

REGIME COMERCIAL ANGOLANO E SUA REFORMA

Fátima Moura Roque (*)
Paula Fontoura (**)

1 — Introdução

O objectivo deste artigo consiste numa análise da natureza e implicações do regime comercial angolano entre 1975 e 1989 ⁽¹⁾ e da sua reforma.

Em Angola, o regime comercial tornou-se relevante no contexto da economia de direcção central do pós-independência — em particular no contexto de profunda desarticulação da produção e dependência das importações. Estas políticas produziram importantes distorções económicas, contribuindo para a desarticulação do aparelho produtivo e dependência externa, para além de terem efeitos macroeconómicos perversos e efeitos distributivos negativos, com agravamento das desigualdades sociais.

A reforma do regime comercial será perspectivada de forma mais abrangente, isto é, envolvendo o conjunto da economia. Esta abordagem decorre da identificação dos efeitos das políticas analisadas e da sua integração com o regime económico geral implementado em Angola. Traduz, além disso, o balanço de que em economias estatizadas qualquer reforma parcial só poderá ser eficaz se integrada na reforma global da economia.

Na secção 2, caracterizamos o regime comercial angolano no período indicado. Na secção 3, formulamos algumas linhas de orientação para uma reforma do regime comercial, posteriormente integradas numa articulação mais ampla de medidas necessárias à reforma da economia.

2 — O regime de comércio angolano ⁽²⁾

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

(*) FE, Universidade Nova de Lisboa.

(**) ISEG, Universidade Técnica de Lisboa.

(1) Conforme analisamos em Moura Roque e Fontoura (1991, 1992), as políticas adoptadas nos anos posteriores não alteraram a concepção básica deste regime.

(2) A informação essencial desta secção foi obtida em Banco Mundial (1991a).

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, a 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 algumas camadas sociais.

2.1 — Comércio externo

A maioria das importações em Angola têm origem estatal. Os agentes privados detêm somente cerca de um décimo do valor importado ⁽³⁾, sendo o restante repartido entre empresas estatais de acordo com as prioridades definidas ao nível do plano e do orçamento cambial.

Conforme salientámos, as políticas dirigidas às importações combinam um sistema de restrição quantitativa e licenciamento administrativo das importações com um sistema administrativo de afectação de divisas.

Um kwanza fortemente sobrevalorizado — resultado da «monetarização» dos enormes défices públicos e da recusa da utilização da taxa de câmbio como instrumento activo de política económica — «alimenta» o dispositivo em vigor. Tem sido sustentado pela existência de um enclave exportador, o sector petrolífero, forte gerador de receitas em divisas.

2.1.1 — Afectação oficial de divisas

A afectação de divisas por via oficial resume a política cambial de Angola, já que a taxa de câmbio se manteve inalterada entre 1975, isto é, desde a independência do país, e Março de 1991.

A maior parte das divisas no mercado oficial provém das receitas de exportação geradas pela produção petrolífera. De uma média anual de cerca de US\$ 2 biliões de petróleo exportado, os enclaves estrangeiros retêm quase um terço para cobertura de pagamentos no exterior, repatriamento de lucros e pagamento da importação de bens de consumo destinados a lojas destas companhias petrolíferas. O restante excedente das receitas petrolíferas, assim

⁽³⁾ Ferreira (1990).

como as divisas obtidas noutras actividades económicas, são afectados administrativamente de acordo com um orçamento cambial anual.

As empresas que necessitem de moeda estrangeira para pagamento de importações têm de obter uma autorização do respectivo ministério da tutela, do Ministério do Comércio Externo (MCE) (que procede ao licenciamento das importações) e, finalmente, do Banco Nacional de Angola (BNA). Diversos organismos estatais, com destaque para o MCE e o BNA, têm, assim, um forte poder discricionário na capacidade de importação. Condicionando-a e restringindo-a com critérios que, em princípio, deveriam decorrer das prioridades estabelecidas no planeamento central e no orçamento cambial, na prática o sistema em vigor torna estes organismos muito vulneráveis à influência política de interesses particulares.

A análise da afectação oficial de divisas para a importação de bens (com exclusão dos bens de capital) permite concluir que a parcela dos bens de consumo nessas importações tem vindo a aumentar, passando de 27 % em 1985 para 45 % em 1988-1989 — montante demasiado elevado para um país dotado de vastos recursos naturais e com um importante sector agrícola ⁽⁴⁾.

No que se refere à afectação de divisas para a importação de bens intermediários, tem vindo a diminuir, passando em termos relativos de 58 % em 1985 para 40 % em 1989. Os bens intermediários para a agricultura representaram cerca de 3 % da afectação oficial de divisas entre 1985-1989, e no orçamento cambial para 1990 este valor foi reduzido para 2 %. No que se refere à afectação de bens intermediários para a indústria, passou de 23 % em 1985 para 18 % em 1989.

O peso elevado dos bens de consumo nas importações e o reduzido valor dos bens intermediários representam um sério enviesamento contra a produção nacional, em particular do sector agrícola, de vasto potencial, mas também do sector industrial.

Verifica-se ainda que na atribuição de divisas se tem procurado evitar o encerramento das empresas com maiores dificuldades financeiras, em detrimento de critérios de eficiência económica. Isto faz com que, por um lado, empresas potencialmente rentáveis vejam a sua actividade declinar, ou mesmo findar; por outro, aumenta o custo unitário de produção, ao manter artificialmente o nível de emprego (que inclusivamente aumentou em alguns casos), dificultando a actividade industrial.

Em resumo, a consequência genérica da política cambial é o enviesamento «pró-importação» dos recursos produtivos. A taxa de câmbio sobrevalorizada faz aumentar a procura de bens importados no mercado oficial ao tornar o seu preço relativo mais baixo, o que, conjuntamente com os critérios de atribuição de divisas (e as políticas comerciais), penaliza a produção interna e desincentiva as exportações.

Finalmente, a escassez de divisas no mercado oficial fomenta o mercado paralelo de divisas. Esta conversão constitui uma actividade que absorve directamente recursos produtivos e relaciona-se com outra consequência indirecta do racionamento administrativo de divisas que é a importação ilegal à taxa de câmbio do mercado paralelo. Em Angola, verificam-se grandes diferenças entre os preços dos bens importados à taxa de câmbio oficial e os que só podem ser adquiridos por via do mercado paralelo. Este facto, só por si, desencadeia outra actividade «ilegal» que é a transacção de bens entre os dois mercados.

(4) Banco Mundial (1991a).

2.1.2 — *Contenção das importações*

Os instrumentos de política comercial utilizados em Angola são, para além dos direitos aduaneiros, instrumento tradicional de pouca relevância ⁽⁵⁾, o licenciamento administrativo e a restrição quantitativa das importações.

Conforme referimos, o licenciamento administrativo das importações, em articulação com a contingentação de divisas, torna a importação extremamente complexa ⁽⁶⁾. Outro requisito burocrático que dificulta as importações é a obrigatoriedade, desde 1980, de as mercadorias importadas serem inspeccionadas no que respeita à qualidade, quantidade e comparação de preços, seja qual for a origem das mesmas. Queixas diversas salientam a morosidade destas inspecções, que podem caducar a validade de outros documentos legalmente exigidos para que a importação se processe (por exemplo, o da licença de importação), para além dos problemas decorrentes da incerteza que suscita.

Estas diversas etapas constituem portanto penosos obstáculos à importação. O processo burocrático-administrativo que é preciso percorrer funciona, para além dos entraves às importações objectivamente fixados, como um poderoso desarticulador da eficácia, operacionalidade e racionalidade que se esperam de uma política comercial.

Quanto à restrição quantitativa das importações (RQ), vigoram diversos regimes ⁽⁷⁾, definidos consoante a efectividade do limite, a natureza dos bens e os agentes económicos a que se destinam (quadro 1). O grau de restritividade agrava-se à medida que se passa de bens de consumo luxuosos para bens de consumo básicos e bens intermediários, penalizando sobretudo o sector agrícola e industrial e as camadas sociais mais desfavorecidas.

Os regimes de RQ são os seguintes:

- i) Licenciamento generalizado aberto (LGA) — limites muito flexíveis, sem discriminação de produtos e destinatários;
- ii) Licenciamento generalizado limitado (LGL) — limites flexíveis, sem discriminação de produtos mas com discriminação de alguns beneficiários;
- iii) Licenciamento administrativo generalizado (LAG) — limites rígidos para cada produto do «cartão básico»;
- iv) Licenciamento administrativo (LA) — limites muito rígidos com discriminação de produtos e beneficiários;
- v) Fundos próprios (FP) — o regime mais flexível, em que as importações são financiadas por divisas obtidas no mercado paralelo, em exportações não declaradas oficialmente ou em repatriação de capital.

⁽⁵⁾ As receitas provenientes dos direitos aduaneiros representaram menos de 10 % do total das importações em 1988. Do ponto de vista dos efeitos deste instrumento nos preços internos, a sua importância é ainda menos relevante, na medida em que o nível dos preços em Angola é determinado sobretudo no mercado paralelo (v. Ferreira, 1990, pp. 175-76).

⁽⁶⁾ V. Ferreira, 1990, p. 177, sobre regimes de importação.

⁽⁷⁾ Cf. Banco Mundial (1991a) p. 5.

QUADRO 1

Regimes de importação (*)

	LGA	LGL	LGA	LA	FP
Beneficiário	Empresas petrolíferas. Forças armadas. «Élite» urbana.	Empresas estatais e paraestatais prioritárias. Quadros técnicos médios e superiores.	Trabalhadores urbanos do sector formal.	Empresas industriais. Lojas rurais.	Utilizadores do sector paralelo (incluindo os pobres da cidade sem acesso às lojas francas).
Tipo de bem	Bens de consumo. Bens intermediários.	Bens de consumo não básico.	Bens de consumo básico (cartão básico).	Bens intermediários.	Bens de consumo.
Mercado	Lojas dos beneficiários. Empresas petrolíferas.	Lojas francas. Lojas complementares.	Lojas de abastecimento.	Produção agrícola e industrial.	Mercados paralelos. Lojas francas.
Grau de restritividade da quota	Pequeno.	Pequeno.	Grande.	Muito grande.	Muito pequeno.
Natureza da restrição quantitativa	Limites muito flexíveis sem discriminação de produtos e beneficiários dentro de cada categoria.	Limites flexíveis sem discriminação de produtos. Discriminação de alguns beneficiários.	Limites rígidos fixados para cada produto do cartão básico.	Limites muito rígidos com discriminação de produtos e beneficiários.	Regime muito flexível em que as importações são financiadas por divisas obtidas no mercado paralelo, repatriamento de capital e operações pouco lícitas, i.e. exportações não declaradas oficialmente.
Taxa de câmbio	Oficial (bens de consumo). Paralela (bens intermediários).	Oficial.	Oficial.	Oficial.	Paralela.

(*) Baseado em Banco Mundial (1991a), quadro 2.1.

Conforme decorre do quadro 1, a implementação dos vários regimes de importação está associada à natureza dos agentes económicos que dela beneficiam. Podemos encontrar sete categorias, que ordenamos por ordem decrescente do montante de benefícios que o sistema lhes proporciona:

- i) Empresas petrolíferas estrangeiras;
- ii) Forças armadas;
- iii) Empresas estatais e paraestatais;
- iv) «Élite» 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.

Os *privilégios* proporcionados pelo sistema de RQ resultam de:

a) *Articulação do sistema de restrição quantitativa das importações com o sistema de afectação oficial de divisas.* — Verifica-se que os beneficiários dos regimes mais liberais são os que têm mais facilidades na aquisição de divisas à taxa oficial. Estão neste caso as empresas petrolíferas estrangeiras (principais geradoras de divisas em Angola), as forças armadas e as empresas com forte intervenção estatal, com destaque para a SONANGOL e a ENDIAMA; finalmente, os quadros técnicos médios e superiores e restante «élite» urbana, através do acesso às lojas das empresas mencionadas. Aos beneficiários destas modalidades mais flexíveis — LGA e LGL — 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 — pretende englobar. É o caso do acesso directo à lojas francas como resultado da detenção de divisas, o que constitui um privilégio na medida em que aí se pode encontrar uma gama vasta de bens, largamente ultrapassando os que são disponibilizados pelas lojas oficiais destinadas à satisfação do consumo básico — lojas de abastecimento (abastecedoras do «cartão básico») e lojas complementares;
- 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.

As vantagens proporcionadas pelo sistema descrito são em boa medida a explicação de um aparente paradoxo do regime comercial angolano, que é o estímulo à criação e uso de «fundos próprios» (FP) por parte de vastas camadas e sectores da população (mesmo daqueles que beneficiam de regimes mais flexíveis de importação). Uma dessas modalidades da FP mais notáveis tem residido nas vantagens dadas aos passageiros da TAAG (Companhia Nacional Angolana) deslocando-se a Portugal e ao Brasil, permitindo-lhes com uma viagem

a módico custo comprar mercadorias importadas, que continuamente têm alimentado o circuito paralelo ⁽⁸⁾.

Para os que só podem usufruir dos regimes mais rígidos (LAG e LA) — i. e., os trabalhadores urbanos não contemplados nos esquemas anteriores, a população rural e as restantes empresas, 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. Para além disso, o esquema de afectação de divisas para o mercado oficial de consumo funciona de uma forma «residual», em particular no âmbito do regime LA. O verdadeiro benefício do «cartão básico» reside na possibilidade de os bens obtidos com esse cartão serem permutados no mercado paralelo, aonde os preços são mais elevados.

b) *Natureza da restrição quantitativa.* — Para as camadas mais favorecidas, os limites das quotas são mais flexíveis e não discriminativos de produtos e beneficiários. Por exemplo, às companhias petrolíferas, forças armadas e companhias nacionais prioritárias, são impostos anualmente tectos globais em divisas, mas a sua utilização é bastante flexível e o acesso à moeda estrangeira é relativamente automático.

Para satisfazer a restante procura urbana existe um sistema de licenças para importação de bens de consumo com um grau de restritividade maior. Em particular, as importações das rubricas que cobrem as autorizações quantitativas básicas destinadas aos trabalhadores do sector formal (com «cartão básico») estão sujeitas a maiores RQ do que as que cobrem as autorizações «complementares» para os técnicos e funcionários públicos de nível médio.

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

c) *Tipos de bens.* — Da análise do quadro 1, ressalta um claro enviesamento das importações a favor de bens de consumo e contra bens de capital e bens intermediários, o que já tinha sido detectado através do montante de divisas afectado a cada sector. O primeiro tipo de bens beneficia dos regimes de importação mais flexíveis, enquanto a importação do segundo tipo, indispensável ao fortalecimento da produção nacional, está sujeito aos esquemas de importação mais rígidos e mais restritivos ⁽⁹⁾. Para além disso, no âmbito da categoria de bens de consumo favorece-se claramente a importação de bens de consumo não básicos.

2.1.3 — *Implicações genéricas do regime de comércio externo*

Os efeitos das políticas cambial e comercial reforçam-se, produzindo, no seu conjunto, as seguintes implicações:

- i) «Promoção das importações», ao invés de promoção de substituição das importações ou promoção das exportações;

⁽⁸⁾ Em Setembro de 1990 foi aprovada a correcção do preço excessivamente baixo destas viagens.

⁽⁹⁾ Por ex., 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 cervejas e uísque) custaram US\$25 milhões, com exclusão das bebidas para o exército.

- ii) Enviesamento a favor de bens de consumo, contra bens de capital e intermediários;
- iii) Enviesamento, dentro dos bens de consumo, a favor de bens de luxo, contra bens de consumo básicos;
- iv) Desenvolvimento dos mercados paralelos e soluções «de fuga ao sistema» diversas (de que são exemplo os «fundos próprios»). Em particular, favorece actividades de *rent-seeking* e activa a corrupção e a burla. Uma das consequências mais óbvias da sobrevalorização da moeda e escassez de divisas é o incentivo à sobrefacturação das importações ⁽¹⁰⁾ e subfacturação das exportações;
- v) Desarticulação do aparelho produtivo interno, tanto da produção agrícola como da industrial;
- vi) Efeitos perversos na distribuição do rendimento, com agravamento das desigualdades sociais: favorece o funcionalismo público médio e superior e penaliza os trabalhadores urbanos de rendimentos mais baixos e a população rural;
- vii) Profundo desequilíbrio entre a procura e a oferta internas, o que conduz à imposição de controlos internos administrativos nos preços, circuitos de distribuição e consumo, de forma a conter o aumento dos preços, e ao racionamento da oferta, de forma a colmatar a sua escassez.

2.2 — Comércio interno

De uma forma geral, o controlo do comércio interno acentua os efeitos das políticas que incidem no comércio externo, criando gravosas distorções, penalizando a eficiência económica e a distribuição do rendimento.

2.2.1 — Mercado oficial

Praticamente todos os preços de bens e serviços no mercado oficial foram controlados pelo Governo, existindo um regime de preços fixos para a maior parte de bens essenciais e serviços. Em 1988, foi decidida uma reforma do regime de preços no âmbito do SEF (Plano de Saneamento Económico e Financeiro). Anunciou-se a intenção de aumentar a maior parte dos preços controlados e de liberalizar muitos outros. Foram liberalizados os preços de um certo número de bens alimentares (cerca de 52 variedades de frutos e legumes), uma decisão com efeitos visíveis na melhoria da produção agrícola à volta de Luanda. Contudo, a maioria dos preços controlados não foram alterados, ou o ajustamento ficou muito aquém do necessário para aproximar os preços dos seus valores de equilíbrio. Liberalizações de âmbito mais vasto foram realizadas no contexto de medidas aprovadas em Setembro de 1990.

⁽¹⁰⁾ Calcula-se que a sobrefacturação das importações atinja entre 5 % e 10 % do total das importações (Banco Mundial, 1991a).

A nível sectorial, os efeitos de manutenção do controlo estatal dos preços durante um período tão extenso foram os seguintes:

a) *Sector agrícola.* — O não ajustamento dos preços agrícolas, conjuntamente com a dificuldade de acesso a bens intermediários resultante das políticas descritas na secção 2.1 — e ainda na destruição dos circuitos de produção e comercialização como consequência da guerra civil — conduziram a que a actividade agrícola tenha praticamente desaparecido. A escassa produção que ainda existe ou é directamente canalizada para autoconsumo ou é desviada para a *troca directa* e para os *mercados paralelos*, recusando-se os agricultores a vender os seus produtos aos preços oficiais.

b) *Sector industrial.* — O regime de preços para o sector industrial é mais liberal do que para o sector agrícola. Os preços industriais excluídos da lista de preços fixos podem variar consoante os custos de produção (a preços oficiais) e incluir uma margem de lucro entre 5 % e 30 % sem que tenha que ser apresentada qualquer justificação para tal.

Dada a predominância de empresas públicas no sector industrial, os preços oficiais são relativamente mais cumpridos neste sector. Contudo, uma percentagem significativa da produção industrial é também desviada para os mercados paralelos.

c) *Serviços.* — Quanto ao sector de serviços, pode dizer-se que praticamente não existe. Isso é válido sobretudo no que diz respeito a serviços de consumo, como restaurantes e cabeleireiros, por exemplo. As razões podem ser encontradas no facto de este sector estar na sua maioria controlado pelo Estado (comércio e transportes) ⁽¹¹⁾, e ocupar um lugar secundário entre os sectores considerados prioritários. Outros serviços que poderiam ser explorados pelo sector privado confrontam-se com enormes dificuldades de abastecimento de matérias-primas e bens de equipamento.

Tudo isto teve repercussões no consumidor. A consequência inevitável do controlo artificial dos preços em articulação com as políticas de restrição das importações (enviesadas, conforme analisámos, contra o consumo de produtos básico) é, face à escassez da oferta interna, a introdução de racionamento do consumo. Para esse fim foram criadas lojas específicas que visam abastecer as camadas consideradas mais desfavorecidas: as lojas de abastecimento (lojas do povo) para a população de rendimentos mais baixos e as lojas complementares (após 1987) para técnicos e funcionários públicos de nível médio. As primeiras abastecem os detentores do «cartão básico», o que significa a possibilidade de adquirirem cerca de 17 tipos de bens essenciais. As segundas fornecem aos quadros bens de consumo mais diversificados.

Os preços fixos só são realmente aplicados nas lojas de abastecimento, onde não há bens à venda e quando existem é em quantidades limitadas; e mesmo que não existissem problemas de escassez de mercadorias, os detentores de cartões «básicos» tenderiam a trocar alguns dos produtos

⁽¹¹⁾ Os circuitos de comercialização e distribuição estão, no essencial, sob controlo estatal: a maioria do comércio por grosso e a maior parte do comércio de retalho são realizados por empresas estatais.

adquiridos nas lojas oficiais nos mercados paralelos (estima-se que pelo menos 30 % da capacidade de oferta vai para os mercados paralelos) ⁽¹²⁾.

A maioria dos bens que podem ser consumidos (oficialmente) em Angola devem ser encontrados nas lojas francas. Nestas, as mercadorias vendidas estão fora do regime de preços oficial, ainda que a sua unidade de conta seja a taxa de câmbio oficial. A estas, porém, só acedem os detentores de divisas, o que exclui, só por si, a maioria da população.

2.2.2 — Mercado paralelo

A profunda desarticulação e escassez da produção, por um lado, e o racionamento do consumo e contenção das importações, por outro, conduziram ao rápido desenvolvimento dos mercados paralelos, no qual os preços são livremente determinados pela procura e oferta. No início dos anos 80 eram relativamente reduzidos, porque estes mercados eram ilegais e fortemente reprimidos. Após 1987, as actividades nos mercados paralelos passaram a ser toleradas. A maioria dos bens aí disponíveis provém de:

- «Desvios» em grande escala de bens importados dos portos e armazéns ⁽¹³⁾;
- Produção de bens e serviços que não são canalizados para o mercado oficial;
- Vendas de produtos adquiridos nas lojas oficiais e nas lojas especiais das companhias estrangeiras estatais e paraestatais ou lojas francas;
- Contrabando ou revenda de bens que sirvam de pagamento em espécie.

2.2.3 — Implicações da política de controlo dos preços internos

a) *Distorções nos preços relativos.* — Um dos resultados mais directos da política de controlo dos preços internos são graves distorções nos preços relativos, o que tem diversas implicações, entre as quais salientamos:

Estímulo artificial do *consumo* de bens com preços relativos mais baixos. É o caso da gasolina e outros produtos petrolíferos que existem em abundância. A redução do consumo destes bens permitiria aumentos de exportação, com conseqüente entrada de divisas, favorecendo, por exemplo, a importação de bens de primeira necessidade;

⁽¹²⁾ Estima-se que o trabalhador médio em Luanda sem acesso a lojas especiais não consiga gastar mais do que 5 % a 10 % do seu salário em bens vendidos aos preços oficiais.

⁽¹³⁾ Calcula-se que pelo menos um terço do valor importado oficialmente por ano seja desviado para os mercados paralelos.

Desencorajamento da *produção* de bens com preços relativos artificialmente mais baixos. É o caso do café, que tem um preço oficial inferior ao internacional e desencorajador face a outras produções alternativas; conseqüentemente, a produção deste bem, que antes da independência representava a segunda principal exportação angolana, tem actualmente uma fraca expressão ⁽¹⁴⁾;

Desencorajamento (inibição) da *competitividade* entre as empresas que operam no mercado oficial.

b) *Desfasamento entre a procura e a oferta*. — 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 estrito para a maior parte dos bens de consumo essencial;
- Criação de um *sistema de lojas* de venda ao público que, se têm oficialmente 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 (entre outros privilégios);
- Desenvolvimento dos *mercados paralelos* para o fornecimento dos bens escassos.

c) *Formação do mercado paralelo*. — Os mercados paralelos desempenham importantes *funções*:

- Encorajam a produção de muitos bens e serviços (por exemplo, reparações feitas por trabalhadores qualificados, transporte urbano em carros particulares, transporte de mercadorias entre diferentes regiões do país), que de outra forma não ocorreria;
- Reduzem o desfasamento entre a procura e a oferta, se bem que a preços mais elevados do que no mercado oficial;
- Contribuem para melhorar o bem-estar do consumidor, aproximando o padrão de bens disponíveis do seu padrão de preferências.

Mas os mercados paralelos são geradores de fortes *distorções*:

- Encorajam o desvio de bens do mercado oficial para o mercado paralelo;
- São a principal causa de contrabando e de roubo;
- Conduzem a diferenças arbitrárias no rendimento real da população, retirando significado ao salário nominal ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ As exportações de café foram em 1973, 1980 e 1985, respectivamente, 218,7, 47,2 e 18,5 milhares de toneladas.

⁽¹⁵⁾ Por exemplo, um trabalhador não qualificado de uma fábrica de cervejas auferia de facto um rendimento superior ao de um quadro médio sem acesso às lojas especiais ou a outros esquemas de «autoconsumo».

2.3 — Implicações globais do regime de comércio

a) *Efeitos microeconómicos.* — Ao nível microeconómico, verificam-se elevados custos de eficiência resultantes de:

Estrutura dos esquemas de contenção das importações e afectação oficial de divisas, por um lado, e rigidez artificial dos preços oficiais e outras intervenções governamentais ao nível dos circuitos de produção e de distribuição, por outro lado, que desencorajam a produção e fomentam o mercado paralelo;
Actividades de *rent-seeking*, que conduzem a um desvio de recursos das actividades produtivas e encorajam a corrupção.

b) *Efeitos macroeconómicos.* — O resultado geral em termos macroeconómicos é uma política *sui generis* de «promoção de importações», com o consequente aniquilamento de grande parte da produção interna, tanto de substituição de importações como de exportação (incluindo a produção agrícola⁽¹⁶⁾), sector em franca expansão à data da independência).

Outra consequência importante é o aumento do sector de auto-subsistência, com 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 dois terços da população e fornece a maior parte da produção agrícola.

Após 1985-1987, o terceiro choque petrolífero conduziu à descida do preço do crude para cerca de metade, e a exportação de 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 financiamento do défice⁽¹⁷⁾.

c) *Efeitos na distribuição do rendimento.* — Forjaram-se grandes assimetrias na distribuição do rendimento, beneficiando a população urbana, sobretudo os membros da burocracia estatal, forças armadas e os trabalhadores das empresas petrolíferas. A população rural e os trabalhadores do sector informal (desempregados, pequenos empresários) não usufruem de qualquer benefício, ficando na prática fora do sistema.

3 — Reforma do sistema económico e das estruturas

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 sobretudo:

Actuar aonde as distorções são forjadas, desarticulando-as;

⁽¹⁶⁾ As exportações de produtos agrícolas, que em 1973 representavam 34 % do total, não tinham em 1986 qualquer representatividade.

⁽¹⁷⁾ A dívida externa de Angola em 1990 foi estimada em 7,3 biliões de dólares, excedendo o PNB desse ano. O serviço de dívida que daqui resulta estima-se que iguale 40 % das exportações em 1992 e 50 % em 1995.

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 de conjuntura adequadas e criteriosamente doseadas e articuladas.

A liberalização do comércio externo coloca problemas específicos que estudos teóricos e empíricos procuram solucionar ⁽¹⁸⁾. Contudo, só pode ser correctamente perspectivada se articulada com outras medidas dirigidas à transformação sistémica e estrutural da economia. Por exemplo, se a mobilidade dos recursos internos não for promovida (o que passa pela liberalização dos mercados internos e por diversas medidas de natureza estrutural/institucional), o investimento e a produção respondem lentamente e os recursos serão canalizados para produções ineficientes. Deve também ser acompanhada de reformas complementares da taxa de câmbio e políticas de estabilização macroeconómica que previnam contra défices externos excessivos (o que poderia inflectir a liberalização em curso) e criem condições de estabilidade interna que permitam aos preços desempenharem o seu papel na afectação dos recursos.

O desmantelamento radical do sistema de planeamento central constitui, portanto, uma condição necessária ao pleno sucesso de qualquer reforma parcial ⁽¹⁹⁾. Este é o balanço actual de quase uma década de programas de ajustamento em África, partilhado pelo Banco Mundial e Nações Unidas ⁽²⁰⁾. Ele é indissociável de um programa de reforma global que defina a articulação e natureza das medidas a implementar e seu faseamento.

⁽¹⁸⁾ V., por exemplo, Choksi e Papageorgiou (ed.) (1986), Papageorgiou *et al* (1989), Takacs (1990), Thomas e Nash (1991).

⁽¹⁹⁾ Em Angola, o Programa de Saneamento Económico e Financeiro — O SEF —, considerado o plano orientador das actuais reformas do Governo, ainda preserva o sistema de planeamento central. Assim, por exemplo, o ponto 3e do capítulo iv estipula: «Tomar 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.» Sobre a natureza das reformas em curso em Angola, v. Moura Roque e Fontoura (1991 e 1992).

⁽²⁰⁾ V. Nações Unidas (1990) e Banco Mundial (1991b).

3.1 — Reforma do comércio externo

É um resultado consensual da teoria económica que o direito aduaneiro (DA) é, de uma forma geral, um instrumento superior à restrição quantitativa das importações (RQ) em termos de bem-estar. Num contexto de concorrência perfeita, a principal diferença é atribuída ao facto de as receitas que, no caso do DA, são transferidas para o Estado, reverterem a favor dos detentores das licenças de importação com os contingentes. A superioridade do DA em termos de bem-estar é porém reforçada em contextos de concorrência imperfeita na produção nacional, oferta estrangeira e distribuição do contingente entre os beneficiários ⁽²¹⁾. É também preciso considerar que a existência de RQ produz competição pela apropriação das «rendas» que estas quotas proporcionam, geradoras de importantes distorções a nível económico. Quanto ao licenciamento administrativo das importações, propicia a corrupção e a procura de influências de natureza político-económica, agravando a ineficiência na afectação de recursos e os custos de bem-estar inerentes às restrições quantitativas.

Em Angola, a liberalização dos mercados externos passa sobretudo pela eliminação das restrições quantitativas e afectação administrativa das divisas, já que os direitos aduaneiros são actualmente pouco relevantes.

Todavia, a superioridade relativa dos DA em termos de bem-estar permite equacionar a possibilidade de, numa primeira fase, a liberalização se processar com base em transferência de RQ para DA. À melhoria de bem-estar resultante, podemos acrescentar o aumento da transparência, a liberalização torna-se mais fácil e reforça-se a base fiscal.

Quanto à continuação do processo de liberalização, diversas questões podem ser formuladas:

- 1) Deve verificar-se uma redução gradual do nível de protecção aduaneira ou proporcionar, numa primeira fase, uma maior uniformização da protecção auferida pelas diversas indústrias?
- 2) Como proceder à diminuição da protecção? Uma redução igual em todas as indústrias? Proporcional ou em termos absolutos? Ou uma redução progressiva com maior incidência nos níveis de protecção mais elevados (métodos em «concertina»)?
- 3) Como estabelecer a sequência entre a liberalização do mercado de bens e o mercado de capitais?
- 4) Que política adoptar em relação aos *inputs* (bens de capital e bens intermediários)?

As opções deverão ser baseadas num conhecimento mais detalhado da estrutura da protecção. A experiência fornece, no entanto, as seguintes orientações ⁽²²⁾:

Métodos de redução dos direitos à «concertina» parecem ser os mais indicados;

⁽²¹⁾ Excepções importantes podem ser encontradas em contextos de incerteza (v. por exemplo, Fontoura, 1991).

⁽²²⁾ V. Papageorgiou *et al* (1989).

A liberalização mais rápida de bens de capital e bens intermediários é recomendável, desde que devidamente equacionada com a possibilidade de colidir com produção local;

Existe vantagem assinalável em liberalizar o mercado de capitais em último lugar por dois motivos essenciais: um resultado provável de uma entrada significativa de capital é a apreciação da taxa de câmbio, o que afecta negativamente o sector dos bens comercializáveis, podendo fazer perigar o processo de liberalização; e, como a expansão no mercado dos bens é mais lenta, liberalizar o mercado de capitais sem previamente liberalizar o mercado dos bens significa atrair recursos para os sectores errados.

A liberalização comercial é indissociável de uma política cambial adequada, justificando-se uma actuação prioritária e firme na manipulação da taxa de câmbio. Conforme se referiu, a manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada:

Fez aumentar artificialmente a procura de bens importados no mercado oficial pelos seus preços baixos, penalizando a produção nacional e distorcendo a estrutura do consumo;

Tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento de novas indústrias, ao implicar preços internos não lucrativos para a maioria das indústrias capazes de produzir para a exportação ou competir com as importações;

Contribuiu para a política de racionamento e afectação administrativa das divisas e para a restrição quantitativa das importações, o que reforçou os efeitos directos sobre a produção referidos.

Dada a baixa capacidade de resposta da oferta interna e a forte dependência do país das importações (tanto para consumo como para abastecimento da indústria nacional), uma desvalorização fraca corre o risco de não alterar sensivelmente o volume de importações. A rigidez da procura de importações aliada a uma rigidez da oferta de exportações implica que a desvalorização não tenha, em princípio, efeito significativo sobre a balança comercial expressa em moeda estrangeira. Em termos de moeda nacional implica o agravamento do défice externo. Esta rigidez da economia nacional (oferta de exportações, procura de importações) é menos plausível se o montante da desvalorização for significativo. Ou seja, com uma desvalorização discreta acentuada, há um aumento significativo dos preços internos das importações e dos preços pagos, em moeda nacional, pelas exportações, pelo que haverá resposta do sector produtivo capaz de diminuir ou mesmo eliminar o défice das contas externas ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Em Angola, a manipulação da taxa de câmbio continua a não ter o relevo necessário por parte do Governo. No SEF afirma-se que a redução do défice orçamental e o ajustamento dos níveis dos preços são mais importantes para o reequilíbrio da economia do que o ajustamento da taxa de câmbio. Entretanto, a desvalorização é anunciada em Setembro do 1990, adiada até Março de 1991, e finalmente realizada num montante reconhecido pelo Governo como insuficiente.

3.2 — Reforma do sistema e das estruturas

A transformação do *sistema económico* e das *estruturas* é indissociável dos seguintes objectivos ⁽²⁴⁾:

1) Estabilização macroeconómica:

a) Alguns instrumentos:

- Desvalorização acentuada do kwanza (com afectação administrativa das divisas temporária para a importação de bens intermediários vitais e satisfação das necessidades básicas da população);
- Redução do défice orçamental com gradual «desmonetarização» por via de um financiamento através do mercado (actualmente feito quase exclusivamente por via monetária);
- Reforma do sistema de impostos (essencialmente dependente das receitas petrolíferas);
- Reforço da política monetária (largamente determinada pelas necessidades de financiamento do Governo e política de câmbios fixos);
- Reforma do sistema bancário (o BNA é simultaneamente o banco emissor e banco comercial);
- Criação de instrumentos creditícios (praticamente inexistentes) e de incentivos à poupança;
- «Monetarização» gradual dos salários.

b) Alguns efeitos prováveis:

- Redução do défice orçamental; libertação de recursos para a actividade produtiva; melhoria da balança de pagamentos;
- Aumento «controlado» dos preços dos bens importados, prevenindo agravamentos na distribuição do rendimento e penalização da produção interna;
- Redução gradual do sector de auto-subsistência;
- Estabilização da procura agregada e controlo da inflação;
- Maior transparência da estrutura salarial; política de rendimentos e preços eficiente; melhoramento das estatísticas nacionais; distribuição do rendimento mais equitativa; unificação dos mercados paralelo e oficial.

2) Liberalização:

a) Alguns instrumentos:

- Liberalização dos preços (bens de consumo básico poderão ser temporariamente protegidos para defesa de agravamento de distorções de natureza social);

⁽²⁴⁾ Cf. Moura Roque (1991).

Liberalização gradual do comércio externo, pela redução da protecção com base em restrições quantitativas; expansão do acesso à moeda estrangeira por parte das empresas produtivas;
Redução da interferência administrativa na economia; eliminação dos monopólios;
Criação de um quadro de incentivos adequados ao investimento estrangeiro;
Criação de um quadro jurídico interno propício à iniciativa privada, reestruturação e desenvolvimento dos mercados financeiros, desenvolvimento do sector dos serviços.

b) Alguns efeitos prováveis:

Estímulo à produção agrícola e industrial;
Promoção das exportações e programa substitutivo de importações eficientes; aumento das receitas fiscais; diminuição das actividades de *rent-seeking*;
Promoção de uma classe empresarial angolana e da iniciativa privada em geral; melhor afectação de recursos às actividades produtivas do sector privado.

3) Privatização:

a) Alguns instrumentos:

Privatização selectiva e gradual das empresas estatais (em particular das empresas pequenas e médias);
Privatização dos circuitos de distribuição e comercialização;
Encorajamento ao crescimento de um sector bancário privado forte e diversificado;
Promoção do investimento estrangeiro produtivo, pelo estabelecimento de um ambiente económico e incentivos apropriados.

b) Alguns efeitos prováveis:

Promoção da livre iniciativa; maior descentralização das decisões económicas; redução das interferências administrativas; maior disciplina financeira; criação de postos de trabalho;
Sistema bancário competitivo; acrescida mobilização das poupanças; financiamento mais eficiente dos défices orçamentais;
Criação de emprego; incentivos à concorrência;
Transferência de capacidade tecnológica e de gestão; difusão, adaptação e desenvolvimento tecnológico.

4) Transformação sustentada:

a) Alguns instrumentos:

Coordenação do desenvolvimento infra-estrutural com políticas macroeconómicas e prioridades regionais;
Melhoramento e alargamento progressivo do sistema de impostos;
Privatização das maiores empresas;

Investimento contínuo no desenvolvimento do capital humano e criação do emprego;

Promoção de I&D, especialmente na agricultura, e tecnologias apropriadas;

Fomento da articulação entre o sector primário e secundário, como forma de promoção das exportações;

Fomento da disseminação da informação económica necessária para reduzir as imperfeições de mercado;

Desenvolvimento do sector bancário, incluindo o fornecimento de crédito ao sector privado e empresarial e desenvolvimento rural;

Intensificação da liberalização das restrições quantitativas, conduzindo à eliminação das quotas e utilização exclusiva de tarifas;

Desenvolvimento e implementação efectivas de um regime de protecção do ambiente;

Encorajamento da participação popular nas decisões económicas e implementação das políticas;

Promoção da cooperação e integração económica regional.

b) Alguns efeitos prováveis:

Diversificação da propriedade; surgimento de novas empresas produtivas; lançamento de uma base industrial sólida; criação de novas oportunidades regionais;

Integração progressiva num sistema de mercado de parte da população ainda dependente da agricultura de subsistência; correcção dos desequilíbrios regionais;

Sistema bancário competitivo; acrescida mobilização das poupanças; melhor afectação de recursos;

Integração na economia mundial; maior transparência da política comercial;

Incentivo à contribuição das autoridades locais e empenhamento popular para o processo de desenvolvimento;

Maior capacidade de crescimento e desenvolvimento sustentado; melhoria da balança de pagamentos; difusão, adaptação e desenvolvimento tecnológico; melhoria na qualidade de vida.

A modalidade e interacção das políticas referidas apontam para uma estratégia gradual, em que as transformações requeridas sejam realizadas progressivamente.

Relativamente a uma estratégia de choque, programada para um curto período de tempo — e que tem sido implementada (pelo menos parcialmente) em alguns países africanos — esta abordagem 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.

A abordagem gradual permite ainda uma melhor articulação com políticas de alteração estrutural: melhoramento da capacidade dos recursos humanos, criação de uma base tecnológica e científica, acesso às infra-estruturas básicas,

formação de uma classe empresarial angolana, alterações sócio-políticas que garantam a participação democrática e activa da população nas diversas etapas da reforma.

Uma velocidade de implementação mais gradual não significa que não devam ser adoptadas algumas medidas rapidamente. Na estabilização macroeconómica, nas políticas de preços e salários, na afectação das divisas, na redefinição da intervenção governamental, devem verificar-se acções imediatas e eficazes que actuem nas distorções económicas mais importantes e expressem inequivocamente o empenhamento político da reforma.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL (1991a), *Angola: Trade, Price and Wage Reform*.
— (1991b), *World Development Report, The Challenge of Development*, Oxford University Press.
- CHOKSI, M., e PAPAGEORGIU, D. (eds.) (1986), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Basil Blackwell.
- FERREIRA, M. E. (1990), *Angola-Portugal, do Espaço Económico Português às relações pós-coloniais*, Escher, colecções «Estudos sobre África», n.º 1.
- FONTOURA, P. (1991), «Efeitos económicos de instrumentos proteccionistas», CEDIN (no prelo).
- MOURA ROQUE, F. (1991), «The Angolan Economy, the Past, the Legacy and the Future», mimeo.
- MOURA ROQUE, F., e FONTOURA, P. (1991), «Distorções económicas e políticas correctoras em Angola», *Working Paper*, ISEG.
- MOURA ROQUE, F., e FONTOURA, P. (1992), «Transformação da economia estatizada Angolana: reformas e perspectivas», mimeo.
- PAPAGEORGIU, D., MICHAELY, M., e CHOKSI, A. (1989), *Lessons of Experience in the Developing World*, vol. 7, Basil Blackwell.
- TAKACS, W. (1990), «Options for Dismantling Trade Restrictions in Developing Countries». *The World Bank Research Observer*, vol. 5, n.º 1, pp. 25-46.
- THOMAS, V., e NASH, J. (1991), «Reform of Trade Policy, Recent Evidence From Theory and Practice», *The World Bank Research Observer*, vol. 6, n.º 2, pp. 219-240.