



Destaque Rural Nº 240

12 de Junho de 2023

CONTAS PÚBLICAS (ORÇAMENTO E DÍVIDA) - ÁFRICA SUBSAARIANA E O MUNDO (2000 – 2020)

Yara Nova¹

RESUMO

O presente texto tem como objectivo analisar a evolução de alguns indicadores das contas públicas (despesas, receitas e dívida) de alguns países seleccionados com a África Subsaariana (ASS) e desta sub-região com o Mundo. A análise baseou-se especificamente na interpretação gráfica, no período compreendido entre 2000 e 2020.

De forma geral, apesar de não se referir com profundidade as questões da sustentabilidade das contas públicas, os indicadores orçamentais analisados captam os efeitos de curto-médio prazo das decisões políticas. A crescente tendência de priorização de *commodities* (principalmente dos combustíveis fósseis e agrícolas) como fontes de receitas públicas, provoca variações nas finanças públicas, dada a volatilidade e as condições de mercado internacional, influenciando o crescimento e desenvolvimento económico. Os indicadores das contas públicas da ASS e dos países estudados, revelam um elevado peso do Estado (despesas totais do Estado em relação à riqueza gerada pela economia – PIB), e, certamente com consequências em crescentes dívidas próximas ou acima da insustentabilidade.

A análise do orçamento da ASS e dos países considerados indica a necessidade de redução do papel e das funções do Estado nas economias e nas sociedades, a modernização das burocracias para as tornar mais eficientes e eficazes, maior capacidade de obtenção de receitas, considerando a existência de grandes benefícios fiscais, sobretudo ao investimento directo estrangeiro, capacidade de captação tributária e menor corrupção.

¹ Yara Nova, mestre em Economia e Políticas públicas, pela Universidade de Lisboa e Pesquisadora no OMR.

1. INTRODUÇÃO

As economias da África Subsaariana (ASS) nas últimas décadas têm sido caracterizadas por um crescimento económico modesto (média de crescimento anual de 3%)². No entanto, este crescimento é acompanhado de uma transformação estrutural pouco significativa, sustentado, principalmente, pelo *boom* mundial dos preços das matérias-primas, que configuram as economias desta região, de forma progressiva, em produtores primários (principalmente nos sectores de agricultura, combustíveis fósseis e da exploração mineira, vulneráveis a volatilidade dos preços dos mercados internacionais), mas cada vez mais subdesenvolvidas.

O desempenho das instituições públicas possui um papel importante nas diferentes tendências de crescimento e desenvolvimento económico dos países. É comprovado por vários estudos empíricos, o impacto das finanças públicas no crescimento económico, principalmente, quando o país é regido por instituições de qualidade (Law, & Ibrahim, 2013)³. A fraca qualidade institucional é referida, não apenas, como a razão para o mau desempenho económico dos países em desenvolvimento, mas, também, como uma das principais razões do alto endividamento⁴.

Nas últimas décadas, as crises económicas e financeiras internacionais, juntamente com os factores externos (eventos climáticos extremos, conflitos político-militares e pandemias), têm influenciado negativamente as finanças públicas, principalmente, nos países de baixa renda (maioritariamente da ASS), impondo a necessidade de conceber políticas orçamentais mais transparentes e realistas, que impulsionem o crescimento económico, a fim de proteger os segmentos vulneráveis da população da subida dos preços dos produtos energéticos e alimentares, sem com isso agravar os indicadores de vulnerabilidade da dívida, por exemplo, o risco de não pagamento ou de absorver percentagens elevadas dos recursos financeiros do país⁵.

² Apesar da importância que tem vindo a ser destacada, as estatísticas revelam que a África Subsaariana, tem um peso muito baixo no PIB mundial (1,3% em 2000 e cerca de 2% em 2020). Ver o texto: Mosca, J. e Dadá, Y. (2023). África subsaariana no caminho de mais subdesenvolvimento. Destaque Rural N° 228, Observatório do Meio Rural. Em: <https://omrmz.org/wp-content/uploads/2023/04/DR-228.pdf>

³ Law, S., H. & Azman-Saini, W., N., W. (2012). *Institutional quality, governance, and financial development*. Journal of Economics Governance. Springer.

Law, S. H., Azman-Saini, W. N. W., & Ibrahim, M. H. (2013). *Institutional quality thresholds and the finance – Growth nexus*. *Journal of Banking & Finance*, 37(12), 5373–5381. doi:10.1016/j.jbankfin.2013.03.011

⁴ Musa, K.; Sohag, K.; Said, J.; Ghapar, F.; Ali, N. (2023). Public Debt, Governance, and Growth in Developing Countries: An Application of Quantile via Moments. *Mathematics* 2023, 11, 650. <https://doi.org/10.3390/math11030650>

⁵ Nabieu, G. A. A., Bokpin, G. A., Osei, A. K., & Asuming, P. O. (2021). *Fiscal rules, fiscal performance and economic growth in Sub-Saharan Africa*. *African Development Review*. doi:10.1111/1467-8268.12595

O défice orçamental na ASS e nos países analisados nomeadamente, a África do Sul, Angola, Moçambique e Tanzânia, tem-se agravado e, para suprir este cenário, vários países africanos recorreram aos mercados comerciais de capital, mais dispendiosos (dívida privada)⁶, como fonte de financiamento. Incluem-se aqueles que, no passado, se beneficiaram da iniciativa de perdão da dívida dos países pobres altamente endividados (HIPC)⁷.

O presente texto tem como objectivo analisar a evolução do saldo orçamental público e a dívida pública em termos comparativos, de alguns países seleccionados na África Subsaariana (ASS), (veja acima) e o Mundo, nas duas últimas décadas. Para tal, consideraram-se alguns indicadores, nomeadamente: (1) despesas e receitas públicas em percentagem do PIB; (2) défice público em percentagem do PIB; (3) défice público em percentagem das despesas totais; (4) despesas totais correntes em percentagem do PIB; e, (5) dívida pública em percentagem do PIB. Foi estabelecido o período de 2000 a 2020, por ser um período suficiente para se analisar as principais tendências das economias. As principais fontes utilizadas foram o *International Monetary Fund* (IMF) e o *World Bank* (WB).

A escolha da África Subsaariana (ASS) deve-se ao facto de Moçambique se localizar nesta região e por ser uma região que tem sido analisada por diferentes organizações internacionais dada as suas tendências de crescimento controversas apesar do crescimento modesto registado nos últimos anos. Os países analisados foram seleccionados pelas seguintes razões: (1) pertencerem à ASS; (2) serem membros da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral); (3) possuírem realidades distintas; e, (4) coincidentemente, a África do Sul ser a maior economia da sub-região e Angola ser o segundo maior produtor de petróleo da ASS, o que introduz características específicas para a análise que se pretende.

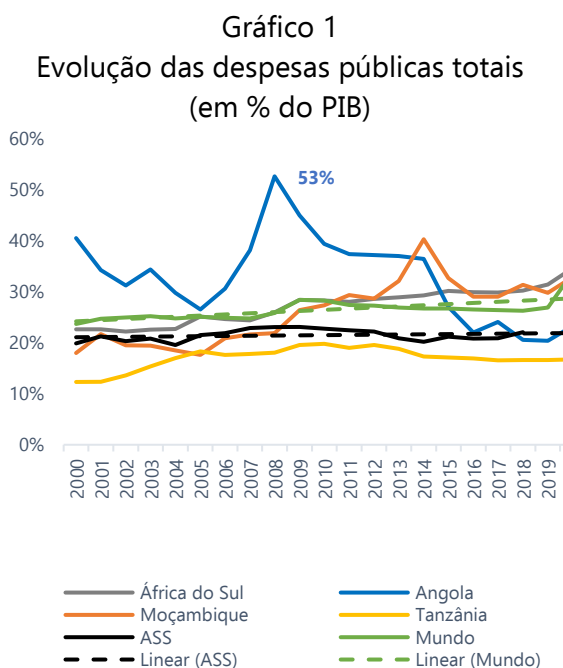
O texto, para além da introdução, encontra-se estruturado da seguinte forma: (1) análise dos indicadores, onde é feita a análise descritiva sobre as tendências dos indicadores seleccionados; e, (2) considerações gerais.

⁶ Abdullahi S., Rusmawati S., Normaz, W., I.; Nur, S., M. (2019). Public Debt, Institutional Quality and Economic Growth in Sub-Saharan Africa. *Institutions and Economies* Vol. 11, No. 3, July 2019, pp. 39-64

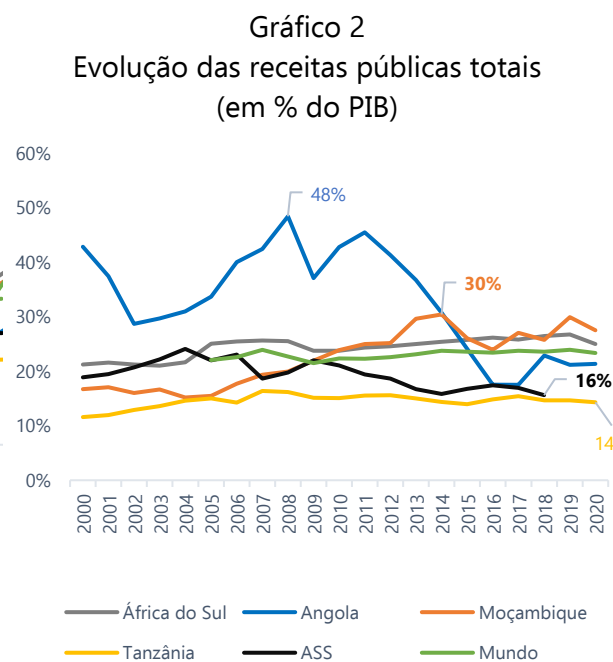
⁷ Fundo Monetário Internacional (2022). *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsaariana - Um novo choque e pouca margem de manobra*. Washington, DC

2. ANÁLISE DOS INDICADORES

2.1. Orçamento público na África Subsaariana e no mundo



Fonte: IMF.



Fonte: IMF.

No gráfico 1 pode-se observar que as despesas públicas em relação ao PIB apresentaram variações importantes ao longo da série em análise. Em geral, verifica-se uma tendência divergente entre as despesas públicas em % PIB da ASS e as do mundo. A ASS apresentou um peso médio das despesas sobre o PIB de 21% e a média mundial foi de 26%, entre 2000 e 2020.

- Analisando os países seleccionados, destaca-se Angola que apresentou as percentagens mais elevadas em relação aos países analisados, tendo, em 2008, as despesas públicas totais em relação ao PIB atingido 53%. Segundo o boletim anual de estatísticas do orçamento geral do Estado de Angola de 2008, este aumento foi impulsionado por um acréscimo de cerca de 78,2% dos subsídios públicos, de 63,0% dos juros, e de 60,5% das prestações sociais. No entanto, a partir de 2015, registou-se uma redução significativa de 33% para 20% em 2019. Esta redução deveu-se a uma conjugação dos seguintes factores: (1) cortes nas rubricas bens e serviços⁸; (2) reajustamentos orçamentais realizados, dado ao facto de as despesas inscritas terem

⁸ Ver em: <https://expansao.co.ao/angola/interior/investimento-publico-e-a-despesa-que-sofre-maior-corte-em-2015-12118.html>

sido baseadas a um preço elevado do barril de petróleo em relação ao valor de compra e venda nos mercados internacionais⁹.

- A Tanzânia evidencia-se por apresentar as percentagens mais baixas no conjunto de países analisados, registando uma média de 17% no período analisado.
- Na série verifica-se ainda que a África do Sul e Moçambique apresentaram tendência continuamente crescente, evidenciando-se Moçambique, por apresentar um pico em 2014 (40% em relação ao PIB) e posteriormente, uma ligeira descida. Entretanto, os dois últimos anos apresentam tendências crescentes e com médias similares às do período analisado, de 27% e 26%, respectivamente.

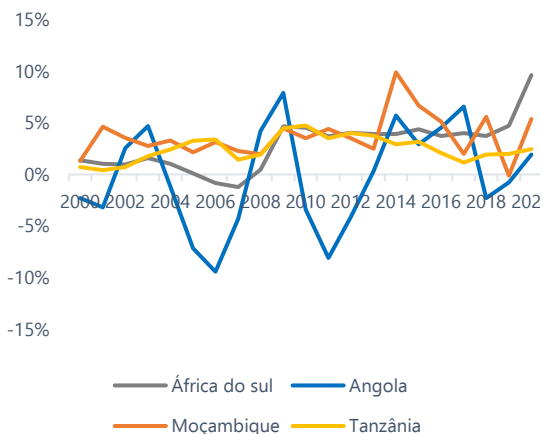
No gráfico 2 verifica-se que as receitas públicas em relação ao PIB nas regiões em análise registaram oscilações significativas, apresentando uma tendência de redução nos últimos anos da série. Em relação à região da ASS, observa-se uma tendência decrescente e divergente em relação ao mundo, principalmente, a partir de 2009.

- Angola registou, apesar das oscilações, percentagens de receitas públicas/PIB mais elevadas entre 2000 e 2011, de entre os países analisados. De acordo com as contas gerais do Estado, as contribuições dos impostos petrolíferos são as que maioritariamente contribuem para o crescimento das receitas públicas totais. Contudo, dada a dependência das receitas advindas deste sector, as crises económicas mundiais (2008 e 2015) tem influência sob o preço das *commodities* (especificamente o petróleo), o que contribui negativamente na produção nacional.
- No caso de Moçambique, verifica-se um crescimento do rácio entre 2005-2014, período caracterizado por crescimento do PIB (na ordem de 6% e 7%), na sequência dos investimentos realizados ligados aos recursos naturais (gás, carvão, pedras preciosas, etc.), que, como resultado, contribuíram para os impostos advindos de licenciamentos, contribuições sociais, impostos aduaneiros, entre outros que fizeram aumentar as receitas públicas.
- A Tanzânia e a África do Sul apresentaram ligeiras tendências de crescimento, apresentando uma média de 15% e 24%, respectivamente. Entretanto, as receitas da África do Sul são maioritariamente provenientes de impostos (singulares, valor acrescentado e de rendimento de sociedades)¹⁰ e as da Tanzânia, vêm principalmente, dos impostos de renda pessoal.

⁹ Ver em: <https://www.dw.com/pt-002/governo-de-angola-quer-cortar-1500-milh%C3%B5es-de-euros-nas-despesas/a-41185085>

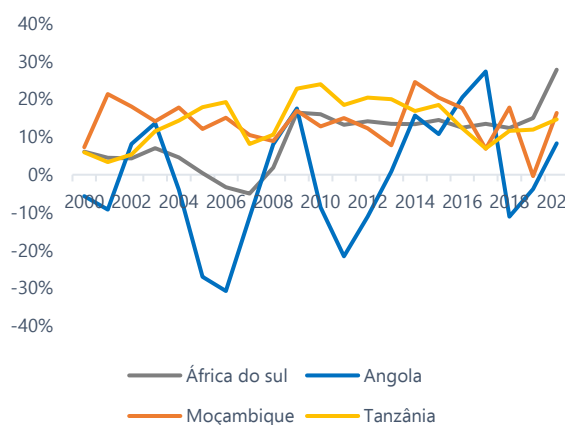
¹⁰ Parliament of Republic of South Africa (2011). Budget Analysis Manual.

Gráfico 3
Evolução do défice público
(em % do PIB)



Fonte: IMF.

Gráfico 4
Evolução do défice público total em % das
despesas públicas totais



Fonte: IMF.

Analisando o gráfico 3, o rácio do défice público em relação ao PIB representa às necessidades de financiamento do sector público.

Em geral, observa-se que os saldos negativos orçamentais apresentaram variações significativas ao longo da série e com tendências crescentes em todos os países. Faz-se a referência universal que o rácio do défice público sobre o PIB inferior a 3% é considerado ideal.

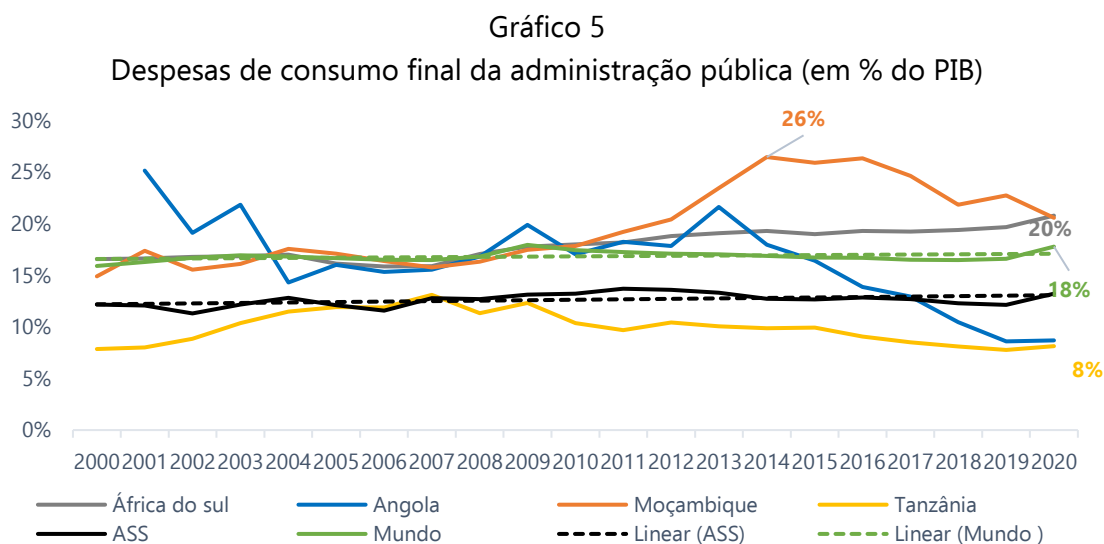
- Dos países em análise, apesar da tendência de agravamento do défice público em relação ao PIB, principalmente nos últimos anos, evidenciam-se a Angola e a África do Sul, que registaram, em alguns anos, saldos superavitários.
- No caso de Moçambique e Tanzânia verifica-se que ambos países apresentaram défices orçamentais ao longo da série, em média, de 4% e 2%, respectivamente.

O gráfico 4 apresenta o quanto as receitas totais do Estado cobrem as despesas totais do Estado, verificando-se oscilações ao longo da série, contudo, com tendências crescentes de agravamento.

- Em Angola verifica-se que as receitas geradas pelo Estado cobriram a totalidade das despesas e geraram saldos positivos em alguns períodos.
- Destaca-se a África do Sul que registou um crescimento significativo do défice, passando de um saldo superavitário, na ordem de 5% em 2007 para um défice de 17%, em 2009, derivado da crise económica e consequente adopção de políticas contra-cíclicas¹¹.

¹¹ Mrwebo, Luzuko (2013). *The impact of budget deficits on economic growth in South Africa*. University of fort hare east London South Africa, dissertation for the degree Master of Commerce Economics.

- Em Moçambique e Tanzânia verifica-se que ambos países apresentaram défices orçamentais ao longo da série, em média, de 14%, respectivamente, isto é, as receitas do Estado cobrem em média 86% das despesas.



Nota: Segundo o WB, as despesas de consumo final da administração pública é o somatório de todas as despesas correntes da administração pública relativas à aquisição de bens e serviços (incluindo remunerações dos trabalhadores), incluindo ainda grande parte dos gastos com defesa e segurança nacional, mas exclui os gastos militares do governo que fazem parte da formação de capital do governo.

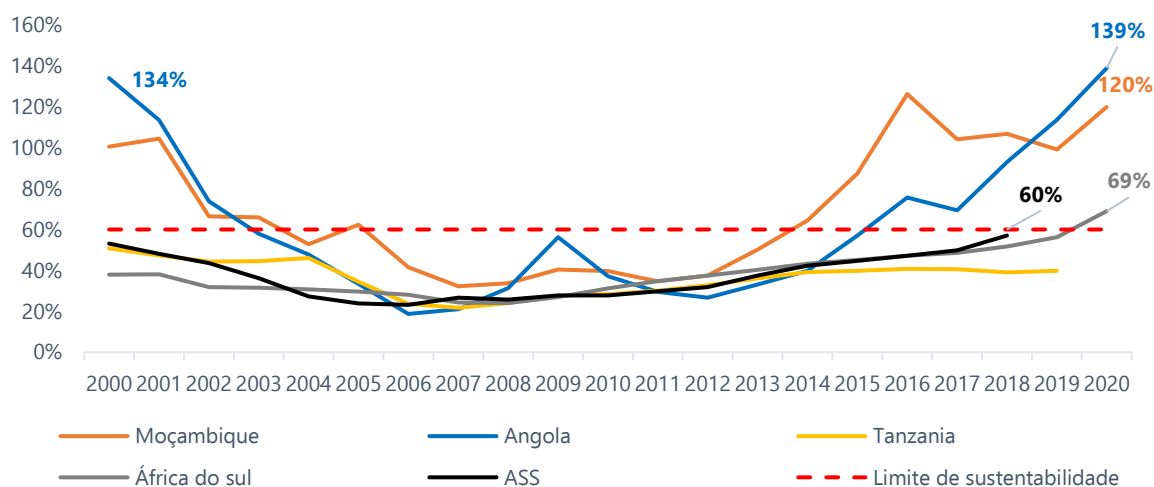
Fonte: WB.

No gráfico 5 são apresentadas as despesas de consumo final da administração pública, que representam as despesas de funcionamento correntes do Estado incluindo os gastos com remunerações.

- Observa-se que, nos últimos anos, à excepção da Tanzânia e Angola, os países analisados apresentam percentagens das despesas públicas de consumo sobre o PIB mais elevadas que a ASS e o mundo. Entretanto, a ASS apresenta menor média das despesas de funcionamento sobre o PIB que o mundo (13% e 17%, respectivamente).
- Moçambique apresentou, ao longo da série, as despesas mais elevadas com destaque para o período de 2011 e 2020.
- Observa-se que Angola, na última década, apresentou um decréscimo significativo deste rácio, registando uma redução de cerca de 22% do PIB, em 2013, para 8%, em 2020.

2.2. Dívida pública na África Subsaariana

Gráfico 6
Evolução da dívida pública em percentagem do PIB



Nota: Os dados referem-se à dívida pública bruta total em percentagem do PIB. Os limites de sustentabilidade da dívida são os estabelecidos pela HIPC.

Fonte: IMF.

Em geral, os dados apresentados no gráfico 6 revelam uma tendência crescente do rácio dívida pública sobre o PIB, em todos os países em estudo.

- Um dos rácios estabelecidos para a análise de sustentabilidade da dívida pública, definida pela HIPC e SADC, estabelece o limite de sustentabilidade de 60% em relação ao PIB. Com base no gráfico, verifica-se que Moçambique e Angola apresentaram as percentagens mais elevadas do rácio (entre 100% e 140%). Em contraste, a Tanzânia apresentou o rácio da dívida pública/PIB mais baixo e dentro dos limites de sustentabilidade. A África do Sul apresenta uma tendência crescente do rácio tendo, no último ano da série, atingido 69% da dívida pública em relação ao PIB.
- Observa-se, ainda, que a tendência do rácio na ASS é também crescente, principalmente a partir de 2006 (após a anulação/perdão da dívida soberana no início da década de 2000, no âmbito da HIPC). Para alguns autores, como Hooper *et al.*, (2022)¹², que analisaram a dívida pública na ASS, o rápido crescimento da dívida pode estar associado à alteração da composição dos credores, onde são maioritariamente são bancos privados que detêm a maior parte das dívidas

¹² Hooper, E.; Le Clainche, V. & Seitz, C. (2022). Debt in Sub-Saharan Africa. Trésor Economics, N° 299, Ministère de l'Economie des finances et de la relance,

soberanas, o que se reflecte no aumento do número de países que emitem títulos de dívida nos mercados internacionais de capitais. Existem algumas excepções, principalmente o caso da China, devido a que este país compra dívida de outros países numa relação bilateral e intergovernamental. A dívida externa da ASS era, em 2019, subscrita pela China em cerca de 62%.

3. CONSIDERAÇÕES GERAIS

De forma geral, com base nas estatísticas apresentadas, constata-se que:

- Os países analisados da região da África Subsaariana apresentaram variações importantes nas contas públicas, ao longo do período analisado.
- Apesar de as despesas públicas sobre o PIB terem sido menores na ASS que no mundo, observa-se que os países analisados registaram despesas elevadas, atingindo cerca de 50% em relação ao PIB, destacando-se Angola, África do Sul e Moçambique.
- Por outro lado, os volumes de receitas públicas na ASS foram decrescentes e divergentes em relação ao Mundo. Contudo, as receitas advindas dos impostos petrolíferos de Angola e dos investimentos realizados em recursos naturais de Moçambique, contribuíram significativamente para o crescimento das receitas, não obstante os grandes benefícios fiscais concedidos ao investimento directo estrangeiro, principalmente em Moçambique.
- Os défices públicos nas economias analisadas apresentaram tendências de agravamento, apesar de se verificarem, para o caso de Angola e África do Sul, saldos superavitários em alguns períodos.
- Dos países analisados, Moçambique possui a maior peso das despesas de funcionamento em relação ao PIB, chegando a representar cerca de 26% em relação ao PIB.
- Relativamente à dívida pública, observam-se tendências crescentes nos países analisados.

Em geral, apesar de não se referir com profundidade as questões da sustentabilidade das contas públicas, os indicadores orçamentais analisados captam os efeitos de curto-médio prazo das decisões políticas. A crescente tendência de priorização das principais *commodities* (referidas acima) como fontes de receitas públicas, provoca variações nas finanças públicas, dada a volatilidade e as condições de mercado internacional, influenciando o crescimento e desenvolvimento económico. Os indicadores das contas públicas da ASS e dos países estudados, revelam um elevado peso do Estado (despesas totais do Estado em relação à riqueza gerada pela economia – PIB), e, certamente com consequências em crescentes dívidas próximas ou acima da insustentabilidade.

A análise do orçamento da ASS e dos países considerados indica a necessidade de redução do papel e das funções do Estado nas economias e nas sociedades, a modernização das burocracias para as tornar mais eficientes e eficazes, maior capacidade de obtenção de receitas, considerando a existência de grandes benefícios fiscais, sobretudo ao investimento directo estrangeiro, capacidade de captação tributária e menor corrupção.