporte a caracterização de distorções decorrentes do sistema económico de direcção central adoptado desde 1975. Procede-se também a uma avaliação das reformas aprovadas, e parcialmente implementadas, em Angola, e salientam-se algumas das suas limitações mais evidentes.

Conclui-se que as actuais distorções só poderão ser corrigidas com uma Reforma Global da economia, dirigida à transformação do sistema e das estruturas, e formulam-se directrizes para o sucesso desta abordagem.

Abstract

The aim in this paper is to analyse the appropriate reforms for a sound and efficient transformation of the Angolan economy.

We analyse economic distortions occasioned by government mismanagement of the Angolan trade system since 1975 in the context of a centrally planned, command economy, in order to define policy objectives and related measures to eliminate these distortions. We also analyse the reforms proposed, and to some extent implemented, by the Angolan government, and we point out some of their more evident limitations.

We conclude that a package of economic policy instruments able to correct the present distortions should envisage a radical transformation of the economic system and structures, and we outline some basic requirements to the success of this approach.



DISTORÇÕES ECONÓMICAS E POLÍTICAS CORRECTORAS EM ANGOLA

Fátima Moura Roque * e Paula Fontoura **

* FE, Universidade Nova de Lisboa

** ISEG, Universidade Técnica

1. Introdução

Desde a independência, a economia Angolana tem sido caracterizada por um controlo quase total do Estado. Como em qualquer outra economia de direcção central, a afectação administrativa dos recursos não respeitou as vantagens comparativas e condições da concorrência e procura; os preços foram fixados sem correspondência com os custos de produção e o equilíbrio entre a oferta e a procura; a colectivização dos meios de produção produziu uma profunda desmotivação entre a população; as infraestruturas básicas foram negligenciadas; o sector dos serviços atrofiou-se; os recursos produtivos alimentaram essencialmente a economia paralela (1).

Hoje, existe em Angola um vasto consenso na necessidade de efectuar uma transição em direcção a uma economia de mercado. O tema, porém, não é pacífico (2). Mesmo em economias que já iniciaram esta transformação, em particular na Europa do Leste, a identificação das medidas necessárias, o seu ordenamento e ritmo de implementação, constituem objecto de intenso debate (3).

Este artigo tem como objectivo uma reflexão sobre a natureza das reformas necessárias à reconversão da economia Angolana. A abordagem preconizada é uma Reforma Global da

economia, dirigida à transformação do actual sistema e estruturas.

A análise tem como suporte a caracterização de distorções económicas decorrentes do sistema económico adoptado entre 1975 e 1989. Contudo, na impossibilidade de incluir todas as políticas relevantes, quer a nível macroeconómico, quer a nível sectorial, (4) tomámos como referência o regime comercial. Esta opção resulta da importância das políticas comerciais numa economia que se tornou profundamente dependente das importações, e cujos efeitos implicaram, e alimentaram, uma cadeia de importantes e vastas distorções.

Na secção 2, descrevemos as peculiaridades do regime comercial Angolano. Concluimos que o regime adoptado conduziu a: efeitos microeconómicos perversos, como resultado da estrutura de preços distorcida e do incentivo às actividades de "rent-seeking"; efeitos macroeconómicos negativos, produzindo o enviesamento pró-consumo em detrimento da produção; efeitos distributivos negativos, com agravamento das desigualdades sociais.

Na secção 3, analisamos as reformas realizadas pelo Governo Angolano segundo o pacote aprovado em Setembro de 1990, e salientamos algumas das suas limitações mais evidentes.

Na secção 4, formulamos algumas linhas de orientação que deverão ser equacionadas e questionadas numa Reforma que não se circuncreva a mera "adaptação" do sistema económico vigente.

2. O regime de comércio Angolano (5)

O regime comercial Angolano tem sido caracterizado, de uma forma lata, por um controlo estreito das importações, através de um regime complexo e diversificado de restrições quantitativas e de natureza burocrático-administrativa, num contexto de forte sobrevalorização da moeda. A afectação administrativa de divisas tornou-se, nestas circunstâncias,

um mecanismo inevitável. Internamente, este regime traduziu-se no controlo dos preços e no racionamento do consumo. No seu conjunto, estas medidas implicaram o desenvolvimento do mercado paralelo na afectação de divisas e nos circuitos de distribuição e consumo.

Este encadeamento "lógico" de medidas verificou-se, genericamente, nas economias Africanas, desde finais da década de 70. Ele é a consequência de políticas económicas desajustadas para responder aos problemas de natureza estrutural, baseadas em moedas fortemente sobrevalorizadas e políticas monetárias e orçamentais inflacionistas (no contexto de economias de direcção central). Num quadro de emergentes pressões do lado da procura interna e de quebra tendencial da oferta, e de défices acentuados na balança de pagamentos, compreende-se o recurso generalizado a restrições quantitativas das importações, e, de uma forma geral, à sua contenção por via administrativa.

O regime comercial implementado em Angola tem, porém, características distintivas, com importantes repercussões económicas.

Com o Kwanza fortemente sobrevalorizado e grandes restrições à entrada de importações (quantitativas e administrativas), vigoraram, em Angola, "janelas" de importação para certos agentes económicos, que facultaram a importação livre ou com fracas restrições. O que têm de peculiar estas "brechas" no regime de contenção das importações é que não visaram o estímulo da produção nacional, mas resultaram de um esquema de privilégios para certas camadas sociais.

O resultado final foi um forte enviesamento pró-consumo e o aniquilamento da produção nacional não-petrolífera. Ao invés de se promover uma política de substituição de importações, tradicionalmente justificando os esquemas de contenção não-pautal das importações, em Angola estimulou-se, indirectamente, a "promoção das importações", dirigidas à satisfação das necessidades mais consumistas de camadas sociais privilegiadas.

Distorções produzidas pelo regime de comércio externo

Em Angola vigoram diversos regimes de restrição das importações, definidos consoante a efectividade do limite, a natureza dos bens e os agentes económicos a que se destinam. A sua restritividade agrava-se à medida que se passa de bens de consumo luxuosos para bens de consumo básicos e bens intermediários, penalizando os sectores agrícola e industrial e as camadas sociais mais desfavorecidas. Assim:

1. Os vários regimes de importação estão associados à natureza dos agentes económicos. Podemos encontrar sete categorias, que ordenamos por ordem decrescente do montante dos benefícios que o sistema lhes proporciona:

- (i) empresas petrolíferas estrangeiras;
- (ii) forças armadas
- (iii) empresas estatais e paraestatais
- (iv) elite urbana (empregados paraestatais e tecnocratas de nível elevado);
- (v) trabalhadores do sector formal (funcionários públicos e trabalhadores de outras empresas);
- (vi) pobres da cidade;
- (vii) agricultores e pequenas empresas industriais internas.

As empresas petrolíferas estrangeiras (principais geradoras de divisas em Angola), forças armadas, empresas com forte intervenção estatal, com destaque para a Sonangol e a Endiama, e os quadros técnicos médios e superiores, usufruem dos regimes de restrição quantitativa das importações mais liberais, e têm mais facilidade na aquisição de divisas.

Aos beneficiários destas modalidades mais flexíveis, é-lhes facultado:

- (i) O acesso a uma vasta gama de produtos de consumo, em muito extravasando as necessidades básicas da população que o "cartão básico"-lista de produtos de consumo considerados essenciais e que podem ser adquiridos nas Lojas de Abastecimento - pretende englobar. Resulta, por exemplo,

do acesso directo às lojas das empresas, e às Lojas Francas como resultado da detenção de divisas, o que constitui um privilégio, na medida em que as possibilidades de consumo ultrapassam aí largamente as das restantes lojas (Lojas de Abastecimento para os detentores do "cartão básico" e Lojas Complementares para quadros médios).

(ii) Beneficiar da sobrevalorização da moeda, através da venda à taxa de câmbio do mercado paralelo das divisas que adquirem à taxa de câmbio oficial.

(iii) Vender (e permutar) no mercado paralelo, bens adquiridos no mercado oficial.

Os trabalhadores urbanos não contemplados nos esquemas anteriores, a população rural e as restantes empresas, estão sujeitos aos regimes de importação mais restritivos, e as divisas a que têm acesso resultam do valor "residual" do montante afectado administrativamente. Para estes, as oportunidades são muito inferiores. As Lojas de Abastecimento dificilmente podem satisfazer o "cartão básico", pois o vasto mercado paralelo constitui um poderoso incentivo ao "desvio" dos bens a elas destinados (o verdadeiro benefício do "cartão básico" reside na possibilidade de os bens que permite obter serem permutados no mercado paralelo, aonde os preços são mais elevados).

A restritividade do sistema é particularmente gravosa para a população rural e restantes empresas. A importação de bens de consumo e bens intermediários com este destino têm limites fixados muito rígidos, discriminando os produtos e os beneficiários.

2) O regime de importação é enviesado a favor da importação de bens de consumo, e contra bens de capital e bens intermediários.

O primeiro tipo de bens beneficia dos regimes de importação mais liberais e flexíveis, enquanto a importação do segundo tipo, bens indispensáveis ao fortalecimento da produção nacional, está sujeito aos esquemas de importação mais rígidos e restritivos. Por exemplo, em 1988 as importações de matérias primas para a agricultura atingiram

o montante de US\$22 milhões, enquanto as importações de bebidas (na sua maioria cerveja e "whisky") custaram US\$25 milhões, com exclusão das bebidas para o exército. Consequentemente, o mercado foi inundado de cerveja importada e a produção local de cervejas foi substancialmente reduzida, por ausência de matérias primas importadas.

No âmbito da categoria de bens de consumo favorece-se claramente a importação de bens de consumo não-básicos (conforme os montantes relativos à importação de bebidas alcoólicas elucidam).

Distorções produzidas pelo regime de comércio interno

O controlo do comércio interno acentua, de uma forma geral, os efeitos das políticas que incidem no comércio externo.

A estabilidade artificial dos preços conduziu a um desfasamento crescente entre a procura e a oferta para praticamente todos os bens do mercado oficial. Como resposta a esta situação, forjaram-se as seguintes reacções em cadeia:

- racionamento para a maior parte dos bens de consumo essencial (vd. "cartão básico");

- criação de um sistema de lojas de venda ao público que, se oficialmente têm como objectivo garantir o abastecimento básico da população (lojas de Abastecimento e Complementares), na prática agravam as desigualdades sociais relativamente às minorias que acedem às Lojas Francas e lojas especiais de algumas companhias;

- desenvolvimento dos mercados paralelos para o fornecimento de bens que escasseiam nos mercados oficiais, abastecidos de diversas formas pouco "legais", com destaque para o contrabando e o roubo.

Consequências globais

1. Ao nível microeconómico, os custos de eficiência são muito elevados:

-as actividades de "rent-seeking" (usufruto improdutivo dos privilégios e "buracos" do sistema) conduzem a um desvio de recursos das actividades produtivas e encorajam a corrupção;

-a estrutura dos esquemas de contenção das importações e afectação oficial de divisas, por um lado, e a rigidez artificial dos preços oficiais e outras intervenções governamentais ao nível dos circuitos de produção e de distribuição, por outro, desencorajam a produção e fomentam o mercado paralelo;

- o mercado paralelo contribui para diminuir o desfaseamento entre a procura e a oferta, mas introduz outro tipo de distorções, como seja o fomento de actividades ilícitas e o desperdício enorme de recursos que envolve o empenhamento nestas actividades.

2. Ao nível macroeconómico, o resultado final de todas as medidas aplicadas é uma política "sui-generis" de "promoção das importações", com o consequente aniquilamento de grande parte da produção interna, tanto de substituição de importações como de exportação (incluindo a produção agrícola, sector em franca expansão à data da independência).

Outra consequência importante é o aumento do sector de auto-subsistência, como resultado da drástica redução na oferta, dificuldades de abastecimento interno, controlo oficial dos circuitos de distribuição e comercialização, e desincentivo dos preços oficiais. Este sector absorve cerca de 2/3 da população, e fornece a maior parte da produção agrícola.

Após 1985/87, o terceiro choque petrolífero conduziu à descida do preço do crude para cerca de metade, e a exportação do petróleo deixou de poder sustentar o elevado défice externo que normalmente resultaria das políticas

adoptadas. A manutenção do actual regime de estímulo à procura por via do consumo privado e público, e na ausência de políticas de contenção da procura interna e das importações (como seria o caso da desvalorização do kwanza), exigiu o recurso à dívida externa para o financiamento do défice, e a adesão ao FMI (que se concretizou em 1989) como forma de sancionar e estimular esse apoio.

3. Ao nível da distribuição do rendimento, produziram-se grandes assimetrias, favorecendo a população urbana, sobretudo os membros da burocracia estatal, forças armadas e trabalhadores das empresas petrolíferas e paraestatais. A população rural e os trabalhadores do sector informal não usufruem de qualquer benefício, ficando na prática fora do sistema.

3. Reformas em curso

A necessidade de reformular a economia Angolana é óbvia e reconhecida por todos, incluindo o Governo Angolano. Caminhos para o desenvolvimento de Angola, podem existir vários. Contudo todos eles terão que passar pelo desmantelamento do sistema de direcção central, e por uma significativa alteração da intervenção do Estado na economia (6).

Conforme veremos, nenhuma das reformas em curso, ou perspectivadas pelo Governo Angolano, preconizam o desmantelamento radical do sistema de Planeamento Central. Este motivo, só por si, imprime a qualquer reforma eventual-independente da articulação e natureza concreta das medidas propostas- a lógica da "adaptação" e, consequentemente, inviabiliza o seu pleno sucesso.

O plano de Reforma do Governo Angolano pode ser identificado nos dois momentos mais importantes da sua acção recente: a elaboração de um Programa de Saneamento Económico e Financeiro, o SEF, de 1987, cujo cumprimento tem vindo a ser sucessivamente adiado, e a aprovação de um pacote de medidas em Setembro de 1990, parcialmente adoptado.

O SEF constitui a trave mestra da Reforma preconizada pelo Governo. Neste documento é feita uma dura análise da situação económica do País e são apresentadas importantes propostas de reforma em áreas fundamentais (7).

Este programa contém contudo diversas limitações (8), das quais salientamos:

1) Apesar de se ter decidido a liberalização de alguns preços (como no caso de certos bens alimentares) e de se admitir alguma descentralização da tomada de decisões quanto à gestão das empresas estatais, permanece a centralização das decisões de investimento e da determinação dos preços (9).

2) No que se refere à política comercial, não existe um pacote de medidas económicas coerentes, o que corresponde, na prática, à manutenção da cadeia de efeitos económicos identificados na secção anterior

3) A legislação já elaborada tem um problema comum: não define regras claras de actuação para os diferentes intervenientes na actividade económica; pior ainda, muitas vezes nem sequer define regras, mas sim uma regra-base que, de acordo com o texto da própria lei, pode se alterado em qualquer altura. Há assim uma grande discricionariedade, concedida pela legislação ao poder executivo, o que retira confiança ao quadro legal instituído e desvirtua algumas das suas potencialidades

Entretanto, em Setembro de 1990, foi aprovado o seguinte pacote de medidas:

1. Redução drástica da massa monetária em circulação através da troca de moeda (em circulação e depositada nos bancos) à razão de 5 kwanzas novos por 100 antigos; quanto aos restantes 95 %, existe a promessa - ainda não concretizada - de serem convertidos em títulos da dívida pública (a taxas de juro por enquanto desconhecidas);

2. Desvalorização do Kwanza em 100%;

3. Despedimento de 70 mil trabalhadores da Administração Pública (actualmente são 120 mil);

4. Reforma fiscal traduzida em aumentos significativos e generalizados dos impostos (10).

Não tendo os objectivos desta reforma sido explicitados, é presumível que sejam, para além de ajustar a economia, negociar um acordo de estabilização com o FMI.

Por enquanto, o que ressalta é "the timidity of current reforms and the incompetence with which they have been implemented" (11). A reforma monetária e, posteriormente, a desvalorização (em Março de 1991), foram as únicas componentes do pacote implementadas, o que não corresponde às recomendações do FMI (12) e não encontra suporte numa avaliação económica, mesmo pouco rigorosa, do contexto económico Angolano.

A enorme redução por via administrativa da massa monetária pode ser fundamentada numa perspectiva monetarista que preconiza a estabilidade da liquidez da economia (massa monetária/PIB). O excesso de liquidez justificaria, portanto, a redução da quantidade de moeda, que ao reduzir a despesa interna ajusta também a capacidade de importar da economia e beneficia outros agregados macroeconómicos. No entanto, do ponto de vista teórico, uma solução estritamente monetarista pressupõe diversos requisitos que não se verificam em Angola:

- 1) avaliação correcta do PIB a preços oficiais (incluindo evidentemente o valor da produção gerada na economia paralela);

- 2) funcionamento do sistema de preços;

- 3) estabilidade relativa dos termos de troca que evite a necessidade de ajustamentos frequentes e profundos na massa monetária em circulação.

A redução monetária compulsiva sem políticas adequadas dirigidas à alteração dos preços relativos e à sua aproximação aos preços de equilíbrio do mercado produz:

- efeito deflacionista com pesadas consequências em termos económicos e sociais, representando a travagem e mesmo o bloqueio dos actuais incentivos (distorcidos) à produção e comercialização.

- desconfiança no sistema bancário, prejudicando o financiamento não inflacionista da economia por via interna (com consequente reforço da dependência do financiamento por via externa).

A avaliação crítica das medidas aprovadas não se reduz, todavia, a comentários desta natureza. As restantes medidas do pacote de Setembro assemelham-se às dos programas ortodoxos de ajustamento e estabilização (PAE) do FMI. Estes programas visam a redução de graves défices externos e o controlo e redução da inflação que normalmente acompanha o desequilíbrio externo, através de:

- redução da procura (absorção), por via da desvalorização, políticas monetárias restritivas e contenção do défice orçamental;

- restabelecimento da "verdade dos preços", pela aproximação dos preços em vigor, incluindo a taxa de câmbio, aos preços de equilíbrio.

Assume-se, na primeira vertente de actuação, que o défice comercial resulta de um excedente da procura global sobre a oferta interna, e, na segunda, que permitindo aos mercados funcionarem sem entraves e aos preços serem indicadores da afectação de recursos, a economia será saneada e a eficiência económica alcançada.

A necessidade de desvalorizar o Kwanza e de reorientar a despesa interna (incluindo a redução do défice orçamental), é inquestionável em Angola. Com a actual desarticulação da produção interna e desequilíbrio externo, é preciso que os preços relativos dos bens que substituem as importações ou se destinam à exportação subam para que se torne mais rentável a sua produção, e que as causas da criação monetária excessiva sejam debeladas.

Porém, a concepção geral dos PAE tem sido questionada no caso de países com fortes debilidades estruturais, em particular com uma base produtiva fraca e desarticulada, essencialmente baseada na agricultura, e com predominância de actividades de subsistência - como acontece actualmente em Angola (13).

Contesta-se a adopção de políticas baseadas na hipótese de que os mercados podem responder livremente, quando a rigidez é de diversa natureza (económica, institucional e jurídica) e a capacidade de ajustamento das estruturas é, portanto, fraca. Em particular, a inelasticidade da oferta, característica destas economias, não deve ser identificada com uma situação de pleno emprego, que autoriza, legitimamente, medidas de redução da procura; sendo verdade que em qualquer dos casos (inelasticidade da oferta e pleno emprego) a produção tem dificuldade em aumentar, os efeitos das medidas não são os mesmos: a contenção da procura sem actuação explícita para alterar as estruturas do lado da oferta tem produzido recessão, aumento do desemprego e agravamento das desigualdades sociais (14).

Resultados destes programas confirmam a análise teórica. Estudos do Banco Mundial (15) mostram que os países Africanos com políticas de ajustamento e estabilização fortes registaram taxas de crescimento anual negativo (cerca de 1.5 %) entre 1980-87. O grupo de países com PAE fracas ou mesmo sem PAE registaram, para o mesmo período, taxas de crescimento do PNB entre 1.2 % e 3.1. % , respectivamente. Na Africa Sub-Sahariana, os resultados após a adopção dos PAE foram de uma forma geral os seguintes: diminuição do PNB, aumento do défice orçamental, agravamento do serviço da dívida. Resultados positivos inequívocos foram obtidos somente no rácio balança de transacções correntes/PNB.

Tais resultados não podem ser imputados totalmente aos PAE: por um lado, dependem também de factores exógenos como clima, condições de mercado, entrada de recursos externos e situação da dívida; por outro, o funcionamento estatizado da maioria das economias Africanas tem produzido uma deficiente implementação e em alguns casos mesmo desvirtuamento da concepção geral destes programas. De qualquer forma, são suficientemente esclarecedores da necessidade de se repensar os instrumentos tradicionais, quando utilizados em realidades estruturalmente diferentes da dos países industrializados (16).

A experiência teórico-empírica da realidade Africana na última década indica que as prioridades em economias com debilidades do tipo das que Angola conhece actualmente, devem ser sobretudo:

- actuar aonde as distorções são forjadas, desarticulando-as;

- criar condições para que o crescimento se processe de forma auto-sustentada, respeitando as necessidades básicas da população e melhorando a distribuição do rendimento.

Isto implica:

- drásticas transformações no sistema económico e métodos de gestão económica e administrativa, que conduzam à substituição do actual funcionamento da economia baseada no controlo estatal/burocratizado/administrativo por uma economia que responda às forças de mercado;

- reformas estruturais, indispensáveis à redução progressiva da dependência externa, ao fortalecimento irreversível da capacidade produtiva nacional, e à melhoria dos níveis e padrão de rendimento da população.

É a este nível que, antes de mais, é preciso actuar e "liberalizar", complementando as acções realizadas com políticas da conjuntura adequadas e criteriosamente doseadas e articuladas.

4. Reforma do sistema económico e das estruturas: condições de sucesso

O sucesso de uma Reforma do sistema económico e das estruturas pressupõe directrizes claras e correctas definidas "a priori". Várias decisões serão encontradas na "arte" do reformador e no confronto com os resultados empíricos, a teoria não fornecendo, por enquanto, esclarecimento e orientação suficientes (17). Opções importantes podem, no entanto, ser equacionadas relativamente a: âmbito da reforma, velocidade de implementação, faseamento, e intervenção estatal.

Ambito da Reforma

As medidas adoptadas devem produzir reformas a todos os níveis. Reformas parcelares são incapazes de transformar simultaneamente as estruturas e o sistema, e, conseqüentemente, estão condenadas ao fracasso.

Uma Reforma torna-se "global" pela natureza dos seus objectivos, que devem ser cuidadosamente definidos. Detacamos os seguintes:

- estabilização macroeconómica;
- liberalização da economia (dos mercados externos e internos);
- promoção da iniciativa privada;
- estímulo à formação de uma classe empresarial Angolana;
- investimento em capital humano;
- estímulo das capacidades de iniciativa e gestão;
- revitalização e expansão do sector bancário;
- promoção do investimento estrangeiro;
- criação de instituições adequadas à potencialização (e participação) das capacidades humanas nacionais;
- correcção das assimetrias regionais;
- criação de oportunidades de cooperação/integração económica, em particular no contexto Africano.

Velocidade de implementação

No que se refere à velocidade de implementação da Reforma, existem duas perspectivas em confronto (quadro 1): uma estratégia "de choque", em que as reformas são realizadas num prazo curto de cerca de dois anos; uma estratégia gradual, em que a realização das reformas é escalonada ao longo de prazos mais elevados, de cinco anos e mais.

Uma terapêutica de choque será aconselhável sempre que a oportunidade política para a realização das reformas for de duração limitada, mais concretamente em economias em

QUADRO 1: TIPOS DE ESTRATÉGIA

ESTRATÉGIA	ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	ESTRATÉGIA	ARGUMENTOS FAVORÁVEIS
<u>RADICAL</u> Reformas implementadas rapidamente (cerca de 2 anos)	- Efeito terapêutico intenso do lado da oferta - Recomendável na ausência de garantia de estabilidade governamental - Reforça a credibilidade política interna e internacional - Neutraliza com mais facilidade grupos de interesses instituídos	<u>GRADUAL</u> Faseamento variável das reformas (repartido num período de cerca de 5 anos ou mais)	- Atende à inércia inicial resultante da ausência de experiência empresarial, infraestruturas e enquadramento institucional adequados. - Minoriza resposta política desfavorável da burocracia privilegiada. - Contempla a ausência de dados para controlar e avaliar o programa a vários níveis - Minoriza custos de ajustamento (em particular se os factores forem pouco móveis) - Permite acção mais profunda sobre as estruturas - Facilita o ajustamento das políticas decorrentes do "learning by doing"

situação de crise aguda e/ou com credibilidade política governamental limitada.

As vantagens de uma abordagem gradual são, todavia, mais óbvias, sobretudo quando as condicionantes de natureza política não forem limitativas: tem menos custos económicos e sociais, reduz erros de riscos graves, e fornece oportunidades de aprendizagem através da experiência e de correcções no processo de ajustamento e reforma; para além disso, e isto é decisivo quando se pretende uma correcção estrutural da economia, permite a articulação com políticas de transformação sustentada: melhoramento da capacidade dos recursos humanos, criação de uma base tecnológica e científica, acesso às infraestruturas básicas, formação de uma classe empresarial Angolana, alterações socio-políticas que garantam a participação activa da população nas diversas etapas da Reforma.

A adopção da perspectiva mais gradual não deve, porém, ser entendida como o adiamento das questões mais prementes. Em Angola, as distorções económicas actuais são tão sérias que é preciso de imediato fazer ajustamentos nas políticas de preços e salários, unificação dos mercados, depreciação da taxa de câmbio, mais flexibilidade na afectação de divisas, intervenção governamental menos dirigista e mais promotora da iniciativa privada. A experiência recomenda, aliás, que "a liberalization attempt needs to be strong to survive, particularly with a pervasive history of restricted trade" (Michaelly, et al. 1991. p. 40)

Faseamento

O faseamento das diversas reformas é uma questão complexa, pelas variáveis envolvidas, e exigência em termos de articulação das políticas e previsão dos seus efeitos (18).

Vejamos o caso da privatização. As suas vantagens são

inegáveis: contribuição para o saneamento financeiro do Estado, melhoria da gestão empresarial, desenvolvimento da iniciativa privada, absorção da poupança financeira minorando os riscos inflacionistas, desenvolvimento dos mercados financeiros, atracção do investimento estrangeiro. O ritmo e montante a privatizar não são, contudo, opções de resolução fácil.

A reforma rápida e generalizada da propriedade tem sido defendida sobretudo com base numa racionalidade política: como o sector público emprega a maioria da força de trabalho, uma privatização prévia produz imediatamente um clima "orientado para o mercado" e pressiona no sentido da realização de reformas mais profundas.

Porém, a propriedade privada requer instituições financeiras, experiência e quadros adequados, que não existem nas economias em transição. Sem esta infraestrutura, a privatização rápida poderá conduzir ao caos económico e político.

A avaliação das empresas privatizáveis constitui uma enorme tarefa, que, em última análise, só o mercado poderá fazer. A própria administração dos programas de privatização não é simples no plano logístico. Existem, ainda, conhecidos problemas de definição de propriedade, escolha do preço dos activos privatizados, absorção, administração, participação do capital estrangeiro. Existem, finalmente, condições prévias a desenvolver, como a preparação de uma classe empresarial interna capaz de captar parte da produção nacional (sem a qual o controlo da produção por nacionais estará seriamente comprometido), e o desenvolvimento dos mercados financeiros (o que implica o desenvolvimento e reformulação do sistema bancário e criação de intermediários financeiros).

Feito o cômputo das vantagens e dificuldades da privatização, o faseamento mais adequado consistirá em privatizar desde o início da Reforma, mas dando prioridade à

privatização das pequenas e médias empresas e retardando a das maiores.

Considerações semelhantes deverão ser formuladas relativamente às restantes reformas. A experiência permite destacar as seguintes recomendações (19):

- Actuação prioritária e firme (mesmo que gradual) no caso das distorções mais importantes (por ex., não adiando a liberalização dos regimes de restrição quantitativa e afectação administrativa das divisas) e da estabilização macroeconómica.

- Criação de um ambiente jurídico e institucional adequados desde o início da Reforma: regulamentações claras e credíveis relativas aos investimentos estrangeiros e ao repatriamento dos lucros; enquadramento jurídico adequado ao estímulo da iniciativa privada; fomento das instituições capazes de apoiar a produção e captar externalidades, desenvolver a educação e proporcionar a participação activa das populações.

- Transferência inequívoca de parte substancial do sector empresarial do Estado para o sector privado.

Um critério importante que deve presidir ao faseamento, consiste em garantir que, em cada fase, os instrumentos são eficazmente articulados e suficientemente complementares. Esta constitui uma das componentes da reforma de maior dificuldade, e também uma das mais decisivas. Por exemplo:

- se a liberalização dos mercados internos não acompanhar a liberalização externa, o investimento e a produção respondem lentamente e os recursos serão canalizados para produções ineficientes;

- a liberalização do comércio externo sem reformas complementares na taxa de câmbio e políticas de estabilização macroeconómica pode produzir um assinalável défice da balança externa que obrigue a inflectir a liberalização em curso;

- o aumento da poupança e sua canalização mais

eficiente envolve a reforma do sistema bancário e a criação de incentivos financeiros à poupança e investimento (concretamente, são precisas taxas de juro reais positivas e uma política de crédito e outros incentivos ao sector privado, assim como a expansão do sector comercial/financeiro);

- incentivos à agricultura só podem resultar se o transporte para as áreas rurais e o comércio nestas áreas se desenvolverem sem restrições importantes resultantes de decisões burocráticas e controlos.

Intervenção Estatal

Uma intervenção estatal activa e bem direccionada começa a ser considerada em estudos recentes sobre problemas do desenvolvimento, como "the very core of development" (Banco Mundial, 1991, p. 4).

Da estabilização macroeconómica ao aprovisionamento das infraestruturas e necessidades básicas, formulação e defesa de regulamentação legal e administrativa compatível com a defesa, e estímulo de uma economia de mercado, o papel do Estado é determinante. Compete-lhe ser um "catalizador" do desenvolvimento, não somente apoiando (ou substituindo) os mercados aonde eles falham, mas também encorajando o dinamismo da livre iniciativa pelo desenvolvimento de um quadro jurídico e institucional adequados.

A intervenção estatal é ainda decisiva noutra vertente: colmatar a resistência natural contra a mudança, num país com uma estrutura burocrática tão forte. Sem um empenhamento político firme a este nível, qualquer Reforma estará comprometida.

Notas

- (1) Em Angola, outra grave distorção decorre de as despesas militares serem muito elevadas, em detrimento das despesas sociais. Angola, conjuntamente com o Iraque, são os países do mundo em que, as primeiras representam um dos valores mais elevados e as segundas um dos valores mais baixos, relativamente ao PNB.
- (2) Em Angola, duas perspectivas estão actualmente em confronto. O actual Governo, liderado pelo MPLA, partido no poder desde a independência, preconiza uma "economia de mercado regulada": as decisões são feitas segundo o mercado, mas as decisões sobre investimento continuam a competir no essencial ao planeamento central (veja-se o Programa de Saneamento Económico e Financeiro -o SBF-, considerado o plano orientador das actuais reformas do Governo, por ex., no ponto 3e do capítulo IV (... "Tornar efectivo, de acordo com a legislação em vigor, o papel dos Ministérios no tocante à planificação do ramo ou sector de actividade, mas deixando às empresas a gestão do trabalho associado")). A UNITA, partido na oposição, refere-se a uma "economia de mercado impulsionada pela iniciativa privada e socialmente orientada" na qual os sinais do mercado condicionam as respostas dos agentes privados, assim como as políticas do Governo, no que se refere às suas responsabilidades próprias (veja-se, por ex., o documento desta organização "Democracia Económica em Angola").
- (3) Veja-se, por exemplo, Economie Européenne (1990), nº 43, Tsimas (1991), Randzio-Plath (1991), Ramses (1991)
- (4) Veja-se Moura Roque et al, 1991, cap.s 4 e 5, para uma análise destas políticas.
- (5) Esta secção baseia-se em Banco Mundial (1991a). Para um maior desenvolvimento, veja-se Moura Roque e Fontoura (1991)

- (6) "Le mot réforme est ambigu, car il peut recouvrir deux réalités très différentes: celle de l'adaptation, destinée à modifier le système en le préservant, ou celle de la révolution. C'est bien de la révolution qu'il doit s'agir..." (Ramses, 1991, p. 246).
- (7) Reforma fiscal e aduaneira, contenção do financiamento do Estado por emissão monetária, reforma da Contabilidade Pública, regularização da dívida do Estado e das empresas estatais, abertura à iniciativa privada e familiar, redimensionamento do sector empresarial do Estado, criação do crédito comercial, reforma do sector bancário, revisão do sistema de licenciamento de transferências, liberalização parcial de preços.
- (8) Veja-se Moura Roque et al., 1991, cap. 6.
- (9) Veja-se por ex., o já mencionado ponto 3e do cap. IV do SEF.
- (10) Aumentos dos impostos sobre os produtos derivados do petróleo, do imposto de selo sobre as passagens aéreas e dos direitos aduaneiros (sobretaxa de 10 % sobre alguns bens importados).
- (11) Offei-Ansah J. e Griffin, M. M. (1991), "The Scramble for Angola", African Economic Digest
- (12) "Aide Mémoire" apresentado às autoridades Angolanas em Abril de 1990 no âmbito da consulta do artigo IV.
- (13) Considerações diversas têm sido formuladas relativamente ao efeito do ajustamento da taxa de câmbio nas exportações e procura interna, redução do défice orçamental, nos serviços sociais, e privatização na ausência de uma classe empresarial interna. Vejam-se, por ex., Diouf (1985), Nações Unidas (1990), Courthéoux (1990), Khan (1990), Lawrence (1990), Mireku (1990), Nunnenkamp e Schweickert (1990).
- (14) Em Angola, após a desvalorização do Kwanza, estima-se que a taxa de inflação no mercado paralelo seja superior a 600% ao ano. Entretanto, a contenção

artificial da procura, lançou no "desemprego" parte significativa da população que subsistia com base nestas actividades paralelas.

- (15) Vejam-se Banco Mundial (1988) e Nações Unidas, 1990, pp. 20 a 23,
- (16) Vejam-se Nações Unidas (1990) e Banco Mundial (1991b)
- (17) "Transforming a centrally planned economy into a market economy requires complex and unprecedented reforms. There is no experience to guide transitions of the current magnitude (Banco Mundial, 1991b, p. 145).
- (18) Para um resumo do debate actual sobre faseamento, veja-se Banco Mundial (1991c)
- (19) Para uma proposta de faseamento, veja-se Moura Roque (1991)

Bibliografia

- Banco Mundial (1988), Report on Adjustment Lending, Agosto.
- Banco Mundial (1991a), Trade, Price, Wage Reform, Maio.
- Banco Mundial (1991b), World Development Report, The Challenge of Development, Oxford University Press
- Banco Mundial (1991c) "The Phasing and Politics of Eastern Europe's Reforms", Bulletin, World Bank Policy Research, Maio-Julho, vol. 2, nº 3.
- Commission des Communautés Européennes (1990), "Transformation Economique en Hongrie et en Pologne", Economie Européenne, n. 43, Março.
- Courthéoux, J. P. (1990), "Le Role de la Politique de Change dans le Developpement: le cas Africain", Problèmes Economiques, nº 2, 169, 4 Abril, pp. 24-32.
- Diouf, M. (1985), "Les Fondements Théoriques des Politiques d'Ajustement de FMI dans les Pays Sous-Developpes", Afrique et Developpement, vol. 10, nº 1/2, pp. 36-49.
- Khan, M. (1990), "The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs", Staff Papers, International Monetary Fund, vol. 37, nº 2, pp. 195-232.
- Lawrence, P. (1990), "What Price Economic Reform", Review of African Political Economy, nº 47, pp. 3-8.
- Michaelis, M., Papageorgiou, D. Choksi, A. (1991), Lessons of Experience in the Developing World, vol. 7, Basil Blackwell
- Mireku, E. (1990), "Sub-Saharan Africa: Debt Crisis and its Causes", Geneve-Afrique, vol. 28, nº1, pp. 91- 104.
- Moura Roque, F. (1991), "The Angolan Economy: Structural and Systemic Crisis and Transformation", UNITA.
- Moura Roque, F, et al (1991), Economia de Angola, Bertrand Editora
- Moura Roque, F. e Fontoura (1991), "Regime Comercial Angolano e sua Reforma", Economia, no prelo
- Nações Unidas (1990), African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation, Economic Commission for Africa, A/44/315, Junho.
- Nunnenkamp. P. e Schweickert, R. (1990), "Adjustment Policies and Economic Growth in Developing Countries-is



Devaluation Contractionary?", Weltwirtschaftliches Archiv,
Band 126, pp. 474-490.

Ramses (1991), Le Monde et son Evolution, Dunod

Randzio-Plath, C. (1991), "Report of the Committee on External
Economic Relations on a General Outline for Association
Agreements with the Countries of Central and Eastern
Europe", European Parliament, Session Documents, 13 Março.

Tsimas, K. (1991), "Report of the Committee on External
Economic Relations on Industrial and Infrastructure
Investments in Poland", European Parliament, Session
Documents, 3 Maio.