

Relatório N° 29036-AN

ANGOLA

Revisão da Gestão das Despesas Públicas e Responsabilização Financeira

16 de Fevereiro de 2005

Região África
PREM 1



Documento do Banco Mundial

Equivalências da Moeda
Unidade Monetária: Kwanza Angolano (Kz)
USD= 87,40627 Kwanza (Taxa de Cambio em Vigor em 16 de Fevereiro de 2005)

Pesos e Medidas
Sistema Métrico

Ano Fiscal do Orçamento: 1 de Janeiro a 31 de Dezembro

Vice-presidente:	Gobind Nankani
Director para o País:	Michael Baxter
Gestor Sectorial:	Emmanuel Akpa
Líderes da Equipa do PEMFAR:	Jorge Thompson Araújo e Francisco Galrão Carneiro

Agradecimentos

A Revisão das Despesas Públicas e da Responsabilização Financeira (PEMFAR) de Angola foi preparada pelo Banco Mundial em estreita colaboração com o Governo da República de Angola. A equipa do Governo foi chefiada pelo antigo Ministro-adjunto das Finanças, Manuel Nunes Jr., sob a orientação de Sua Excelência José Pedro Morais, Ministro das Finanças de Angola. A equipa central do Governo incluía o Dr. Manuel Neto Costa, Director do Gabinete de Estudos e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, e Dras. Madalena Ramalho e Rosa Baptista, ambas assessoras de S.Exa. o Ministro das Finanças.

A nível de Ministério das Finanças, foram prestados contributos valiosos por S.Exa. o Ministro-adjunto das Finanças, Dr. Job Graça; Dr. Leonel Silva, Director Nacional do Tesouro; Dr. Alcides Safeca, Director Nacional do Orçamento; Dr. Hermenegildo Gaspar, Director Nacional dos Impostos e seus respectivos funcionários, bem como da Dra. Joana Cordeiro, Directora nacional da Contabilidade e todos os seus funcionários.

No Ministério do Plano há a referir os contributos prestados pelo antigo Ministro-adjunto do Planeamento, Dr. Eduardo Severim de Morais e pelo Director de Estudos e Planeamento, Dr. Pedro Luís da Fonseca.

O relatório contou também com os preciosos contributos dos funcionários do Banco Nacional de Angola, incluindo a Dra. Marinela Amaral, Administradora, e Dra. Clotilde Mariano, Assessora do Governador bem como do Dr. Sérgio Serrão, Director da Contabilidade.

Por último, referimos as informações fundamentais que nos foram transmitidas pelo Dr. Francisco de Lemos José Maria, Director

Financeiro da Sonangol, a empresa nacional de petróleo e toda a sua equipa.

Por parte do Banco Mundial, o relatório foi preparado por uma equipa liderada por Jorge Araújo e composta por Francisco Galvão Carneiro, que coordenou os estágios finais de preparação do documento, Iraj Talai (Coordenador da Avaliação da Responsabilização Financeira no País), Charles McPherson, Helena Grandão Ramos, René Costa, Uche Mbanefo, Maria Teresa Benito-Spinetto e Asmara-Lua Achcar. Peter Macnab e David Reading (consultores financiados pelo DFID) prepararam os materiais de base para o Capítulo 7 e Anexo 2 do relatório, e Slaheddine Ben-Halima e Christine De Mariz (elementos centrais da equipa do Banco para o Relatório de Avaliação das Aquisições no País) prepararam o Anexo 1 do PEMFAR.

O relatório beneficiou do generoso apoio financeiro e comentários valiosos do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido, bem como do programa de Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (PEFA) financiado pela Comissão Europeia. A equipa DFID foi inicialmente chefiada por Peter Dearden e posteriormente por Harry Hagan, com participação de Habib Rab e Jonathan Hargreaves. Regista-se e agradece-se o apoio da equipa PEFA, especialmente Nicola Smithers e Michael Boniakowski.

Os revisores deste relatório foram José Leandro (Comissão Europeia), Richard Allen, João do Carmo Oliveira, Parminder Brar e Gert Van Der Linde (Banco Mundial). Receberam-se, igualmente, comentários inestimáveis do painel do Grupo de Garantia da Qualidade do Banco Mundial (QAG) sobre as Actividades Analíticas e Consultivas do Banco em Angola, chefiado por Florent Agueh e composto por Ben Varon, Michael Gillette e Roberto Zagha.

Em diferentes estágios da preparação deste relatório, colegas da Unidade de Redução da Pobreza e Gestão Económica 1 da Região África do Banco, nomeadamente Hinh Dinh,

Abebe Adugna, Bernard Myers e Peter Moll forneceram o seu parecer prestimoso .

Durante todo o período de preparação deste relatório houve uma estreita colaboração com as equipas para Angola do Departamento de África e do Departamento de Assuntos Fiscais (FAD) do Fundo Monetário Internacional. A equipa do PEMFAR gozou ainda de frequentes interações com Gonzalo Pastor (Chefe da Missão do FMI para Angola) e sua equipa, especialmente Magnus Alvenson e Alfredo Torrez. O antigo representante residente do FMI em Angola, Carlos Leite, também participou de algumas reuniões do PEMFAR durante a missão de Abril de 2003. A equipa do PEMFAR recebeu valiosas contribuições da equipa do Departamento de

Assuntos Fiscais que visitou Angola em Abril de 2003, liderada por Hélio Tollini e composta por Wander Luiz e Carlos Duarte.

Emmanuel Akpa, Darius Mans, Philippe Le Houerou, Laurence Clarke, e Johannes Zutt ofereceram aconselhamento e apoio à equipa durante o exercício do PEMFAR. Ligia Murhpy e Debra Cubitt ofereceram apoio técnico na formatação do documento, editoração, e processamento. Ligia Murphy fez um excelente trabalho de revisão durante a fase de tradução do PEMFAR para o português. Agradece-se especialmente o apoio de toda a equipa do Banco Mundial para Angola, particularmente do Escritório do Banco Mundial em Luanda.

Índice

RESUMO ANALÍTICO.....	i.
Opções de Políticas e Resultados Fiscais	i.
Um Sistema Duplo de Despesas Públicas	ii.
Como É Que Se Pode Retomar a Normalidade? Uma Estratégia de Reforma De Duas Dimensões.....	iv.
Um Plano de Acção A Curto Prazo para Reforçar O Sistema Formal.....	v.
Circunscrição E Eliminação Progressiva de Mecanismos de Despesas “Não Convencionais”	vi.
INTRODUÇÃO	1
1. PANORAMA GERAL DOS RESULTADOS FISCAIS DE ANGOLA	1
A. As Escolhas Fiscais De Longo Prazo Feitas por Angola	1
<i>Rácios Elevados entre Despesas e PIB</i>	<i>1</i>
<i>Quotas diminutas de Despesas de Investimento</i>	<i>2</i>
<i>Dependência Excessiva do Petróleo</i>	<i>3</i>
B. Relacionar as Opções com os Resultados Fiscais	4
2. UM PANORAMA GERAL DO SISTEMA DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE ANGOLA	11
A. Organização e Componentes do Sistema Convencional de Gestão das Finanças Públicas_Geral.....	11
B. Um Sistema Não Convencional de Despesas Desarticula os Elos entre Orçamentação e Políticas.....	14
C. As Principais Debilidades Do Processo Orçamental Convencional.....	15
D. O Sistema De Despesas “Não Convencional”	16
E. Uma Estratégia De Reforma De Duas Dimensões.....	17
3. PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO	19
A. Panorama do Processo de Preparação Orçamental em Angola	19
<i>O Ciclo da Preparação do Orçamento.....</i>	<i>19</i>
B. A Credibilidade do OGE	21
<i>Realismo dos Pressupostos e Projeções Macroeconómicas.....</i>	<i>21</i>
<i>Fiabilidade e Possibilidade de Verificação das Informações Sobre Custos.</i>	<i>22</i>
<i>Recomendações para a Continuação da Reforma</i>	<i>22</i>
C. A Cobertura do OGE	23
<i>O OGE 2003 Revisto</i>	<i>25</i>
<i>Recomendações para a Continuação da Reforma</i>	<i>26</i>
D. Orçamentação das Despesas de Investimento	26
<i>Reformas e Acções em Curso Contempladas no PMFP.....</i>	<i>27</i>
<i>Recomendações de Reformas Adicionais</i>	<i>28</i>
E. A Situação das Unidades Orçamentais e Questões de Classificação Orçamental.....	28
<i>Uma Multiplicidade de Unidades Orçamentais.....</i>	<i>28</i>

	<i>Questões de Classificação Orçamental</i>	29
4.	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	30
A	O Enquadramento Institucional Da Execução Orçamental.....	30
	<i>Os Estádios do Processo de Execução Orçamental</i>	31
B.	Cumprimento da Lei Orçamental.....	31
C.	Planeamento e Gestão de Efectivos Em Dinheiro.....	32
	<i>Medidas Relativas ao Processamento das Despesas</i>	34
	<i>Consolidação da Conta Única do Tesouro (CUT)</i>	35
D.	Gestão das Receitas.....	35
E.	Gestão das Despesas Públicas.....	36
F.	Atrasados Nos Pagamentos e Atrasados Nos Subsídios Aos Preços.....	38
G.	Execução Do Programa de Investimento Público.....	40
H.	Questões De Gestão Da Dívida.....	41
6.	CONTABILIDADE E RELATÓRIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO	43
A.	Sistema de Contabilidade Pública De Angola	43
	<i>Activos e Passivos Não Financeiros</i>	44
B.	Principais Problemas Identificados No Sistema de Contabilidade Pública de Angola	45
C.	Sistema Integrado de Gestão Financeira De Angola	46
D.	O Impulso Recente Para As Reformas	49
E.	Principais Áreas Para Reformas Adicionais	49
7.	SISTEMAS DE AUDITORIA E DE CONTROLO	51
A.	Controlo Interno, Responsabilização Financeira e Risco Fiduciário	51
	<i>Controlos das Despesas</i>	52
B.	Auditoria Interna: Panorama Geral.....	54
	<i>Enquadramento Legal e Institucional</i>	54
	<i>Normas de Auditoria</i>	54
	<i>Mecanismos de Reporte e de Acompanhamento Posterior</i>	55
C.	Reforma das Funções de Controlo Interno e de Auditoria	55
	<i>Reformas e Acções em Curso Contempladas no PMFP</i>	56
	<i>Recomendações para Reforma Adicional</i>	56
D.	A Função De Auditoria Externa: Panorama Geral.....	57
	<i>Enquadramento Legal e Institucional</i>	57
	<i>Padrões de Auditoria e Cobertura</i>	58
	<i>Organização e Dotação de Pessoal</i>	58
	<i>Qualidade e Pontualidade dos Relatórios</i>	59
	<i>Aplicação das Recomendações do Tribunal pelo Governo</i>	59
E.	Principais Áreas de Reforma	59
8.	O ENQUADRAMENTO FIDUCIÁRIO PARA A GESTÃO DE RECEITAS PETROLÍFERAS EM ANGOLA	62
A.	Historial.....	62
B.	Tributação do Petróleo.....	63
C.	Operações Quase da Exclusiva Competência do Tesouro Efectuadas Pela Sonangol.....	65
	<i>Panorama Geral</i>	65

	<i>O Mecanismo da Conta do Petróleo</i>	67
	<i>Um Mecanismo Informal de Compensação</i>	68
D.	Governança Do Sector Do Petróleo	70
E.	Sumário E Recomendações	71
9.	ESTABELECEER UMA LIGAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO E AS POLÍTICAS	76
A.	A Necessidade de Uma Abordagem De Médio Prazo Na Elaboração Do Orçamento.....	76
B.	Obstáculos Existentes Ao Estabelecimento De Uma Relação entre a Orçamentação E As Políticas Em Vigor	77
	<i>A Inexistência de Um Programa de Investimento Público Plurianual</i>	77
	<i>A Ausência de uma Base de Políticas a Médio Prazo para o OGE</i>	78
C.	Os Elementos Básicos para Uma Bem Sucedida Abordagem À Orçamentação E Políticas A Médio Prazo.....	79
	<i>O Lado das Receitas: O Modelo Financeiro do Sector Petrolífero</i>	79
	<i>O Lado das Despesas: O Programa de Reabilitação e Reconstrução Pós- Conflito (PCRRP)</i>	80
	<i>A Estratégia de Combate à Pobreza</i>	81
	<i>Recomendações para a Continuação da Reforma</i>	82
10.	O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	85
A.	O Programa de Modernização Das Finanças Públicas	85
B.	Progresso Na Implementação do Programa	86
C.	Principais Desafios que Se Avistam.....	87
D.	Áreas Prioritárias para a Reforma	87
E.	Indicadores de Desempenho	91
	ANEXOs	92
	ANEXO I	93
	ANEXO II:	94
	ANEXO III:	107

Gráficos

Gráfico 1.1: Total das despesas públicas como uma percentagem do PIB para países seleccionados..1	
Gráfico 1.2: Saldo fiscal não petrolífero e preços do petróleo, 1996-2004.....3	
Gráfico 1.1: Evolução do saldo fiscal global (% do PIB).....4	
Gráfico 1.2: Composição dos pagamentos atrasados (% da mudança total dos atrasados).....5	
Gráfico 1.3: Despesas quasi-fiscais do BNA (fluxos)6	
Gráfico 1.4: Distribuição das despesas quasi-fiscais da Sonangol durante 20026	
Gráfico 1.5: Financiamento do défice global de Angola (base de tesouraria) (% do PIB).....8	
Gráfico 1.6: Situação da Inflação e da Capitalização em Dólares.....9	
Gráfico 3.1: Saldo Fiscal Global Com Base Na Cabimentação (% do PIB): OGE vs. Reais 21	
Gráfico 4.1: Atrasados relativos aos Preços Subsidiados, Empresa a Empresa (kz). Ano Fiscal 2002 39	
Gráfico 4.2: Execução do PIP 2002: A Dimensão “Financeira” (milhões Kz) 40	
Gráfico 1.7: O SIGFE num Relance..... 47	
Gráfico 7.1: O Mecanismo Informal de Compensação em Vigor em 2002 (milhões de Kz) 69	
Gráfico 7.2: Aspecto Esquemático da Transição..... 74	
Gráfico 8.1: Composição do PCRRP, 2003-2005 80	
Gráfico 8.2: Estratégia de Combate à Pobreza (ECP): Áreas Prioritárias em Termos de Afecções Plurianuais, 2003 - 2006 82	
Gráfico 8.3: Sistema de Políticas, Planeamento e Orçamentação: Proposta de Articulação de Instrumentos 84	

Quadros

Quadro 1.1: Despesas públicas em Angola, por função.....2	
Quadro 8.1: Modelo Financeiro: Principais Variáveis Exógenas e Endógenas 79	
Quadro 8.2: A Quota do PCRRP no conjunto do Programa de Investimento Público (PIP) 81	
Quadro 9.1: Acções Prioritárias: Reforço do Sistema Formal..... 89	
Quadro 9.2: Acções Prioritárias: Circunscrever e Eliminar Gradualmente o Sistema Não Convencional..... 90	
Quadro 9.3: Indicadores de Desempenho Recomendados 91	

Figuras

Figura E1: A Articulação Entre os Sistemas de Despesas “Convencional” e “Não Convencional”iii	
Figura E2: Esquema da Transição viii	
Figura I.1: Abordagem usada no PEMFAR em Angola 3	
Figura 4.1: Atrasados Recíprocos: Uma Reacção em Cadeia 39	
Figura 7.1: Fluxos Financeiros segundo o Decreto 30/95..... 68	

Abreviaturas e Siglas

BAI	<i>Banco Africano de Investimentos</i>
BCI	<i>Banco de Comércio e Indústria</i>
BPC	<i>Banco de Poupança e Crédito</i>
BNA	Banco Nacional de Angola
CABGOC	Cabinda Gulf Company
CGE	Conta Geral do Estado
CFAA	Avaliação da Responsabilização Financeira do País
CPAR	Relatório da Avaliação das Aquisições no País
CUT	Conta Única do Tesouro
DMFAS	Sistema de Gestão da Dívida e Análise Financeira
DNA	Direcção Nacional das Alfândegas
DNC	Direcção Nacional da Contabilidade
DNI	Direcção Nacional dos Impostos
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNPO	Direcção Nacional do Património do Estado
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
ECP	<i>Estratégia de Combate à Pobreza</i>
EDEL	Empresa de Distribuição de Electricidade
EMTA	Assistência Técnica à Gestão Económica
ENE	Empresa Nacional de Electricidade
FAD	Departamento de Assuntos Fiscais (FMI)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEREI	Gabinete de Estudos e Relações Internacionais (MINFIN)
GNL	Gás Natural Liquefeito
INF	Inspecção Nacional de Finanças
MAPESS	Ministério das Administração Pública, Emprego e Segurança Social
MEO	Manual de Elaboração do Orçamento
MINARS	Ministério da Assistência e Reinserção Social
MINFIN	Ministério das Finanças
MINPLAN	Ministério do Plano
MTEF	Enquadramento das Despesas a Médio Prazo
OGE	Orçamento Geral do Estado
PCE	Plano das Contas do Estado
PCRPR	Programa de Reabilitação e Reconstrução Pós-Conflito
PES	Programa Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimento Público
PMFP	Programa de Modernização das Finanças Públicas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSA	Acordo de Partilha da Produção
SAI	Instituição Superior de Auditoria
SIGFE	Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado
SIGIP	Sistema Integrado de Gestão do Investimento Público
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

Sumário Executivo

i. Um dos aspectos mais salientes do enquadramento de gestão das despesas públicas e de responsabilização financeira de Angola é a coexistência de dois sistemas de execução de despesas, paralelos mas articulados: o sistema “convencional”, coordenado pela Direcção Nacional de Tesouro, e o “não convencional”, centrado em torno da empresa nacional de petróleo, Sonangol. Uma avaliação tradicional do enquadramento fiscal de um país concentrar-se-ia, normalmente, no sistema “convencional”; o PEMFAR vai um passo além ao apreciar o funcionamento do sistema “não convencional” bem como a sua articulação com o convencional. A conclusão primordial é que a justificação para o uso do sistema não convencional já não existe e a sua manutenção está a impor custos pesados à economia. O PEMFAR propõe, conseqüentemente, a adopção de uma estratégia de reforma com duas dimensões visando: (i) o reforço das estruturas e instrumentos formais de gestão das finanças públicas; e (ii) a desarticulação gradual e eventual eliminação dos mecanismos “não convencionais”.

OPÇÕES DE POLÍTICAS E RESULTADOS FISCAIS

ii. **A dimensão do sector público de Angola é considerada elevada pelos padrões internacionais mas, em parte por causa de uma guerra civil que durou 27 anos, as despesas públicas tiveram um efeito limitado no desenvolvimento do país.**

Comparativamente ao continente Africano como um todo, o rácio despesas/PIB em Angola (quase 50% durante a década de 90) é duas vezes mais alto do que a média da região (25,6% do PIB). A composição das despesas públicas continua, no entanto, concentrada em actividades com uma contribuição directa reduzida no desenvolvimento. Neste contexto, dedicou-se uma quota mais elevada das despesas públicas à defesa e ordem pública relativamente ao que se gastou na educação, saúde e outros sectores sociais. Esta situação começou a alterar-se e os gastos sociais passaram de 12,7% como uma quota das despesas públicas totais em 2003 para 20,1% em 2004, enquanto a percentagem atribuída à defesa e ordem pública baixava de 13,8% para 12,5% das despesas totais durante o mesmo período de tempo. Apesar desta mudança na composição das despesas públicas por função, as despesas com a saúde e a educação como uma percentagem do PIB em Angola (menos de 2% para a saúde e menos de 5% para a educação) estão entre as mais baixas (à excepção da Guiné Equatorial) do continente Africano (com médias, respectivamente, de 6% e 10% para as duas categorias).¹ Este tipo de composição das despesas públicas é bastante inferior às necessidades do país em termos de reconstrução de infra-estrutura e de prestação de serviços essenciais à população, parecendo reflectir as opções políticas ainda influenciadas pela existência dominante de um orçamento de tempo de guerra.

iii. **Apesar das recentes melhorias na disciplina e transparência fiscais, as insuficiências institucionais continuam a ser uma ameaça preocupante à situação fiscal do país.** Uma avaliação recente

¹ Dados dos Indicadores de Desenvolvimento em África para 2003 do Banco Mundial; os valores médios para África são exclusivos da África do Sul e Nigéria.

dos registos de despesas públicas em Angola colheu provas de notável progresso na eliminação das chamadas “discrepâncias não explicadas” do orçamento. Até 2002, as despesas quasi-fiscais extra orçamentais não eram inicialmente orçamentadas, mas acabavam por ser registadas *ex post* nas contas do governo, criando assim lacunas nas contas publicadas que se traduziam numa discrepância de aproximadamente USD 1000 milhões entre os fundos governamentais declarados e as receitas reais. As discrepâncias não explicadas nas contas fiscais eram, entre outros, fundos substanciais recebidos a título de bónus pela assinatura de contratos de petróleo e royalties do petróleo e transacções da dívida externa pouco transparentes. O problema assumiu proporções consideráveis em 1997 e 1999 (montando a 22,47% e 18,38% do PIB, respectivamente) e em 2002 essas discrepâncias inexplicadas ainda eram da ordem de 3% do PIB, ou seja, USD 347 milhões. Em 2003 e 2004, eliminaram-se por completo estas discrepâncias das contas publicadas, mas ainda há que se por termo a volumosas operações quasi-fiscais levadas a cabo pela Sonangol e pelo BNA e que criam incerteza quanto à posição fiscal do país.

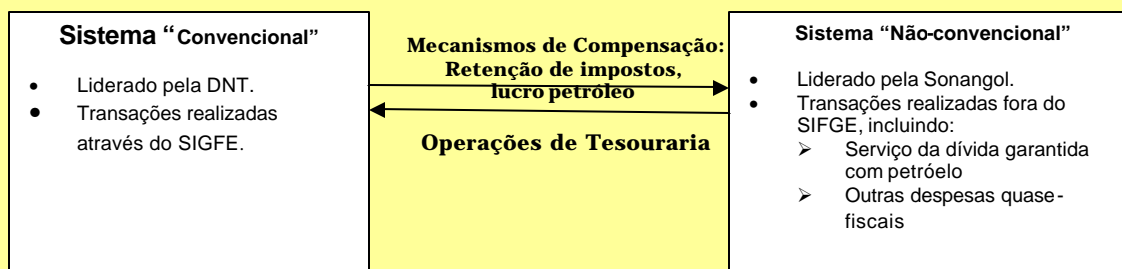
iv. **As deficiências identificadas na gestão financeira de Angola impedem uma gestão macroeconómica de qualidade.** Os rácios elevados entre as despesas públicas e o PIB e as despesas quasi-fiscais expressivas, por exemplo, estão associados com práticas de gestão de tesouraria e da dívida pouco adequadas. Por seu turno, uma situação fiscal frágil alimenta uma inflação elevada o que vai complicar a formulação orçamental e prejudicar uma execução eficaz das despesas. O perpetuar de práticas de gestão das finanças públicas não transparentes e caracterizadas por canais de responsabilização pouco claros

contribui para deteriorar a disciplina fiscal e obstruir os esforços de estabilização macroeconómica. Em última instância, estas práticas pouco apropriadas reflectem opções de políticas que impõem custos pesados à economia. Neste contexto, uma anomalia notória que surge em Angola é a existência de um sistema de execução orçamental não convencional que cria incerteza quanto à verdadeira posição fiscal do país.

UM SISTEMA DUAL DE EXECUÇÃO DE DESPESAS

v. **Um aspecto distinto do sistema de gestão das finanças públicas de Angola é a coexistência de dois processos paralelos de despesas.** O sistema “convencional” é coordenado pela Direcção Nacional de Tesouro, enquanto o “não convencional”, que visa facilitar as transacções tais como o serviço das operações essenciais da dívida externa, está centrado na empresa nacional de petróleo, Sonangol. Os mecanismos “não convencionais” surgiram, em parte, como resultado da economia de guerra, onde uma grande parte das transacções extra orçamentais estavam relacionadas com a aquisição de material militar. Se bem que as questões de celeridade tenham tido um peso considerável num contexto em que a segurança nacional estava em causa, não existe qualquer motivo para a manutenção desses mecanismos no actual ambiente de paz.

Figura E 1: A Articulação entre o Sistema de Gastos Convencional e o “Não-convencional”



vi. A coexistência de sistemas paralelos de despesas reduz a transparência e a responsabilização e dificulta o planeamento. O sistema não convencional de finanças públicas comunica com o sistema formal, o que acontece através de mecanismos de compensação bastante informais. Na prática, a Sonangol detinha na fonte uma parte (ou a totalidade) do lucro e impostos do petróleo devidos, e que deveria enviar ao Tesouro, para se compensar a si própria pelas transacções efectuadas (por exemplo, subsídios aos produtos petrolíferos, serviço da dívida garantida pelo petróleo, outras despesas quase-fiscais). Daqui resultou um processo de “harmonização” predominantemente informal e pouco sistemático, entre o Ministério das Finanças e a Sonangol, e inicia-se assim o ciclo seguinte de pagamento-compensação-harmonização.

vii. Independentemente do grau de organização que os mecanismos não convencionais possam conquistar, a verdade é que eles violam a legislação financeira existente e têm de ser suprimidos. Conquanto, durante 2002, o processo de compensação se afigurasse bastante aleatório, em 2003 tornou-se algo mais organizado e previsível. Este facto apresenta, em si, o perigo adicional de criar uma “funcionalidade” artificial que pode levar à perpetuação de um mecanismo que viola a legislação básica e, em última instância, enfraquece o Ministério das Finanças como a principal instituição fiscal de Angola. Para mais, a existência de sistemas paralelos de execução de despesas enfraquece o processo orçamental e cria incerteza quanto à real posição fiscal do Governo. O Gráfico E.1. fornece uma imagem estilizada desta relação complicada.

viii. Registaram-se melhorias recentes no sistema de gestão das finanças públicas, mas é necessário se fazer mais para se restaurar a

normalidade. Foi notável o progresso obtido a partir de 2003 no Sistema Integrado de Gestão das Finanças do Estado – SIGFE. O SIGFE é o principal instrumento formal de registo das despesas e receitas do Governo e de elaboração dos relatórios de monitorização. Está a ser gradualmente introduzida uma versão actualizada em todas as unidades orçamentais de Luanda e das províncias para padronização e integração de todos os aspectos da gestão e reporte das receitas e despesas. Uma vez plenamente implementado e activados os elementos de controlo, este sistema será um dos esteios da gestão das finanças públicas em Angola.

COMO RETOMAR A NORMALIDADE? UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA COM DUAS DIMENSÕES

ix. **As reformas precisam de ser aprofundadas, não obstante alguma resistência prevista.** Em 2002, o Governo tomou a iniciativa de executar um extensivo Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP), que incluía três componentes: (i) uma componente de *Gestão das Finanças Públicas* cujo objectivo é reforçar o sistema das finanças públicas, ou seja, os sistemas de orçamentação, activos financeiros e não financeiros, contabilidade e de controlo interno, fixação de preços ao público e mercados de seguros; (ii) uma componente de *Tecnologia de Informação*; e (iii) uma componente de *Formação e Criação de Capacidade*. As principais áreas onde se verificou progresso até ao momento incluem o reforço dos estádios de cabimentação e verificação do ciclo orçamental. Os grandes desafios no que respeita ao cumprimento dos objectivos do PMFP são de ordem política e institucional e não meramente técnicos. A questão essencial

é como conseguir a adesão das organizações que não fazem parte da implementação do PMFP, mas cujas actividades estão no âmago das metas do PMFP. Isto é especialmente verdade no caso da Sonangol e, em menor grau, do Tribunal de Contas.

x. **Dever-se-ia adoptar uma estratégia de reforma com duas dimensões para resolver a questão do sistema dual de execução das despesas.** Face à coexistência de um sistema de despesas convencional e outro “não convencional” em Angola, o PEMFAR propõe uma estratégia de reforma com duas dimensões:

- *Reforço do sistema convencional através de uma maior e melhor credibilidade e eficácia dos sistemas formais de preparação, execução, contabilidade, reporte e controlo do orçamento.*
- *“Circunscrição” e eliminação gradual dos mecanismos “não convencionais” de execução orçamental a par da adopção de uma “via para a normalização”, cuidadosamente concebida, segundo a qual a Sonangol renunciaria às suas actividades de competência do Tesouro ao longo de um período de tempo razoável.*

xi. **A estratégia de reforma proposta reconhece as debilidades do sistema convencional que têm que ser tratadas, mesmo que reformas mais amplas permitam um regresso gradual à normalização.** A primeira frente da estratégia reconhece que os mecanismos formais de orçamentação encerram algumas deficiências que precisam de ser eliminadas. A presença dessas falhas facilita o aparecimento de práticas “não convencionais” e cria incentivos à sua manutenção. A segunda frente reconhece

o preço elevado das medidas “de celeridade” – ao mesmo tempo, uma desculpa e também um canal de corrupção – e propõe um período transitório em que os mecanismos “não convencionais” passariam progressivamente para o controlo do Ministério das Finanças e “organismos de contenção”, tais como o Tribunal de Contas.

xii. **Ainda que nenhuma das dimensões tenha uma execução fácil, há uma probabilidade maior de as reformas associadas com a segunda dimensão serem politicamente mais difíceis.** Por um lado, a maior parte das reformas no âmbito da primeira dimensão caem na esfera de influência do Ministério das Finanças, que é o responsável pelo Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP), o qual pode vir a ser a peça fulcral do processo de mudança. Acresce que há probabilidade de a redução e eventual eliminação do sistema “não convencional” vir a encontrar alguma obstrução por parte de interesses poderosos, que estão, presentemente, a salvo da intervenção das legítimas instituições de gestão das finanças públicas.

UM PLANO DE ACÇÃO A CURTO PRAZO PARA REFORÇAR O SISTEMA FORMAL

xiii. **O reforço do sistema convencional de despesas públicas é um elemento chave do esforço de reforma.** Apesar dos recentes esforços de reforma, a gestão formal das finanças públicas continua a ser afectada por graves deficiências, que têm que ser vencidas. Essas debilidades manifestam-se em todo o sistema e afectam todos os estágios do ciclo orçamental. Além do mais, a sua simples presença gera incentivos para se contornar os mecanismos formais,

umentando assim o estímulo à continuação das actuais práticas “não convencionais”. Nestas circunstâncias, haveria necessidade de, a curto prazo, se reforçar o sistema formal através de uma série de medidas executáveis.

xiv. **Para melhorar de imediato o estágio de preparação do orçamento é preciso aumentar a coordenação e a capacidade de previsão no seio do Governo.** As medidas a curto prazo, neste domínio, incluem: a preparação rigorosa de projecções macroeconómicas realistas e sua apresentação pontual à Direcção Nacional do Orçamento (DNO), para que o processo de elaboração do orçamento se inicie com um adequado enquadramento macroeconómico em vigor; a adopção do Modelo Financeiro de Diagnóstico do Petróleo para gerar projecções das receitas do petróleo mais exactas; e uma melhor coordenação entre o MINFIN e o MAPESS para incrementar a precisão das estimativas da folha salarial.

xv. **As principais deficiências identificadas em relação à execução orçamental dizem respeito, em grande medida, à falta de adesão à Lei Orgânica do Orçamento.** O OGE não é realista e, portanto, logo à partida difícil de cumprir; existe um processo de racionamento de fundos e uma gestão de tesouraria de mês a mês que torna impraticável o planeamento para as unidades orçamentais. Como consequência, algumas das UOs consideram legítimo comprometer fundos acima e para além dos tectos de cabimentação autorizados e dos planos trimestrais, e algumas vezes até além do orçamento anual aprovado. A escassez de fundos de tesouraria resulta no pagamento selectivo de facturas e na falta de transparência bem como na criação de atrasados. Neste domínio, as medidas a curto prazo compreendem: garantir a consolidação da Conta Única do Tesouro

(CUT); introduzir um grau considerável de flexibilidade no processo de gestão dos fundos de tesouraria; preparar funcionários chave quanto ao *modus operandi* do SIGFE; e aplicar a sequência do processo de execução orçamental estabelecido na Lei Orgânica do Orçamento (cabimentação, liquidação e pagamento).

xvi. **Relativamente à contabilidade e elaboração de relatórios as principais debilidades estão sobretudo associadas com o processo incompleto de implementação da nova Lei da Contabilidade e do Plano de Contas.** Contrariamente à Lei Orgânica do Orçamento, que estipula que as operações orçamentais têm de ser registadas segundo um sistema de partidas dobradas, a contabilidade pública ainda é feita na base de caixa e por partida simples. O actual sistema de informação da contabilidade não permite o encerramento das contas e a preparação da Conta Geral do Estado (CGE), conforme determinado na Lei Orgânica do Orçamento. Para sanar esta situação, o Governo deveria, numa base regular, prestar formação em práticas de contabilidade e de elaboração de relatórios aos funcionários pertinentes nas unidades orçamentais; estabelecer procedimentos e rotinas de contabilidade e gestão financeira do património; e adoptar plenamente um manual de contabilidade, bem como o novo Plano de Contas.

xvii. **O reforço dos sistemas de auditoria e de controlo é crucial para ambas as dimensões da estratégia de reforma no PEMFAR.** Uma das grandes insuficiências do sistema de gestão das finanças públicas em Angola é que os sistemas de auditoria e de controlo, se bem que em grande parte estejam regulados por lei, na prática não funcionam. As principais deficiências neste domínio que precisam de ser solucionadas incluem: o reforço da Inspeção Nacional de Finanças

(INF), que tem a seu cargo as funções de controlo e auditoria interna, mas que é demasiado débil para produzir qualquer impacto real em termos de imposição do cumprimento da Lei Orgânica do Orçamento; e homologar e promulgar as regulamentações necessárias para a função de controlo interno em Angola, que ainda não tenham sido sancionadas, apesar de a Lei Orgânica do Orçamento ter sido aprovada em 1997.

CIRCUNSCRIÇÃO E ELIMINAÇÃO PROGRESSIVA DE MECANISMOS DE DESPESAS “NÃO CONVENCIONAIS”

xviii. **As actividades da Sonangol em substituição do Tesouro estão no centro dos mecanismos “não convencionais” de execução orçamental.** Compreendem as actividades quasi-fiscais e o serviço dos empréstimos garantidos pelo petróleo em nome do Governo. Todas estas transacções são efectuadas fora do enquadramento orçamental formal, o SIGFE. Existe um risco latente de que o montante total executado seja superior ao afectado no OGE, facto que irá enfraquecer ainda mais a disciplina fiscal agregada. O facto de estas transacções não estarem sujeitas aos controlos automáticos do SIGFE também implica que as linhas de responsabilização são pouco precisas. Além do mais, a sua existência dá origem a mecanismos de compensação complexos e bastante informais entre a Sonangol e o MINFIN.

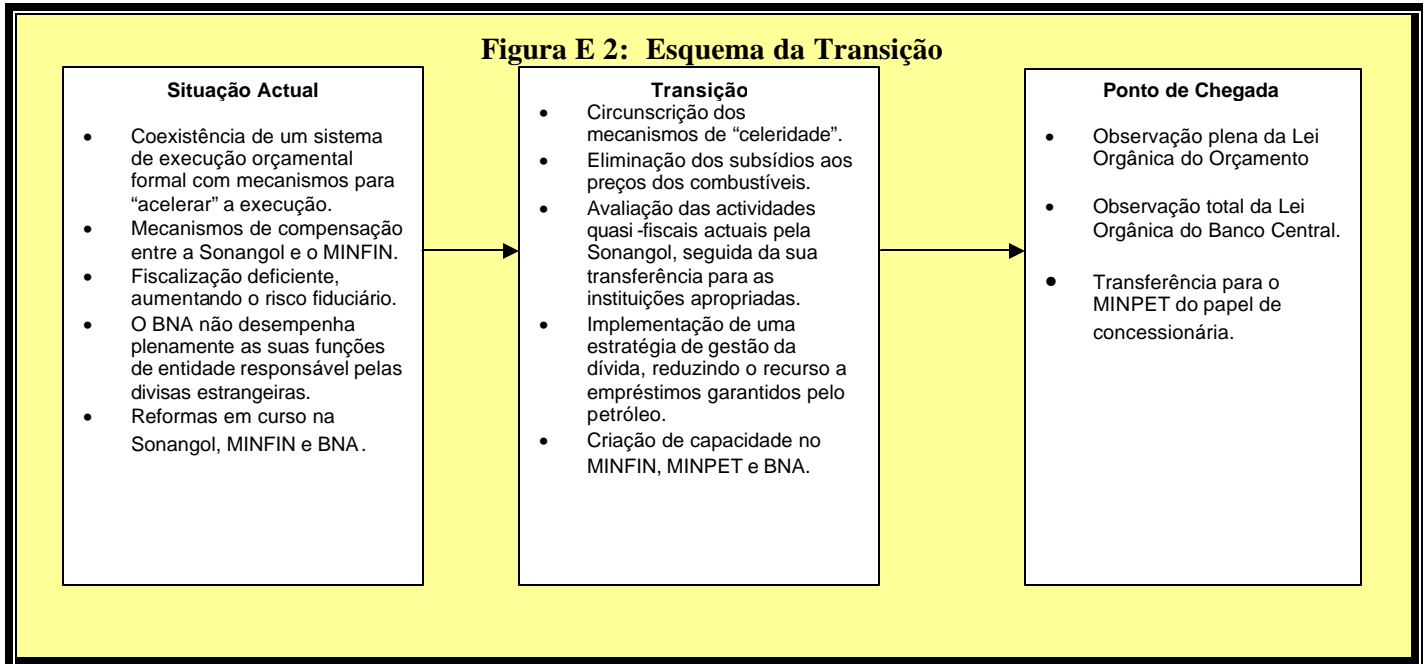
xix. **O PEMFAR propõe um processo de transição com uma sequência ou uma “via para a normalização” em que seriam eliminados os mecanismos de execução “não convencionais”.** Esta “via para a normalização” tem de englobar a criação de mecanismos de reporte claros da Sonangol para o Ministério das Finanças e para o Banco Central, relativamente a todas as transacções que efectua em substituição do Tesouro; mecanismos de controlo internos reforçados (tanto para o Ministério das Finanças como para a Sonangol), para assegurar que essas transacções sejam conduzidas em harmonia com objectivos de política fiscal legítimos e práticas aceitáveis de gestão das despesas públicas; e procedimentos de contabilidade aperfeiçoados, através dos quais a Direcção Nacional de Contabilidade no MINFIN obtém da Sonangol toda a informação de que precisa para preparar as Contas Gerais do Estado anuais bem como os Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental.

xx. Neste contexto, “normalização” significa a situação em que teriam sido eliminadas as actividades “não convencionais” ao longo de um período de tempo acordado. Tal representaria o ponto de chegada de um processo de transição envolvendo as instituições chave – MINFIN, BNA e MINPET. O Gráfico E.2 resume os marcos principais do processo de transição.

xxi. **Nestas circunstâncias, o principal desafio com que se depara o PMFP do Governo reside, precisamente, na segunda frente da estratégia proposta.** Não apenas alguns dos principais agentes institucionais estão fora do âmbito do PMFP, como também a execução das reformas necessárias pode encontrar uma vigorosa resistência política por parte de áreas muito influentes em Angola. Assim, é necessário um forte apoio político aos mais altos níveis do governo para que o PMFP seja bem sucedido neste capítulo.

xxii. **As dificuldades são maiores com a segunda dimensão porque considerações de economia política estão destinadas a desempenhar um papel determinante.** O processo de remoção dos mecanismos “não convencionais” ao longo de um determinado período de tempo terá que vencer poderosos interesses estabelecidos e tradicionais fontes de *rent seeking*. Adicionalmente, exigirá ainda o estabelecimento de uma hierarquia institucional apropriada, segundo a qual o Ministério das Finanças restaure o seu papel indiscutível de principal instituição de gestão das finanças públicas em Angola.

Figura E 2: Esquema da Transição



INTRODUÇÃO

A NATUREZA E O ÂMBITO DO PEMFAR

O ponto de partida básico para uma estratégia sólida de avaliação das despesas públicas é a premissa de que o enquadramento institucional e as práticas de gestão dominantes no país têm um impacto directo nos resultados orçamentais em três níveis: (i) disciplina fiscal agregada; (ii) afectação e utilização de recursos como um espelho das prioridades estratégicas; e (iii) a utilização eficiente e eficaz dos recursos assim afectados (Banco Mundial 1998). O PEMFAR centra-se, principalmente, nas questões relacionadas com o enquadramento institucional do país; como consequência, dá relevância às questões mais directamente ligadas com o nível (i), embora associadas às questões (ii) e (iii) – relativas à definição de prioridades e eficácia operacional – sejam tratadas de uma forma limitada, ou seja, apenas na medida em que são afectadas por opções orçamentais^{2,3}.

Mais concretamente, o PEMFAR concentra-se na identificação das debilidades institucionais presentes no enquadramento das finanças públicas de Angola que dão origem a graves problemas fiscais, tais como o padrão continuado de grandes discrepâncias não explicadas nas contas fiscais. Logo, o principal objectivo do PEMFAR é fornecer uma avaliação exaustiva e integrada do enquadramento fiduciário em Angola. Neste processo, o relatório também ajuda a preencher uma lacuna de conhecimento significativa em áreas críticas de gestão das finanças públicas e responsabilização financeira em Angola⁴.

As recomendações de políticas do PEMFAR concentram-se em questões básicas⁵. Embora não haja dúvidas de que as reformas institucionais precisam de ser talhadas às necessidades do país, alguns princípios fundamentais deverão orientar a formulação de qualquer programa de reforma proposto: abrangência e disciplina orçamental; transparência e responsabilização; um equilíbrio adequado entre contenção e flexibilidade; e uma abordagem a médio prazo estabelecendo uma relação entre políticas, planeamento e orçamentação.

² Por exemplo, quando o desempenho operacional é prejudicado por um fornecimento de fundos inadequado ou não pontual.

³ Para um panorama geral recente das questões de nível (ii) e (iii) na medida em que afectam os sectores da saúde e da educação em Angola, ver UNDP/IOM/UNICEF/WHO (2002).

⁴ A única Revisão das Despesas Públicas de Angola foi publicada em 1993. Ver The World Bank (1993). Não foi feita uma Avaliação da Responsabilização Financeira do País (CFAA) em Angola; o Banco preparou um Perfil do País de Responsabilização Financeira (CFPA) em 1997. Ver Secção IV para uma discussão bibliográfica mais completa.

⁵ “Por outras palavras, os reformadores deverão centrar-se nos aspectos básicos em que se fundamenta a reforma, e não em técnicas específicas”. World Bank (1998), p. 8.

A ABORDAGEM UTILIZADA PELO PEMFAR EM ANGOLA

A abordagem global do PEMFAR tem sido a análise do enquadramento legal, institucional e regulador do país, comparando-o com as práticas actuais dominantes. Da mesma forma, o trabalho de diagnóstico e possíveis soluções incidiram nos eventuais hiatos do enquadramento legal e institucional e nas questões da execução real de legislação, regulamentações e procedimentos. Os principais objectivos desta abordagem têm sido a maximização do controlo, pelo país, do programa de reforma que aqui se propõe e o aproveitamento, por parte do Governo Angolano, da experiência decorrente dos esforços existentes. O Gráfico 1 abaixo resume esta abordagem.

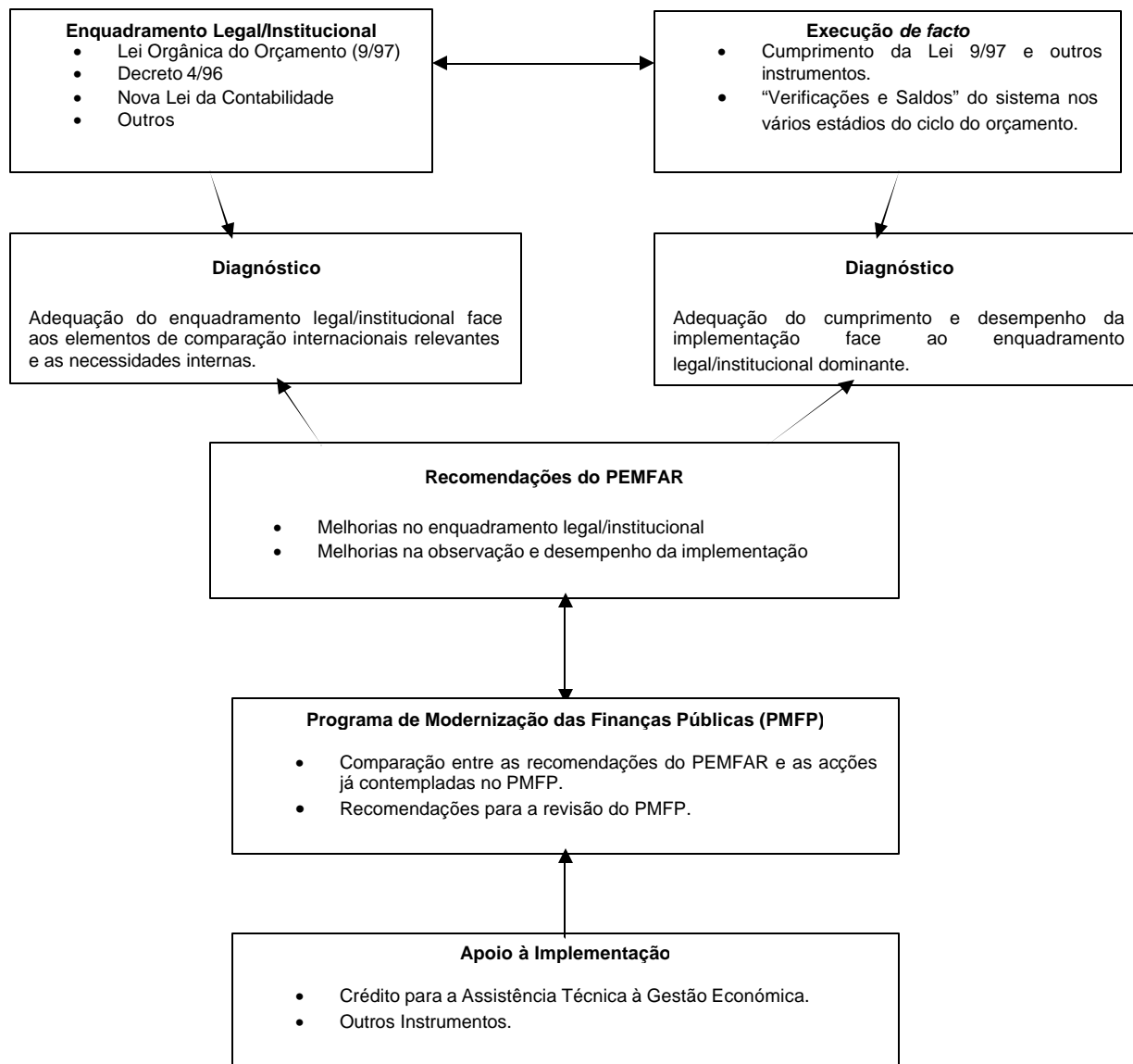
ORGANIZAÇÃO DO PEMFAR

O relatório assenta em cinco temas principais: Panorama dos Resultados Fiscais de Angola; Avaliação do Enquadramento de Gestão das Despesas Públicas de Angola; Avaliação do Enquadramento de Responsabilização Financeira de Angola; Actualização do Relatório de Avaliação das Aquisições (no Anexo 2) no país; e estabelecimento de uma Ligação entre Políticas, Planeamento e Orçamentação num Enquadramento de gestão credível e transparente dos recursos.

Os aspectos fiduciário e de responsabilização do PEMFAR cobrem as áreas seguintes do Governo Central: enquadramento institucional e legal; elaboração do Orçamento; Execução e Fiscalização Orçamental; Finanças Públicas e Avaliação de Relatórios Financeiros; Sistema e Registos do Controlo Interno; e Relatórios Fiscais Externos e Supervisão Legislativa.

O PEMFAR compreende nove capítulos, organizados em três partes: Contexto, Práticas e Reforma das Políticas. Incluem-se também três anexos que se centram em informações macroeconómicas e fiscais; aquisições públicas; e questões relacionadas com a gestão das receitas do petróleo.

Figura I. 1: A abordagem usada no PEMFAR em Angola



1. PANORAMA GERAL DOS RESULTADOS FISCAIS DE ANGOLA

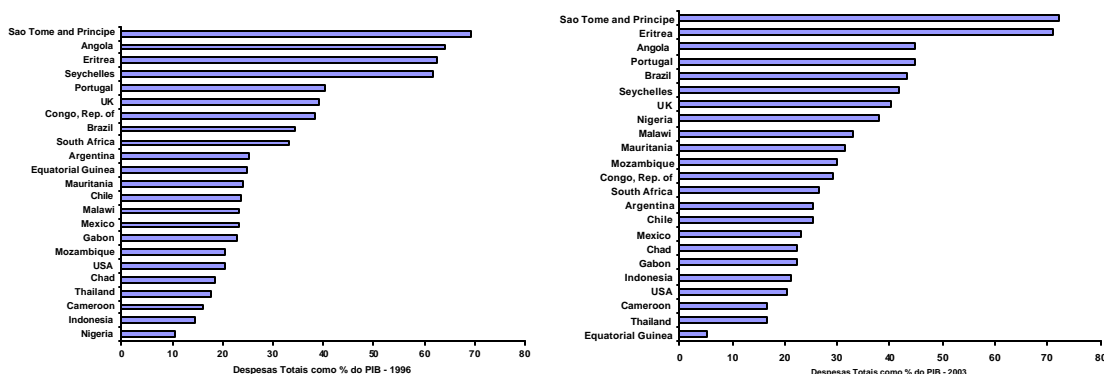
As escolhas fiscais a longo prazo de Angola têm se baseado em um elevado rácio entre as despesas e o PIB. Apesar do fim do conflito em 2002, a composição dos gastos públicos continua a concentrar-se em actividades que pouco contribuem para o desenvolvimento. De facto, o rácio despesas/PIB continua sendo um dos mais elevados em África enquanto a quota das despesas de investimento é uma das mais baixas. As deficiências identificadas no sistema de gestão das finanças públicas tiveram influência no enfraquecimento da posição fiscal do país. Daí que as opções fiscais do país se tenham traduzido em défices fiscais persistentes, acumulação de atrasados internos, existência de despesas quasi-fiscais volumosas e inflação elevada. Este capítulo apresenta uma análise concisa de tais escolhas e resultados.

A. AS ESCOLHAS FISCAIS DE LONGO PRAZO FEITAS POR ANGOLA

Rácios Elevados entre Despesas e PIB

1.1 Em parte por causa de uma guerra civil que durou 27 anos, a dimensão do sector público na economia angolana é considerada alta pelos padrões internacionais. O nível das despesas públicas em Angola como uma quota do PIB é um dos mais altos de África, tendo chegado mesmo a orçar 55% do PIB entre 1996 e 2003 (ver Gráfico 11). A percentagem mais elevada registou-se em 1999 (82%), o que traduz o incremento dos esforços de guerra do Governo contra a UNITA. Com o fim do conflito em 2002, este rácio tem estado a baixar continuamente, sendo de 37,5% do PIB em 2004, o que ainda é elevado pelos padrões internacionais (ver Banco Mundial, 1993).

Gráfico 1.1: Total das despesas públicas como uma percentagem do PIB para países seleccionados



1.2 O desafio de reconstrução irá exigir que a composição das despesas públicas por função se desloque para actividades que contribuam mais directamente para o desenvolvimento. Por causa da guerra, mais de metade das despesas públicas totais eram tradicionalmente dedicadas à administração geral e à defesa. Neste contexto, tem sido dedicada à defesa e ordem pública uma percentagem mais alta das despesas comparativamente aos gastos nos sectores da educação, saúde e outros sectores sociais (ver Quadro 1.1). Esta situação começou a mudar e as despesas dos sectores sociais subiram de 12,7% em 2003 como uma percentagem do total das despesas públicas para 20,1% em 2004, enquanto a quota com a defesa e a ordem pública baixava de 13,8% para 12,5% das despesas totais nesse mesmo período. Apesar da mudança na composição, por função, das despesas públicas, as despesas de Angola com a saúde e a educação, como uma percentagem do PIB (inferior a 2% na saúde e inferior a 5% na educação) são (com excepção da Guiné Equatorial) das mais baixas do continente africano (com médias de 6% e 10% para as duas categorias, respectivamente).⁶

Quadro 1.1: Despesas públicas em Angola, por função, 1996 – 2004, em percentagem do total⁷

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Serviços públicos gerais	18	15,5	17,8	3,7	7,3	27,8	33,2	47,9	30,0
Defesa, Ordem Pública e Segurança	52,6	12,7	33,7	31,3	14,8	15,5	15	13,8	12,5
Despesas Sociais (incluindo saúde e educação)	12,2	11	11,4	4,8	15,6	19,6	15,6	12,7	20,1
Assuntos e Serviços Económicos	2,9	3,3	3,6	1,6	3,4	7,4	5,2	8,9	5,7
Pagamentos de juros (cabimentado)	25,9	10,7	19,9	11,1	9,3	0,2	2,1	16,8	31,7
Valor residual (não classificado/extra orçamental)	-11,6	46,8	13,6	47,5	49,7	29,5	28,9	-	-

Quotas Diminutas de Despesas de Investimento

1.3 As despesas de investimento em Angola também estão entre as mais baixas da África Subsaariana. Diminuíram mais de 50% ao longo dos anos 90, de um valor máximo de 35% para uma média de 12% das despesas públicas totais, o que é menos de metade da média registada nos países da ASS (25,3%). Excluindo a República Democrática do Congo e o Sudão, Angola é o país da África Subsaariana⁸ com o nível mais baixo de despesas de investimento relativamente às despesas públicas totais. Num país onde há uma necessidade premente de se construírem infra-estruturas e prestar serviços essenciais à população, o financiamento das despesas públicas que “aglutine” investimento privado deveria ser uma forma de apoiar um crescimento fora da área petrolífera e de futuramente criar uma base de receitas mais ampla.

⁶ Fonte: FMI, banco de dados do Panorama Económico Mundial.

⁷ Fonte: Estimativas dos funcionários do FMI e Ministério das Finanças de Angola.

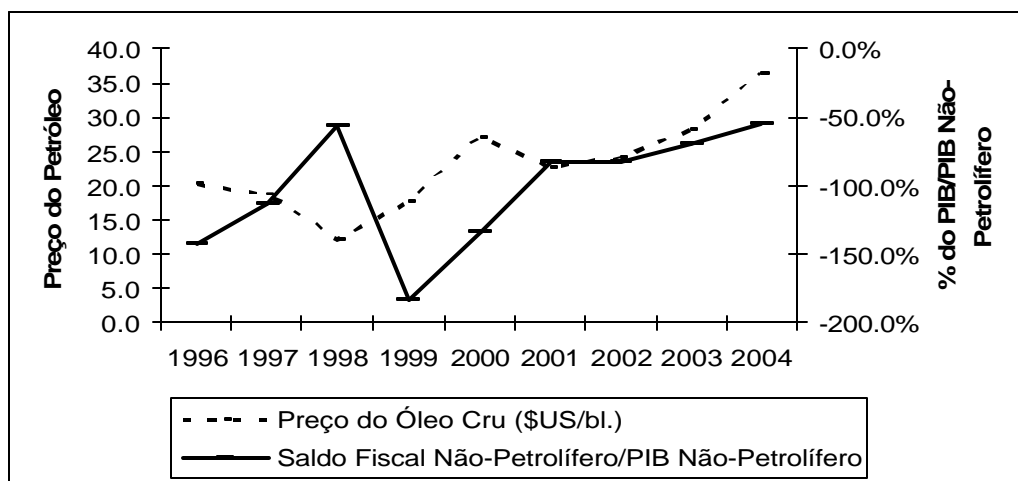
⁸ Dados de Indicadores do Desenvolvimento Africano do Banco Mundial, 2003, p. 2003.

Dependência Excessiva do Petróleo

1.4 A principal fonte de receitas fiscais em Angola é através da tributação do sector petrolífero, incluindo a empresa estatal Sonangol. Como consequência, as receitas fiscais têm sido extremamente vulneráveis à volatilidade dos preços internacionais do “crude” e nem sempre foram capazes de acompanhar as despesas. Na falta de um mecanismo consistente destinado a estabilizar as receitas, o Governo está à mercê das flutuações dos preços internacionais do petróleo, um problema que é ainda mais grave quando há uma queda brusca dos preços do petróleo.

1.5 Por outro lado, durante o período da guerra, a economia não petrolífera continuou muito dependente da evolução dos preços do petróleo. Como consequência da dependência do petróleo, os gastos de tendência cíclica relacionados com os preços do petróleo conduziram a ciclos de expansão-contracção com os consequentes efeitos prejudiciais no sector não petrolífero. A queda dos preços do petróleo de 1998 para USD 12/barril, por exemplo, levou a uma melhoria imediata do saldo fiscal não petrolífero a que se seguiu uma profunda deterioração no ano seguinte, quando o preço do petróleo retomou o nível observado em 1997, antes da queda do preço (ver Gráfico 1.2). A economia não petrolífera parece que está a crescer desde 2002, com uma taxa anual de crescimento estimada de 8,8% em 2004, o que mais uma vez reflecte os impactos de uma maior produção de petróleo e preços internacionais do petróleo em alta.

Gráfico 1.2: Saldo fiscal não petrolífero e preços do petróleo, 1996-2004⁹



1.6 Os diamantes são uma outra fonte de recursos naturais que contribuem para as receitas fiscais em Angola. O país é o quarto produtor mundial de diamantes, com cerca de 12% do valor das exportações mundiais em 2003. Em 2004, Angola exportou 6,63 milhões de carates de diamantes, com um valor de USD 763 milhões. As contribuições fiscais do sector melhoraram consideravelmente nos últimos anos, de USD 44,6 milhões em 2002 para USD 112 milhões em 2003. Os números preliminares para 2004 indicam, no entanto, uma redução drástica das receitas governamentais para USD 69,5 milhões. Ainda tem que ser

⁹ Fonte: Estimativas dos funcionários do FMI e do Ministério das Finanças de Angola.

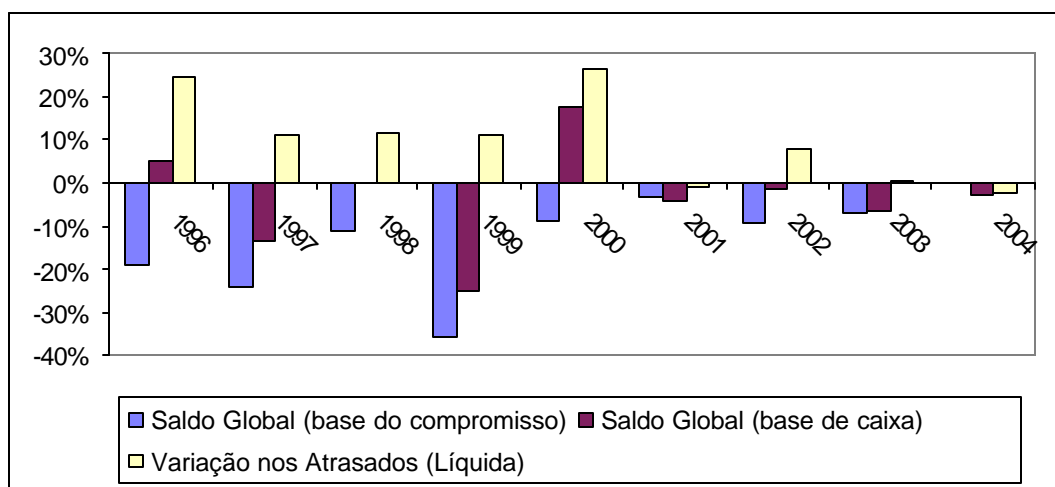
plenamente explorada pelo Governo a potencialidade para um crescimento adicional das receitas fiscais dos diamantes, uma vez que a produção informal e o contrabando continuam a ser muito significativos neste sector e a transparência é muito limitada.

B. A CONEXÃO ENTRE OPÇÕES E RESULTADOS FISCAIS

Défices Fiscais

1.7 Os défices fiscais são uma constante em Angola, até mesmo em períodos de alta dos preços do petróleo, apesar de algumas melhorias registadas recentemente. O aumento dos preços do petróleo observado em 1999, por exemplo, pouco contribuiu para inverter uma longa tendência de défices fiscais e a acumulação de atrasados. Em 2000, quando os preços do petróleo continuavam a subir, o défice orçamental com base no compromisso ainda atingia 8,6% do PIB, o que provocou um considerável excedente global de pagamentos por causa da acumulação continuada de atrasados internos e externos. Apesar de uma nova queda dos preços do petróleo em 2001, o que piorou o orçamento com base na tesouraria, o défice orçamental com base no compromisso sofreu uma nova redução graças à diminuição dos atrasados internos e externos. Entre 2001 e 2002, o défice fiscal (com base nos compromissos) mais que duplicou, tendo atingido 9% do PIB, enquanto o défice fiscal excluído o sector do petróleo continuava muito elevado, a uma média de cerca de 38% do PIB em 2001-02. As estimativas preliminares indicam um declínio significativo do défice fiscal entre 2003 e 2004, reflectindo sobretudo factores exógenos, uma aparente melhoria na disciplina fiscal e políticas para reduzir os subsídios aos combustíveis¹⁰ (ver Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3: Evolução do saldo fiscal global (% do PIB)¹¹



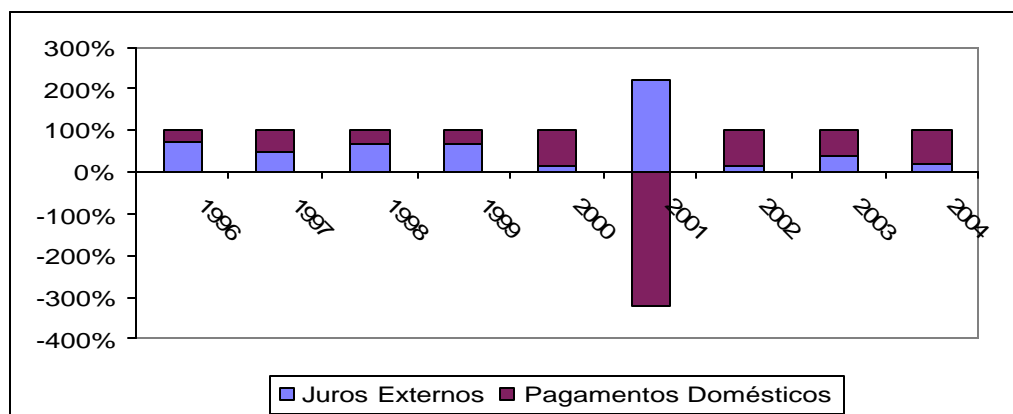
¹⁰ A sustentabilidade deste progresso pode, contudo, ser limitada por alguns dos desenvolvimentos associados: os níveis da dívida externa continuaram a aumentar no seguimento da acumulação de um maior número de empréstimos mais caros, garantidos pelo petróleo; as reservas internacionais continuaram baixas; a potencial competitividade dos preços dos bens angolanos ficou reduzida; e, com mecanismos de controlo de despesas inapropriados, contínuo pagamento de atrasados e níveis da dívida em ascensão, a posição fiscal continua vulnerável às alterações dos preços do petróleo.

¹¹ Fonte: Estimativas dos funcionários do FMI e Ministério das Finanças de Angola.

Atrasados Internos

1.8 A acumulação de atrasados é um outro aspecto marcante do sistema de gestão das finanças públicas de Angola. A partir da década de 90, a composição dos atrasados do governo tem sido caracterizada pela retenção alternada de pagamentos internos e de pagamentos de juros ao exterior¹² (ver Gráfico 1.4). Essa prática também é utilizada pela Sonangol no que se refere às suas obrigações tributárias para com o Estado. Entra-se num círculo vicioso em que os impostos atrasados da Sonangol reflectem os atrasos do Governo no reembolso à Sonangol devido pelo subsídio implícito aos produtos petrolíferos no mercado interno. Este padrão de acumulação de atrasados acentua-se nos períodos em que os preços do petróleo baixam e vice-versa.

Gráfico 1.4: Composição dos pagamentos atrasados (% da mudança total dos atrasados)



Despesas Volumosas Extra Orçamentais e Quasi-fiscais

1.9 Até há muito pouco tempo, a indisciplina fiscal combinada com um alcance limitado do orçamento resultou em despesas extra orçamentais e quasi-fiscais muito significativas. Em 2002, por exemplo, as contas fiscais de Angola revelavam a existência de despesas quasi-fiscais de grande dimensão efectuadas pelo Banco Central (BNA), bem como despesas quasi-fiscais incorridas fora do enquadramento do Orçamento do Estado. As despesas quasi-fiscais¹³ estavam estimadas em cerca de 6% do PIB, enquanto as despesas extra orçamentais atingiam 14,7% do PIB. Conquanto já tenham sido eliminadas as despesas extra orçamentais, a existência de operações quasi-fiscais de grande monta desempenhadas tanto pelo BNA como pela Sonangol ainda é preocupante.

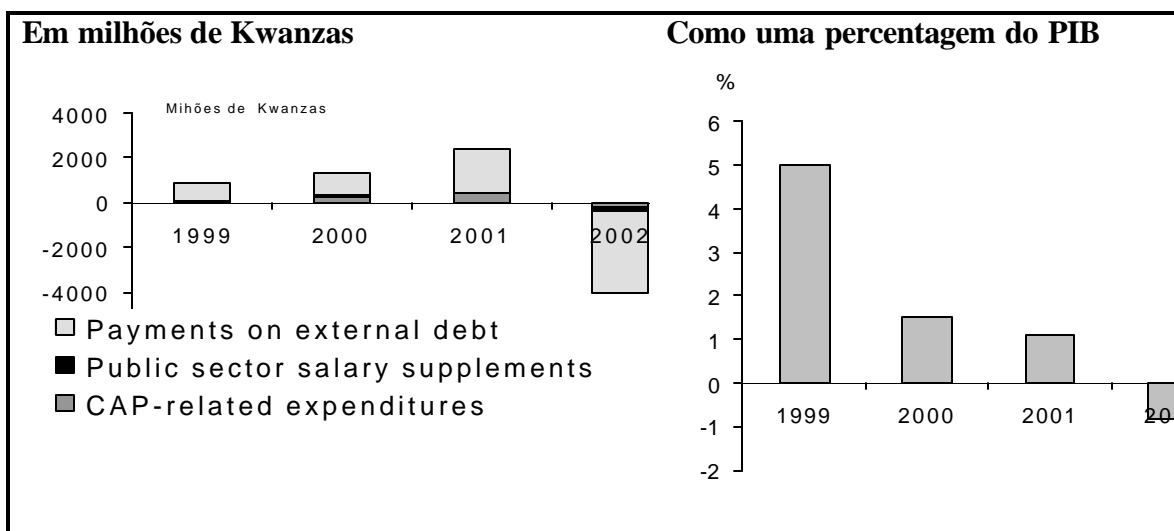
1.10 As despesas quasi-fiscais do BNA têm-se normalmente inserido em duas categorias vastas: (i) o serviço de antigas obrigações do Estado, constantes da conta de

12 Os números referentes a 1999 foram revistos pelos funcionários do FMI de forma a levar em conta os impostos em atraso da Sonangol, calculados em 13,2% do PIB em 1999.

13 Resultantes sobretudo de um número de operações financeiras realizadas pelo BNA em representação do Governo, assim como pela Sonangol.

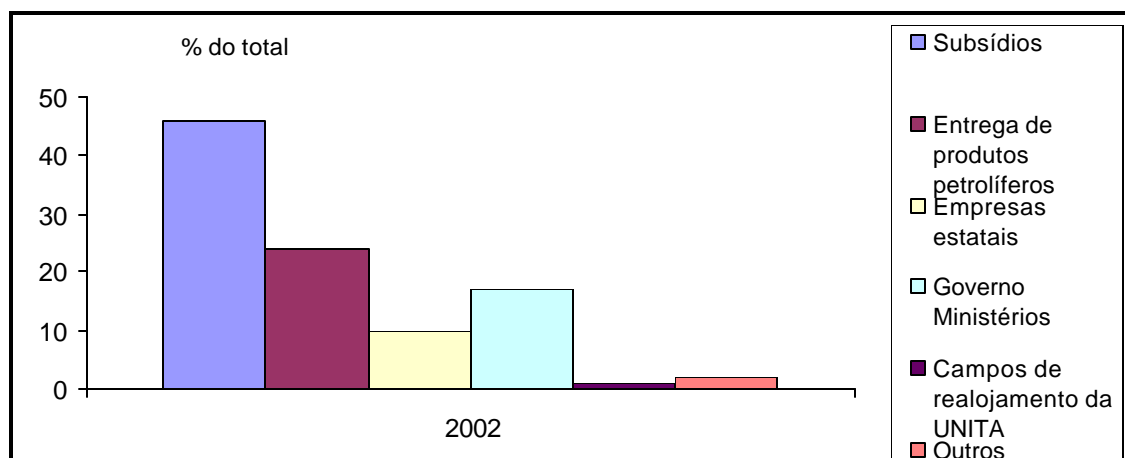
exercício, para com os residentes (suplementos salariais do sector público e despesas relacionadas com a liquidação do Banco estatal CAP), e (ii) o serviço de rubricas fora da conta do exercício relacionadas com a dívida externa e outros passivos do Governo central, expressos em moeda estrangeira. Os valores negativos do Gráfico 1.5 abaixo indicam que, até ao fim de 2002, todas as despesas quase-fiscais foram transferidas, como um crédito ao governo.

Gráfico 1.5: Despesas quase-fiscais do BNA (fluxos)



1.11 A Sonangol também realiza operações quase-fiscais em um montante representativo. Em 2002, por exemplo, a distribuição das despesas quase-fiscais da Sonangol estava concentrada em subsídios aos produtos petrolíferos que montavam a 46% do total das despesas quase-fiscais (ver Gráfico 1.6). Adicionalmente, e para se compensar a si própria pelas despesas incorridas, a Sonangol unilateralmente retém pagamentos de impostos destinados a cobrir as despesas quase-fiscais. Esta prática cria incerteza na situação das receitas e na situação de liquidez do Tesouro, para além de ser contra os princípios básicos de uma gestão financeira sólida.

Gráfico 1.6: Distribuição das despesas quase-fiscais da Sonangol durante 2002



Ultrapassar a Prática das “Discrepâncias Não Explicadas”

1.12 Uma avaliação recente dos registos das despesas públicas de Angola recolheu provas de um progresso notável na eliminação das chamadas “discrepâncias inexplicadas”¹⁴ do orçamento. Até 2002, as despesas quasi-fiscais extra orçamentais não eram inicialmente orçamentadas mas acabavam por ser registadas *a posteriori* nas contas do estado, criando lacunas nas contas publicadas e que se traduziam numa diferença de aproximadamente USD 1 000 milhões entre os fundos públicos declarados e a receita real. As discrepâncias inexplicadas nas contas fiscais correspondiam, entre outros, a fundos substanciais recebidos a título de bónus pela assinatura de contratos petrolíferos e royalties do petróleo, e transacções pouco transparentes da dívida externa. O problema atingiu proporções consideráveis em 1997 e 1999 (tendo alcançado 22,47% e 18,38% do PIB, respectivamente) e, em 2002, essas discrepâncias não explicadas ainda eram da ordem de 3% do PIB, ou USD 347 milhões. Em 2003 e 2004, eliminaram-se por completo estas discrepâncias das contas publicadas.

C. PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO DÉFICE

1.13 Os compromissos externos de Angola continuam a ser uma fonte de sérias preocupações. A dívida externa total de Angola está presentemente calculada em USD 8 900 milhões, ou cerca de 70% do PIB (incluindo juros de mora). Deste total, cerca de USD 3 400 milhões são em dívida bilateral a membros do Clube de Paris, USD 2 100 em dívida bilateral a países que não integram o Clube de Paris (incluindo a dívida ao Brasil, garantida pelo petróleo), USD 2 800 milhões a bancos comerciais e USD 890 milhões de crédito a fornecedores, em que a maior parte é titularizada ou então garantida por petróleo.

1.14 São dignos de registo alguns factos “estilizados” quanto às modalidades de financiamento do défice praticadas em Angola (ver Gráfico 1.7):

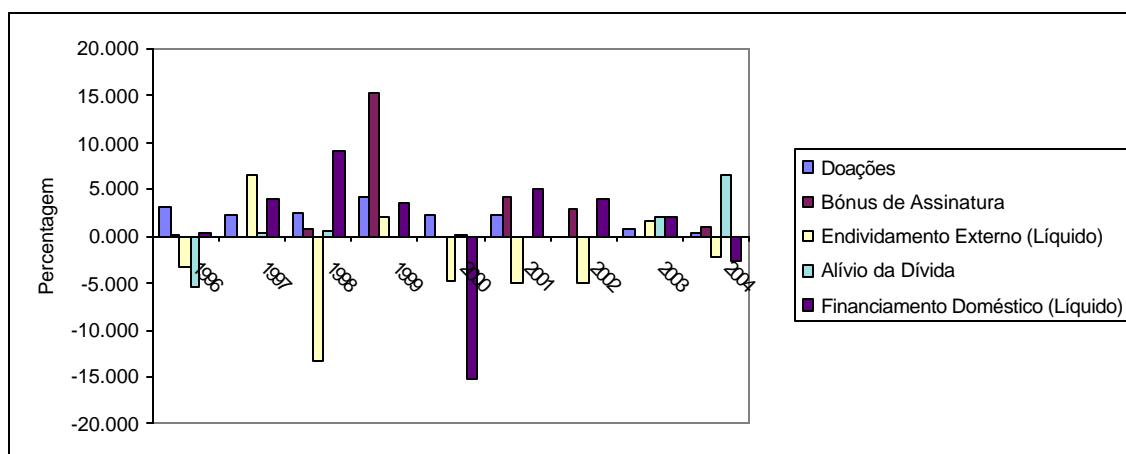
- Em primeiro lugar, as doações e o alívio da dívida tradicionalmente têm tido um papel insignificante no financiamento do défice de Angola na base de tesouraria.
- Em segundo lugar, na segunda metade da década de 90, o Governo alternou entre endividamento externo e financiamento interno, o que provavelmente reflectia a capacidade do país para contrair empréstimos nos mercados de capital internacionais bem como a estrutura a prazo dos pagamentos de amortizações dos empréstimos preexistentes.
- Em terceiro lugar, como se faziam descobertas de novas jazidas de petróleo em águas profundas e ultra profundas do oceano, Angola beneficiou de bónus de assinatura, pagos de uma só vez, associados com a

¹⁴ A discrepância das despesas “não identificadas” é calculada como a diferença entre as entradas registadas (receitas mais financiamento extraordinário) e as saídas registadas (despesas executadas conforme registadas pelo sistema orçamental formal).

concessão dos Blocos de águas ultra profundas 31, 32 e 33 e que em 1999 atingiram um valor próximo de USD 1 000 milhões.

- Em quarto lugar, a acumulação de atrasados internos e externos e o recebimento de bónus de assinatura do petróleo permitiram que o Governo acumulasse avultados créditos líquidos junto do sistema bancário em 1999 e em particular em 2000.

Gráfico 1.7: Financiamento do défice global de Angola (base de tesouraria) (% do PIB)¹⁵



Uma História de Inflação Alta

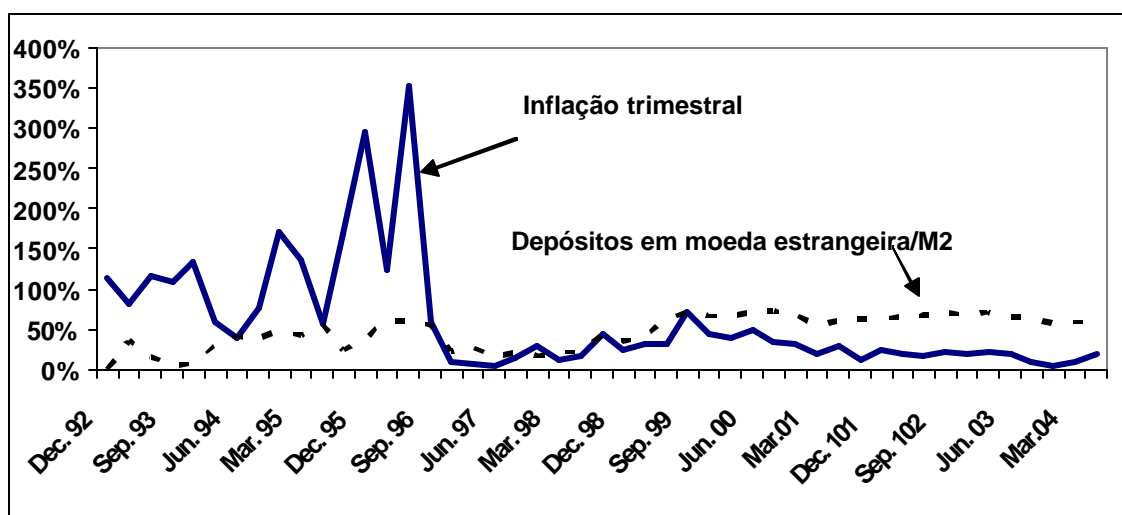
1.15 Angola tem lutado, há vários anos, com uma macroeconomia instável mas, recentemente, houve sinais de progresso. Uma sucessão de planos de estabilização falhados ou só parcialmente bem sucedidos marcaram a história da política económica de Angola desde as suas primeiras importantes tentativas de estabilização, em 1987. Na frente da inflação, por exemplo, houve um padrão de sucessivos picos inflacionários durante o período até meados de 1996 e que foi temporariamente interrompido pela adopção de um plano de estabilização imediatamente seguido de um pico ainda mais elevado após alguns meses (ver Gráfico 1.8). Houve uma “ruptura estrutural” na sequência temporal da taxa de inflação por ocasião da introdução do Plano “Nova Vida” em 1996. Antes disso, não só a inflação era representada por 4 dígitos mas também muito volátil por causa da contínua adopção de novos (e infrutíferos) planos. Com o Plano “Nova Vida”, e a introdução de uma taxa de câmbio fixa (em relação ao dólar), a inflação foi contida por algum tempo mas escalou de novo em 1997 quando se tornava claro que o ajustamento fiscal estava a ser adiado mais uma vez.

1.16 Mais recentemente, a inflação baixou consideravelmente, mas ainda se pode considerar alta. A queda da taxa de inflação foi possível graças a uma grande mudança na implementação da política macroeconómica, popularmente conhecida por política do

¹⁵ Fonte: Estimativas dos funcionários do FMI e do Ministério das Finanças de Angola.

“Kwanza Forte”. Segundo esta nova política, o Governo promoveu a liberalização do mercado de divisas, uma absorção activa da liquidez interna por intervenção do Banco Central (especialmente nas divisas estrangeiras), desenvolvimento de títulos do Estado e melhorias no controlo fiscal. Como resultado, a taxa anual de inflação baixou de cerca de 100% em 2003 para, aproximadamente, 30% no final de 2004. Durante o mesmo período, a taxa de câmbio em relação ao dólar sofreu uma depreciação de menos de 10%, o que implica uma verdadeira apreciação em termos reais de cerca de 20%.

Gráfico 1.8: Situação da Inflação e da Capitalização em Dólares ¹⁶



1.17 Os défices fiscais e sua monetização são amplamente reconhecidos como as principais causas da inflação. O controlo insuficiente das despesas públicas, incluindo especialmente as grandes despesas extra orçamentais e o considerável défice de exploração do BNA, conduziu a aumentos consideráveis da massa monetária. Além do mais, no passado, os grupos de interesses apadrinhados, incluindo a Sonangol, recorreram a arbitragem e outras táticas para beneficiarem com a inflação elevada. Assim, atrasavam os pagamentos de petróleo em moeda nacional e de outras vendas que tinham recebido em moeda forte. Até 2002, esta combinação de negócios tinha criado, na verdade, uma série de incentivos positivos para uma inflação elevada. Para assegurar a sustentabilidade do progresso recente registado na frente inflacionária, o Governo deveria reforçar os esforços presentemente em curso para aumentar o controlo sobre as despesas públicas e o crescimento da massa monetária.

Uma Economia Convertida ao Dólar

1.18 Um estudo recente do FMI¹⁷ referia que agregados monetários mais vastos, incluindo activos denominados em dólares, pareciam ter tido uma relação mais estreita com a inflação do que as reservas em dinheiro uma vez que a emissão de kwanzas tinha

¹⁶ Fonte: Funcionários FMI e autoridades Angolanas.

¹⁷ Angola, Selected Issues and Statistical Appendix, Departamento África, 11 de Julho de 2003.

diminuído ao longo do tempo. Uma economia altamente convertida ao dólar tinha sido o resultado, em Angola, de uma inflação elevada e persistente em que o dólar passou a ser um meio de troca principal. Este padrão agrava o défice fiscal de tal ordem que causa uma perda de receitas para o governo em termos de senhoriagem. O FMI estima que 80% da procura de depósitos sejam denominados em dólares e que este fenómeno foi exacerbado durante 1999 e 2000, quando a inflação disparava. A maior parte do crescimento da massa monetária em 1999 e 2000 derivou de um aumento dos activos líquidos estrangeiros que tiveram o efeito cumulativo de expandir o montante do crédito líquido ao Governo.

O Caminho a Seguir

1.19 Há a possibilidade de, a médio prazo, se relacionarem resultados fiscais fracos, com práticas de gestão das despesas públicas (GDP)¹⁸ deficientes, que vão desde uma contabilidade deficiente à falta de um programa de despesas claro, com prioridades devidamente definidas. Os rácios elevados das despesas públicas/PIB e despesas quasi-fiscais significativas, por exemplo, estão associados com práticas inadequadas de gestão de tesouraria e da dívida. Por outro lado, uma posição fiscal enfraquecida alimenta uma inflação elevada o que, por seu turno, complica a formulação do orçamento e prejudica uma execução eficiente das despesas. A continuação de práticas de gestão das finanças públicas que não sejam transparentes e se caracterizem por canais de responsabilização insuficientemente claros contribui para impedir a disciplina fiscal e obstruir os esforços de estabilização macroeconómica. Em última instância, estas práticas inadequadas reflectem opções políticas que impuseram pesados custos à economia. Nestas circunstâncias, a conclusão inevitável é que a disciplina fiscal agregada e a estabilidade macroeconómica não podem ser estabelecidas sem se equacionar cuidadosa e exaustivamente as restantes deficiências predominantes na gestão das finanças públicas em Angola.

¹⁸ A análise centrar-se-á, daqui para a frente, em despesas e não nas receitas. O Banco está a começar um Memorando Económico de País para Angola, em que figuram preponderantemente as questões da dependência do petróleo e da vulnerabilidade às alterações do preço do petróleo.

2. UM PANORAMA GERAL DO SISTEMA DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE ANGOLA

A característica mais saliente do enquadramento da gestão das despesas públicas e da responsabilização financeira em Angola é a coexistência de, pelo menos, dois sistemas de despesas públicas, paralelos mas articulados entre si: o sistema “convencional”, coordenado pela Direcção Nacional do Tesouro, e o “não convencional” que visa facilitar transacções tais como o serviço de operações da dívida externa mais relevantes, centradas em torno da companhia petrolífera Sonangol. Uma avaliação normal do enquadramento fiscal de um país concentrar-se-ia, naturalmente, no sistema “convencional”; o PEMFAR vai um passo além ao tentar entender o funcionamento do sistema “não convencional” e bem assim da sua articulação com o “convencional”. O PEMFAR propõe, portanto, a adopção de uma estratégia com duas dimensões: (i) reforço das estruturas e instrumentos de gestão formal das finanças públicas; e (ii) redução progressiva e eventual eliminação dos mecanismos “não convencionais”.

A. ORGANIZAÇÃO E COMPONENTES DO SISTEMA CONVENCIONAL DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Geral

2.1 O princípio básico da gestão das finanças públicas em Angola está expresso na Constituição, que estipula que o Estado oriente o desenvolvimento da economia e assegure o uso racional e eficiente de toda a capacidade produtiva e recursos nacionais. Acrescenta ainda que a Assembleia Nacional é responsável por analisar e aprovar o Plano Nacional e o Orçamento Geral do Estado, bem como os relatórios sobre a sua execução.

2.2 Com base na autoridade que lhe é conferida, a Assembleia Nacional preside à totalidade do ciclo orçamental, desde a aprovação do Orçamento do Estado até ao exame das Contas finais do Estado¹⁹. Da parte do poder executivo, o Ministério das Finanças (MINFIN) tem o papel principal na gestão das finanças públicas, desde a elaboração do orçamento, execução orçamental e contabilidade de todas as transacções públicas em Angola até à administração do património e dos activos financeiros do Estado. Cada uma das unidades que efectua despesas é responsável pela execução do seu orçamento sob a supervisão e controlo do MINFIN e por fornecer relatórios mensais sobre a sua execução.

2.3 O MINFIN está organizado em seis Direcções Nacionais operacionais (Orçamento, Contabilidade, Tesouro, Impostos, Alfândegas e Património), seis gabinetes de apoio técnico (Gabinete de Estudos e Relações Económicas Internacionais – GEREI; Jurídico; Preços e Concorrência; Tecnologias de Informação; Inspeção Nacional das Finanças – INF; e Secretaria Geral). O MINFIN tem Delegações Provinciais nas 18 províncias do país. O controlo interno é da competência da Inspeção Nacional de Finanças.

2.4 Os outros ministérios que tomam parte na gestão das finanças públicas são o Ministério do Plano (MINPLAN), Ministério da Administração Pública, Emprego e

¹⁹ Ver Caixa 2.1 para informações pormenorizadas.

Segurança Social (MAPESS). O Banco Central de Angola (BNA) detém a Conta Única do Tesouro (CUT), enquanto a maior parte das operações do tesouro dentro do país são efectuadas pelo agente fiscal do Estado, o Banco de Poupança e Crédito (BPC). O BPC tem uma cobertura territorial extensa (46 filiais ligadas electronicamente em 14 das 18 províncias). Nas quatro províncias restantes, os pagamentos orçamentais são feitos por um outro banco público, o Banco de Comércio e Indústria (BCI). O controlo externo das contas financeiras do estado cabe ao Tribunal de Contas que foi criado em 1996 pela Lei 5/96.

2.5 A contabilidade e elaboração de relatórios estão a cargo das Unidades Orçamentais e da Direcção Nacional da Contabilidade (DNC) no MINFIN, dando origem às contas orçamentais e de gestão. O SIGFE tornou-se o principal instrumento para a produção destas contas e relatórios e uma versão actualizada está a ser instalada e gradualmente introduzida para fins de normalização e integração de todos os aspectos da gestão e reporte das receitas e despesas. Uma vez plenamente executado e activados os aspectos de controlo, este sistema será um dos esteios da gestão das finanças públicas em Angola, não sendo fácil de encontrar em muitos países semelhantes da região.

2.6 Os controlos internos mecânicos e automatizados das despesas, que são aspectos do SIGFE, são complementados pela função de auditoria interna do MINFIN, conferida à INF, que é um departamento especializado do Ministério das Finanças. Conforme se discutiu no Capítulo 6, a INF precisa de ser reforçada para poder desempenhar ao máximo a sua função, pois os outros controlos não são suficientemente sólidos e não existe uma cultura de observação dos princípios estabelecidos.

2.7 No que diz respeito aos controlos externos e independentes, a auditoria externa das contas públicas cabe ao Tribunal de Contas, criado em 1996 (Lei 5/96) e que se tem estado a apetrechar para desempenhar as funções de uma Instituição Superior Independente de Auditoria que, de momento, ainda não existe em Angola.

2.8 Por último, o ciclo fica completo com o escrutínio dos relatórios sobre os resultados orçamentais por parte do Parlamento e a verificação jurisdicional das contas de gestão pelo Tribunal (ver Caixa 2.1).

Caixa 2.1. Fiscalização por Parte do Poder Legislativo em Angola

O Parlamento está no princípio e no fim do ciclo de responsabilização financeira no que se refere às finanças públicas. Em Angola, está determinado que a Assembleia Nacional preside ao ciclo integral do orçamento – da aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE) ao exame da Conta Geral do Estado (CGE).

a) A Assembleia Nacional na Fase de Aprovação do Orçamento

A Comissão de Economia e Finanças (5ª Comissão) da Assembleia Nacional tem o poder e a responsabilidade de, em nome da Assembleia Nacional, fiscalizar a preparação do orçamento. Para o desempenho desta função, realiza discussões com todos os Ministérios quando o orçamento chega à Assembleia Nacional e antes de ser submetido a votação. Durante estas análises e discussões, a Comissão compara o orçamento proposto com o resultado do ano anterior para poder dizer se o orçamento proposto é razoável face à experiência passada. Depois da revisão, a Comissão prepara um relatório que é submetido à discussão da Assembleia Nacional, em Sessão Plenária, na altura em que o Governo apresenta o orçamento para aprovação do Parlamento. Os orçamentos para 2002 e 2003 chegaram ao Parlamento em 31 de Outubro do ano precedente, conforme determinado por lei, e foram tratados da maneira descrita abaixo.

b) Fiscalização do Processo de Execução Orçamental pelo Poder Legislativo

O processo de execução orçamental é monitorizado pela própria 5ª Comissão. Se for conveniente, o Plenário também pode examinar assuntos específicos, com base na opinião emitida pela Comissão. De novo, se considerado necessário, a Comissão tem poderes para convocar as autoridades fiscais para clarificação de questões. A Lei Orgânica do Orçamento (Lei 9/97) estabelece a necessidade de apresentação de relatórios trimestrais de execução à Assembleia Nacional. Na prática, são apresentados à Comissão *Balancetes Trimestrais de Execução*, 45 dias após o final de cada trimestre.

A informação é apresentada cumulativamente; assim, o 2º *Balancete* contém informação sobre o semestre, e o 4º mostra a execução orçamental do ano inteiro. São comuns atrasos na apresentação destes *Balancetes*. Estes *Balancetes* são tratados como documentos internos; ocasionalmente, a imprensa faz referência ao seu conteúdo.

Os principais obstáculos a uma fiscalização parlamentar apropriada são a baixa capacidade e a falta de conhecimentos especializados em questões orçamentais – particularmente para analisar prioridades a nível sectorial e provincial – por parte da própria Comissão. Além do mais, o trabalho da Comissão parece mais centrado em examinar a proposta de orçamento do que na execução orçamental propriamente dita. A Comissão conta, actualmente, com dois técnicos para efectuarem todas as funções de pesquisa e de parecer. Prevê o recrutamento de mais quatro, passando o total a seis assessores com especializações diferenciadas.

A Constituição também estabelece que o Governo está autorizado a contrair empréstimos externos para resolver os problemas de tesouraria (“empréstimos de tesouraria”), desde que esses empréstimos sejam liquidados ao longo do ano em que são contraídos. **Os empréstimos por um prazo mais longo precisam da aprovação da Assembleia Nacional.** Na prática, contudo, existem duas modalidades de aprovação: “autorização explícita”, segundo a qual os empréstimos são examinados individualmente pela Assembleia; ou “autorização implícita”, em que o *montante total* dos empréstimos externos a serem contraídos num determinado ano é registado no Orçamento do Estado como parte da rubrica “financiamento externo”. Parece que a “autorização explícita” não é uma prática comum; contudo, do ponto de vista legal, a 5ª Comissão tem poderes para solicitar informações integrais sobre os empréstimos antes de estes serem contraídos, e as autoridades têm que satisfazer tais pedidos.

c) Encerramento do Ciclo: Exame da *Conta Geral do Estado*

Para além dos balancetes trimestrais relativos ao último trimestre do ano, a Comissão deverá receber do Tribunal de Contas, até 15 meses depois do encerramento do ano fiscal, uma posição financeira auditada, acompanhada de um relatório de auditoria resumido. Este procedimento deverá ocorrer, pela primeira vez, no início de 2004.

d) Acompanhamento das Conclusões da Auditoria

Uma das funções tradicionais mais importante da Comissão de Contas do Parlamento (PAC) noutros países é o acompanhamento das recomendações da ISA e insistir na sua execução pelo Governo. Em Angola, onde a ISA é um tribunal com poderes para impor multas por faltas contabilísticas, este papel tradicional da PAC pode ter menos importância.

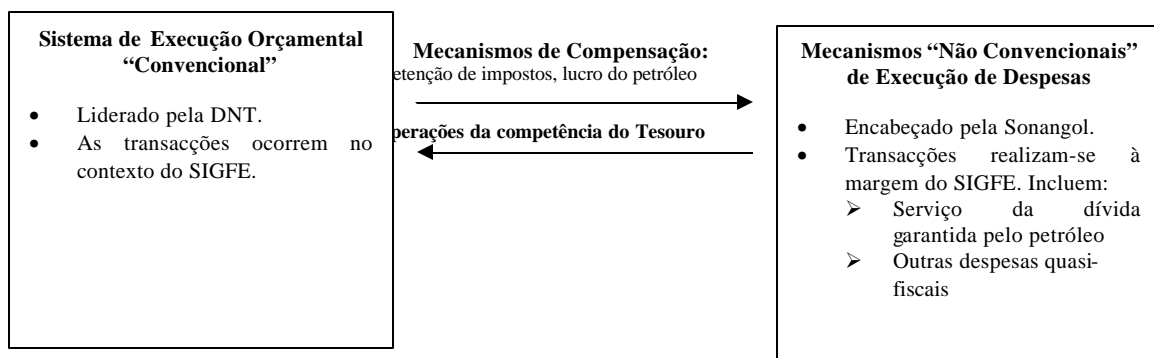
B. UM SISTEMA NÃO CONVENCIONAL DE DESPESAS DESARTICULA OS ELOS ENTRE ORÇAMENTAÇÃO E POLÍTICAS

2.9 Em Angola, o aspecto mais saliente do enquadramento de gestão das despesas públicas e da responsabilização financeira é a coexistência de pelos menos dois sistemas de execução de despesas paralelos mas interligados entre si. Trata-se do sistema “convencional”, que é coordenado pela Direcção Nacional do Tesouro, e do “não convencional” que visa facilitar transacções tais como as do serviço da dívida externa mais importante, que tem no seu centro a Sonangol, em substituição do Tesouro.

2.10 Por causa da duplicidade deste sistema, uma grande parte das despesas totais é feita fora do sistema formal orçamental. Embora os números possam variar consideravelmente a este respeito, o Relatório do Governo de 2002 sobre a Execução Orçamental e Financeira do OGE²⁰ indica que aproximadamente 28,4% das despesas totais (ou 14,8% do PIB) se realizaram à margem do enquadramento orçamental formal, o SIGFE. Tendo em conta que, muito provavelmente, a totalidade do OGE é lançada no SIGFE quando o ano fiscal começa, ter-se-ia assim uma aproximação razoável do grau de cobertura do OGE em 2002, um pouco mais do que 70% do total das despesas do Estado referidas no Relatório de Execução 2002.

2.11 A Sonangol está no centro dos mecanismos “não convencionais”. O que distingue o papel da Sonangol nos processos de gestão das finanças públicas de Angola é o grau de complexidade e de funcionalidade da sua articulação com o Tesouro. Na prática, a Sonangol retém na fonte parte (ou a totalidade) do lucro e dos impostos do petróleo devido e que, em teoria, deveria entregar ao Tesouro, para se compensar das transacções (por exemplo, subsídios aos produtos petrolíferos, serviço da dívida garantida pelo petróleo, outras despesas quasi-fiscais²¹). Segue-se um processo de “harmonização” francamente informal e não sistemático de harmonização entre o MINFIN e a Sonangol, começando então o novo ciclo pagamento-compensação-harmonização. A Figura 2.1. fornece uma imagem estilizada desta relação complicada.

Figura 2.1: A Articulação Entre os Sistemas de Despesas “Convencional” e “Não Convencional”



2.12 Neste contexto, não apenas saem enfraquecidos os elos entre políticas e orçamentação, como também permanece frágil o fundamento para uma formulação de sólidas

²⁰ Ver DNC/MINFIN (2002).

²¹ Para detalhes, consultar Capítulo 7.

políticas de despesas públicas. Conforme se discutiu resumidamente no Capítulo 1, o OGE foi concebido, em grande medida, como um orçamento de tempo de guerra, o que está essencialmente reflectido na composição das despesas públicas (com a quota das despesas de defesa e de ordem pública tão elevadas quanto as dos sectores sociais combinadas). Tal sugere bem que as políticas de despesas públicas – incluindo subsídios aos preços dos combustíveis e tarifas dos serviços de utilidade pública – são sobretudo estabelecidos sem o apoio de um plano ou estratégia de gastos a médio prazo. É uma situação que prejudica gravemente o planeamento de iniciativas porque a eficácia de um enquadramento de despesas a médio prazo só é possível com um processo de gestão orçamental robusto em vigor, sobretudo no que diz respeito à execução orçamental²².

2.13 O sistema formal orçamental tem de ser reforçado para orientar as políticas de despesas públicas. Os mecanismos de despesas coexistentes enfraquecem o processo orçamental e criam incerteza quanto à real situação fiscal do Estado. Logo, não há muito espaço para um planeamento antecipado e a realidade é que o Programa de Investimento Público (PIP) do Estado continua a ser uma mera lista de projectos a serem executados ao longo de um determinado ano, quando na realidade deveria ser o ponto de partida para uma melhor integração entre as políticas e o seu financiamento. Da mesma forma, o OGE, que é frequentemente referido como o “Orçamento dos Programas”, tem um alcance limitado e representa, realmente, um rol dos programas correntes do Governo e que nem sempre são consistentes com as intenções do Governo expressas nos Programas Económicos e Sociais, anuais ou semestrais.

C. AS PRINCIPAIS DEBILIDADES DO PROCESSO ORÇAMENTAL CONVENCIONAL

2.14 A presente legislação orçamental é complexa, na medida em que as agências e mecanismos de controlo estão fragmentados e são ineficazes. A seguir à lei constitucional, não existe mais nenhuma que estabelece claramente, num único documento, os papéis e responsabilidades de todos os organismos governamentais, relações entre os organismos ou que confira autoridade ao MINFIN a respeito da gestão e responsabilização pelas finanças públicas. De facto, numa tentativa de esclarecer, operacionalizar, modificar ou complementar a lei, há uma enorme quantidade de directivas emitidas ao longo dos anos. Às vezes são contraditórias entre si e têm que ser cuidadosamente revistas e consolidadas.

2.15 O enquadramento legal e regulador do orçamento tem que ser rigorosamente observado pelos organismos executores. Por um lado, as operações financeiras realizadas pela Sonangol contrariam a autoridade do MINFIN e do BNA e obscurecem a gestão das receitas e da dívida. No entanto, há indicações claras de que o enquadramento orçamental não é estritamente observado por todos os organismos executores; às vezes, os relatórios não fornecem um quadro sincero e verdadeiro da situação. Qualquer que seja a legislação, as leis devem ser observadas e, em particular, a lei do orçamento anual, que é muito clara e surge anualmente, deveria ser seguida pelo executivo, com os resultados e relatórios auditados pela instituição suprema de auditoria. Por último, estes resultados e relatórios deveriam ser examinados pela Assembleia Nacional.

²² Segundo Le Houeou and Taliencio (2002), “a consistência entre o orçamento e a sua execução é uma condição prévia para a transparência, previsibilidade e responsabilização. Num país onde a execução orçamental (isto é, as despesas verdadeiras) tenha pouca semelhança com o orçamento votado (ou seja, a intenção de gastos por sectores, funções e programas), um MTEF tem poucas hipóteses de ser levado a sério pelos ministérios sectoriais e pelos deputados, e ainda pela sociedade civil” (p. 26).

2.16 Parece existir uma absoluta violação das leis e total desprezo pelo sistema sem consequências para o transgressor. As transgressões são comprovadas (i) pelos atrasados criados pelos organismos executores acima e para além dos tectos autorizados e (ii) pelas discrepâncias que existem entre as contas administrativas e financeiras/fiscais e os relatórios respectivos. Não está claramente estabelecida a responsabilização, não havendo consequências conhecidas para os violadores da lei. Não estão mencionadas quaisquer sanções na lei e também não há notícias de que alguma vez tenham sido aplicadas aos transgressores. Além do mais, as regras de ética e os manuais de normas para assistir os funcionários públicos no desempenho das suas funções ou não existem ou datam dos tempos coloniais.

2.17 Por último, os controlos internos e externos não têm estado a funcionar devidamente. Enquanto os corpos responsáveis pelas auditorias internas dentro do Executivo não têm capacidade nem motivação e não têm sido eficazes, até há muito pouco tempo não existia uma Instituição Superior de Auditoria (o Tribunal de Contas). Vale a pena registar que as tentativas do Governo para reformar o sistema estão no curso certo e, com assistência, os controlos internos e externos podem tornar-se operacionais. Por decisão do Presidente do Tribunal, a Instituição Superior de Auditoria, já começou o seu trabalho preliminar. A instituição precisa da ajuda e apoio dos dadores para desempenhar a sua função crucial. Um exame mais intenso e eficaz pelo Parlamento irá reduzir ainda mais a falta de responsabilização existente.

D. O SISTEMA DE DESPESAS “NÃO CONVENCIONAL”

2.18 O sistema não convencional assenta em mecanismos de compensação, complexos e grandemente informais, entre a Sonangol e o MINFIN. Compreendem actividades quais-fiscais e o serviço dos empréstimos externos garantidos pelo petróleo, em representação do Estado, que ocorrem à margem do enquadramento orçamental formal. A sua existência turva as linhas da responsabilização e da transparência na gestão das despesas públicas em Angola.

2.19 O volume das despesas através do sistema não convencional é significativo. Segundo o Relatório Final de Execução Orçamental de 2002, as despesas feitas pela Sonangol (excluindo os subsídios e o serviço da dívida) à margem do SIGFE representaram quase 11% do total das despesas públicas efectuadas no período. Adicionalmente, a Sonangol administrou, em 2002, USD 1 200 milhões para cumprir o serviço da dívida dos empréstimos caucionados pelo petróleo, em representação do Tesouro. Em 2002, os subsídios aos preços orçamentados totalizaram aproximadamente USD 300 milhões, dos quais USD 200 milhões (o que equivale a 2% do PIB) no final do ano correspondiam a atrasados. A maior parte destes atrasados pelos preços subsidiados (89,8%) estavam em dívida à Sonangol Holding (através da Sonangol Distribuidora) pelo fornecimento de produtos petrolíferos a preços abaixo do mercado. O Orçamento Revisto de 2003 incorporava cerca de USD 257 milhões para cobrir bens e serviços pagos directamente pela Sonangol.

2.20 A pretendida celeridade também é uma fonte de tensão. Historicamente, a Sonangol assumiu um papel proeminente na execução de despesas numa base puramente de celeridade porque dispunha dos recursos e pessoal competente para desempenhar as funções requeridas. No entanto, estas actividades não são da responsabilidade de uma empresa comercial de petróleo e gás mas pertencem antes ao Estado. O desempenho continuado destas responsabilidades quasi-fiscais pela Sonangol também absorve o tempo dos seus próprios gestores que seriam melhor utilizados na consecução adicional dos próprios objectivos de

funcionamento da Sonangol. Também dá azo a tensões entre a Sonangol, o MINFIN e o BNA.

2.21 As actividades da Sonangol em representação do Estado não são normalmente orçamentadas mas são recuperadas através de compensações fiscais. Trata-se de um mero mecanismo de compensação em que não existe nenhuma transacção em dinheiro, o que impede o seu registo na CUT. Na prática, a DNI acorda os impostos finais devidos, mas há um departamento separado do MINFIN, o GEREI, que negocia o valor das compensações. Por fim, uma Comissão do MINFIN acorda com a Sonangol o saldo líquido final dos impostos a pagar. O valor e liquidação destes ajustamentos complexos face aos impostos finais auditados devidos pelo ano em apreço é um processo moroso que envolve vários estágios de decisão, requerendo aprovação política.

2.22 O mecanismo não convencional de despesas cria um fardo preocupante para a Sonangol. A importância da transparência para a Sonangol no que se refere a gerir os seus compromissos crescentes nunca foi tão grande perante a variedade e o volume cada vez maior dos compromissos de capital. A medida do volume e o calendário dos pagamentos a par dos fundos necessários para compromissos futuros consideráveis exigem transacções transparentes e registadas com exactidão que envolvem planeamento sofisticado e técnicas orçamentais e de controlo de custos apuradas com vista a evitar problemas maiores de tesouraria. Actualmente, parece haver o perigo de se distender demasiado os recursos quando as actividades supra são adicionadas à gama de actividades quasi-fiscais e de concessionária que a Sonangol desempenha em representação do Governo. Idealmente, portanto, as actividades “não convencionais” deveriam ser devolvidas, quanto antes, ao MINFIN e ao BNA e as actividades de Concessionária deveriam passar para o Ministério do Petróleo, libertando assim especialistas e recursos da Sonangol.

E. UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA COM DUAS DIMENSÕES

2.23 A existência de um sistema duplo de execução de despesas requer uma estratégia de reforma de duas dimensões. Tendo identificado a coexistência de um sistema “convencional” e outro “não convencional” de execução de despesas como a questão mais básica de gestão financeira em Angola, o PEMFAR propõe, conseqüentemente, uma estratégia de reforma com duas dimensões:

- **Reforçar o sistema convencional**, através da expansão e aumento da credibilidade e eficácia dos sistemas formais de preparação, execução, elaboração de relatórios e controlo do orçamento.
- **“Circunscrever” e erradicar gradualmente os mecanismos “não convencionais” de execução orçamental**, ao estabelecer uma “via para a normalização” cuidadosamente concebida, segundo a qual a Sonangol abandonaria as suas actividades próprias do Tesouro ao longo de um período de tempo razoável.

2.24 A estratégia de reforma proposta admite as debilidades do sistema convencional e recomenda um regresso gradual à normalização. A primeira dimensão da estratégia reconhece que os mecanismos orçamentais convencionais também estão imbuídos de deficiências que precisam de ser corrigidas. A presença de tais debilidades favorece o aparecimento de incentivos à manutenção de práticas “não convencionais”. A segunda dimensão reconhece o preço elevado da celeridade – que é, ao mesmo tempo, uma desculpa e um canal de práticas corruptas – e propõe um período de transição em que os mecanismos

“não convencionais” seriam, progressivamente, submetidos ao controlo do Ministério das Finanças e “agências de contenção” tais como o Tribunal de Contas.

2.25 Conquanto nenhuma das dimensões seja fácil de implementar, as reformas associadas com a segunda frente serão, provavelmente, politicamente mais difíceis. Por um lado, a maior parte das reformas no âmbito da primeira frente situa-se na esfera de influência do Ministério das Finanças, cujo Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP) pode vir a ser a peça fundamental do processo de mudança. Além do mais, o abandono gradual e eventual eliminação do sistema “não convencional” irá provavelmente deparar-se com a obstrução de poderosos grupos de interesses que estão presentemente a salvo da influência das autênticas instituições de gestão das finanças públicas.

2.26 O processo de transição deveria, por fim, conduzir às metas seguintes:

- Plena observação da Lei Orgânica do Orçamento e
- Eliminação do mecanismo não convencional de execução orçamental.
- Cumprimento integral da Lei Orgânica do BNA, restaurando o seu papel de entidade responsável pelas divisas estrangeiras em Angola.
- Eliminação do papel duplo da Sonangol, e transferência das suas funções de Concessionária para o Ministério do Petróleo.

2.27 O restante do PEMFAR continua a desenvolver a mesma linha de acção apresentada neste Capítulo. A Parte II, “Práticas” (Capítulos 3 a 6), descreve os pontos fortes e fracos dos mecanismos orçamentais formais, e prepara o terreno para as recomendações de políticas pertinentes à primeira dimensão da estratégia de reforma. O Capítulo 7 discute os aspectos principais da relação MINFIN-Sonangol, que está no centro das práticas “não convencionais”, e propõe um programa de “circunscrição” em quatro fases que constitui a base da segunda dimensão da estratégia. Conjugando estes aspectos, nos Capítulos 8 e 9, apresenta-se um programa de reforma básico que se fundamenta nos actuais instrumentos e iniciativas do Estado, tais como o PMFP.

3. PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO

Em Angola, as questões mais críticas da preparação orçamental são a cobertura e a credibilidade do OGE. Num sistema robusto de gestão das despesas públicas, uma fase de preparação orçamental, em bom funcionamento, desempenha duas funções críticas ao: (i) assegurar a consistência entre as despesas agregadas planeadas e as metas macroeconómicas (disciplina fiscal agregada, ou “nível um”); e (ii) reflectir prioridades de políticas estratégicas nas afectações de despesas planeadas (“nível dois”). Este capítulo centra-se, sobretudo, nas questões do “nível um”; as questões relativas à política de despesas serão tratadas de novo no Capítulo 8.

A. PANORAMA DO PROCESSO DE PREPARAÇÃO ORÇAMENTAL EM ANGOLA

O Ciclo da Preparação do Orçamento

3.1 As fases típicas do ciclo de preparação do orçamento compreendem²³ : (i) a realização de projecções macroeconómicas e a preparação de um enquadramento macroeconómico para o ano orçamental²⁴; (ii) a afectação da totalidade dos recursos entre os ministérios executores/organismos que efectuam despesas pela agência encarregada da preparação orçamental; (iii) a circulação de instruções aos ministérios executores/organismos que efectuam despesas pelo organismo responsável pela preparação do orçamento; (iv) a apresentação de propostas pelos ministérios à agência responsável pela preparação do orçamento; (v) a condução de negociações entre o Ministério das Finanças e os ministérios executores/organismos que efectuam despesas; e (vi) endosso da proposta de orçamento pelo Conselho de Ministros, antes de ser submetida à aprovação do Parlamento.

3.2 O ciclo de preparação orçamental em Angola segue, em grande medida, uma sequência de passos idêntica, que está resumida na Caixa 3.1 abaixo. No âmbito da Lei-quadro do Orçamento, todos os anos têm que ser apresentadas e autorizadas as estimativas de receitas e despesas para um determinado ano fiscal²⁵. Começa quando o Grupo de Consistência Macroeconómica²⁶ prepara uma proposta de um cenário macroeconómico contendo objectivos e alvos quantitativos, e alguns pressupostos sobre variáveis chave. Com esse cenário, a Direcção dos Impostos (DNI) faz projecções de receitas e, com base nelas, a Direcção do Orçamento (DNO) estabelece os tectos para as despesas dos ministérios/organismos que efectuam despesas. O passo seguinte desta cadeia é a distribuição de normas sobre a preparação do orçamento para o OGE do ano seguinte, com as

²³ Ver Potter, and Diamond (1999).

²⁴ Em países com um planeamento orçamental plurianual, o enquadramento macroeconómico pode estender-se a três ou mais anos.

²⁵ O ano fiscal de Angola vai de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro, coincidindo assim com o ano civil.

²⁶ Grupo de Consistência Macroeconómica (GCM) – composto pelo Ministro do Plano, Ministro das Finanças e Governador do Banco Central, BNA, e Ministro do Trabalho e Segurança Social.

Orientações de Política Orçamental preparadas pela DNO. Tanto o cenário macroeconómico como as orientações orçamentais precisam da aprovação do Conselho de Ministros. No meio do ano, os ministérios/organismos que efectuem despesas preparam os seus pedidos de orçamento, que são revistos e negociados com o MINFIN. Na Caixa 3.2 faz-se um resumo do processo de elaboração orçamental na perspectiva dos ministérios/organismos que efectuem despesas.

Caixa 3.1. Calendário para a preparação do orçamento:

- **Janeiro/Março – Cenário Macroeconómico**
- Abril/Maio – preparação e distribuição das normas para a elaboração do orçamento (circular a recordar os ministérios/organismos e Governos Provinciais que devem apresentar os seus pedidos de orçamento)
- Junho/Julho – Os ministérios/organismos que fazem despesas preparam as suas propostas de orçamento
- Agosto – Revisão e negociação entre o MINFIN e ministérios/organismos que fazem despesas
- Até 30 de Setembro – Proposta de orçamento apresentada ao Conselho de Ministros²⁷.
- Até 31 de Outubro – Proposta de orçamento endossada pelo Conselho de Ministros e submetida à Assembleia Nacional
- Até meados de Dezembro – Orçamento Anual aprovado pela Assembleia Nacional²⁸.

Caixa 3.2. Preparação do Orçamento na Perspectiva dos Organismos que Efectuam Despesas

Tradicionalmente, os ministérios executores, organismos que efectuem despesas e governos provinciais recebem, entre Abril e Maio, orientações para a preparação do orçamento (incluindo tectos para as despesas): orientações relativas às despesas ordinárias emanadas pelo MINFIN, e instruções sobre despesas de investimento fornecidas pelo MINPLAN (as orientações do PIP incluem tectos às despesas de cada sector e instruções relativas às dotações). Nos Ministérios, cabe a cada Secretário-Geral elaborar as propostas de despesas ordinárias e aos Departamentos de Planeamento as propostas de despesas de investimento. As propostas orçamentais são enviadas ao MINFIN até Junho de cada ano e as negociações realizam-se, normalmente, em torno de Julho. Relativamente às despesas de investimento, atribui-se uma prioridade mais elevada aos projectos já em curso; os fundos que restam podem, então, ser afectados a novos projectos.

3.3 Os plafonds orçamentais fornecidos aos ministérios/organismos que executam despesas são, normalmente, produto das previsões macroeconómicas e de receitas (as variáveis chave usadas nas previsões macroeconómicas estão indicadas no Quadro 3.1).

3.4 Na prática, porém, as projecções macroeconómicas são frequentemente disponibilizadas à DNO com atraso, o que significa que o processo de elaboração do orçamento começa sem um enquadramento macroeconómico adequado em vigor.

²⁷ O *Ante-projecto de Orçamento*, com as despesas ordinárias e de investimento, conforme preparadas pelo MINFIN. Não existem limites legislativos no que toca às despesas, défice e endividamento.

²⁸ O processo de aprovação orçamental sofreu algumas alterações desde o ano passado, com a introdução de novas metodologias e rotinas para aprovação, i.e., agora, o processo integral leva 6 semanas (dividido em 30 estádios específicos) para ser concluído, uma vez apresentados à Assembleia Nacional os documentos do Orçamento Anual.

3.5 Para a determinação dos plafonds de despesas, a DNO prepara estimativas de custos, com base nas despesas efectivamente efectuadas no ano anterior, o número de funcionários de cada organismo que efectua despesas e o número de organismos por cada ministério executor.

3.6 Uma vez aprovadas as Orientações de Política Orçamental, o MINFIN e o MINPLAN lançam o processo de preparação do orçamento anual e de proposta do Programa de Investimento Público (PIP). Distribui-se uma circular recordando todos os pontos fundamentais, incluindo os limites impostos às despesas por ministério/organismo e Governo provincial²⁹.

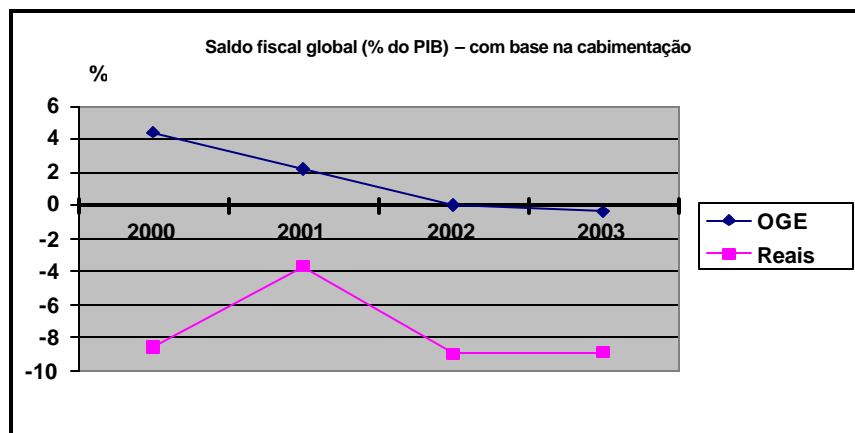
B. A CREDIBILIDADE DO OGE

3.7 A fim de aumentar a credibilidade do OGE, o Governo precisa de fazer progressos em duas frentes cruciais: (i) o realismo dos pressupostos e projecções macroeconómicas, incluindo projecções de receitas e despesas; e (ii) a fiabilidade e possibilidade de verificação das informações sobre custos fornecidas pelas Unidades Orçamentais, durante a preparação do OGE, especialmente no que diz respeito a custos com pessoal em áreas da administração pública, politicamente sensíveis.

Realismo dos Pressupostos e Projecções Macroeconómicas

3.8 A previsão macroeconómica inadequada está na origem dos problemas da gestão pública, como seja uma formulação orçamental excessivamente optimista, imprópria gestão de tesouraria e da dívida ou a falta de uma metodologia orçamental de médio prazo. À excepção do crescimento global e do crescimento do sector petrolífero que foram correctamente previstos, existem discrepâncias importantes entre os valores reais e as hipóteses assumidas no OGE. O défice fiscal, por exemplo, tem sido consistentemente subestimado nos últimos 4 anos (ver Gráfico 3.1) e o mesmo tem acontecido com a inflação.

Gráfico 3.1: Saldo Fiscal Global Com Base Na Cabimentação (% do PIB): OGE vs. Reais



²⁹ Ainda são frequentes as revisões do ante-projecto de orçamento; uma das razões, como se disse acima, é que a preparação do orçamento começa, muitas vezes, sem que tenham sido inteiramente definidos os pressupostos económicos fundamentais.

3.9 A tendência para se ser excessivamente optimista no OGE aumenta o risco da reputação do Governo no que se refere ao seu próprio programa de desinflação: conquanto se pudesse argumentar que um valor subestimado da inflação e do défice é intencional como um prenúncio da vontade do Governo de conter os gastos fiscais, o facto de estes pressupostos se terem revelado incorrectos indica um grau de inconsistência que pode ter efeitos indesejáveis. Em particular, pode impelir os agentes económicos a exigirem a aplicação de medidas de contenção fiscal mais rigorosas por um período mais longo, antes de confiarem no compromisso do Governo com a estabilização e consequente comportamento nesse sentido³⁰.

Fiabilidade e Possibilidade de Verificação das Informações Sobre Custos

3.10 A falta de um sistema centralizado dos salários mina a credibilidade das estimativas respeitantes à folha salarial (25,8% do total do OGE Revisto de 2003). Esta situação ainda é agravada pelo facto de os registos do MINFIN e do MAPESS não incluírem funcionários dos Ministérios da Defesa e do Interior.

3.11 Por causa das dificuldades encontradas pelo MAPESS no rol de todo o pessoal administrativo, o MINFIN achou mais eficaz trabalhar com a lista de funcionários preparada por cada UO, para fins orçamentais, no princípio de cada ano, o que, infelizmente, pode não coincidir com as próprias listas do MAPESS.

3.12 Há ainda a ter presente que o controlo sobre a administração do pessoal não tem sido muito eficaz, levando a custos reais de pessoal mais altos do que os estimados na altura da preparação do orçamento. Na verdade, as previsões de tesouraria das UOs enviadas mensalmente à DNT podem diferir das cabimentações semestrais de tesouraria obtidas automaticamente do sistema SIGFE, com base na afectação orçamental anual, criando assim discrepâncias adicionais na altura do pagamento.

3.13 Uma análise da execução orçamental relativa aos seis primeiros meses do AF03 indica que as estimativas de custos de pessoal para o ano aumentaram de IRO 1 235 milhões na altura da preparação do orçamento para IRO 1 749 milhões em 30 de Junho de 2003, ou seja, um aumento total de 42%. No entanto, os valores orçamentais iniciais referentes aos funcionários públicos tinham sido subestimados em 23%, enquanto as despesas de pessoal para a defesa, segurança e ordem pública eram revistas, tendo sofrido um aumento que chegou a 162%. Como o pagamento dos salários é a grande prioridade do Tesouro e por causa da quota elevada dos custos de pessoal no total das despesas ordinárias (43%), o impacto de se subestimarem os custos de pessoal pode ser um dos principais factores responsáveis pela escassez de dinheiro no Tesouro. Esta situação, por seu turno, pode conduzir à acumulação de atrasados no pagamento de outras despesas já orçamentadas e, muito provavelmente, já comprometidas.

Recomendações para a Continuação da Reforma

3.14 O processo de geração de pressupostos e projecções macroeconómicos credíveis não deveria ser encarado como um exercício *pro forma*. Deveria recorrer-se à experiência passada – através, por exemplo, do uso de técnicas temporais para avaliar o comportamento,

³⁰ O principal indicador de que as políticas de desinflação do Governo se tornaram mais credíveis é, talvez, o aumento sustentado da procura de Kwanzas e consequente independência de uma economia desconvertida ao dólar.

ao longo do tempo, de variáveis chave, quando for o caso – para se produzirem pressupostos macroeconómicos mais realistas destinados à elaboração orçamental.

3.15 Dever-se-ia fazer uma análise dos custos de pessoal da administração pública. Um dos objectivos seria identificar as razões que explicam as discrepâncias entre as estimativas orçamentais e a realidade. Tal deveria facilitar um cálculo mais exacto das despesas ordinárias durante a fase de elaboração do orçamento e conduzir a uma redução progressiva do montante dos atrasados.

3.16 É da maior importância reforçar a coordenação institucional entre o MAPESS e o MINFIN, por um lado, e os Ministérios da Defesa e do Interior, pelo outro. Os sistemas de informação do pessoal no MAPESS e no MINFIN deveriam ser unificados e ser adoptado um cadastro único para todo o pessoal do sector público.

C. A COBERTURA DO OGE

3.17 Aspectos importantes da Lei-quadro do Orçamento de Angola, relativos aos princípios de unidade e universalidade do orçamento, são crítica e consistentemente violados. Entre as áreas onde a cobertura do OGE é deficitária contam-se: (i) despesas efectuadas pela Sonangol em representação do Tesouro; (ii) despesas quasi-fiscais pelo BNA; (iii) défice de funcionamento do BNA; (iv) doações dos doadores e fundos de contrapartida; (v) receitas próprias de instituições autónomas, fundos autónomos e províncias; e (v) pagamentos a unidades orçamentais localizadas no estrangeiro (embaixadas e missões diplomáticas).

3.18 Se bem que os números variem consideravelmente neste domínio, o Relatório do Governo de 2002 sobre Execução Orçamental e Financeira do OGE³¹ indica que aproximadamente 28,4% das despesas totais (ou 14,8% do PIB) foram executadas à margem do sistema orçamental formal, SIGFE. Partindo do princípio que, provavelmente, a totalidade do OGE é lançada no SIGFE quando começa o ano fiscal, obtém-se assim uma aproximação razoável do grau de cobertura do OGE em 2002, ou seja, um pouco mais que 70% das despesas totais do Governo contidas no Relatório de Execução 2002.

3.19 A cobertura deficiente tem um triplo impacto na gestão fiscal e das finanças públicas em Angola. Primeiro, revela transparência insuficiente e responsabilização mal definida, o que cria um ambiente propício a fraude e corrupção. Segundo, leva normalmente a uma estimativa inferior à do “verdadeiro” défice fiscal, complicando assim uma avaliação da posição fiscal do país. Terceiro, demole ainda mais a credibilidade do OGE.

3.20 *Os gastos quasi-fiscais do BNA*³² têm sobretudo assumido a forma de: (i) custos relacionados com o processo de liquidação da CAP (*Caixa de Agricultura e Pesca*); (ii) suplementos salariais para certas categorias de funcionários públicos; e (iii) pagamentos em divisas estrangeiras pelas responsabilidades do Governo contraídas no estrangeiro. No total, estas despesas cifraram-se em USD 107,1 milhões em 2001 (1,1% do PIB) e USD -92,3 milhões em 2002 (- 0,8% do PIB). De referir ainda que o défice de funcionamento do BNA, estimado em USD 247 milhões em 2002 (2,2% do PIB) não foi incluído no OGE.

³¹ Ver DNC/MINFIN (2002).

³² Ver Alvesson Torrez (2003).

3.21 Um relatório recente do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI³³ – que contou com a participação de equipa PEMFAR do Banco – analisou extensivamente as outras categorias de despesas, para as quais a cobertura era insuficiente. Salientam-se, de seguida, as conclusões principais desse relatório:

- O OGE não conseguiu captar a totalidade das *contribuições dos dadores e dos fundos de contrapartida*. Os dados da Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE sugerem que, durante 1995-1999, os fundos da AOD recebidos por Angola foram realmente acima da média para a África Subsariana. O OGE 2004 estima as doações em USD 14,6 milhões, ou 0,2% do Orçamento total, o que provavelmente está bastante abaixo dos valores reais. O Decreto 80/2001 estabeleceu novos mecanismos para o registo das doações dos dadores. Na prática, apenas aquelas doações que estão associadas a fundos de contrapartida do Governo acabam por ser registadas, porque têm implicações fiscais imediatas no OGE.
- As receitas próprias das embaixadas e missões diplomáticas de Angola no estrangeiro não são sistematicamente registadas no OGE. O mecanismo de controlo usual envolve uma apresentação mensal das contas à DNC, por parte dessas entidades, incluindo as suas receitas próprias bem como as despesas totais. [A quota total das embaixadas e missões diplomáticas no OGE de 2004 monta a apenas __%. As receitas próprias de institutos autónomos³⁴ parece estarem a ser integralmente registadas no OGE.] A legislação em vigor determina que os institutos autónomos têm de entregar ao Tesouro, 60% das suas receitas próprias. Em ambos os casos de receitas próprias, a declaração à DNC não é feita sistematicamente. Tal é de particular relevância no caso da libertação de créditos orçamentais para as embaixadas e missões diplomáticas, visto que a DNT só lhes transferiria, por regra, o saldo das receitas próprias menos as despesas totais. Logo, existe um incentivo integrado para que essas entidades não reportem o total das suas receitas próprias, aumentando, portanto, os fluxos de fundos provenientes do Tesouro.
- As receitas próprias dos governos provinciais também são reportadas a posteriori, se chegarem mesmo a ser, à DNC. Em muitos casos, as receitas locais tornam-se, na prática, fundos extra orçamentais para os governos provinciais. Ocorre aqui um “mecanismo de compensação” análogo ao que existe entre a Sonangol e o MINFIN: os governos provinciais têm um incentivo para reter as suas receitas próprias uma vez que as quotas financeiras mensais da DNT chegam muitas vezes atrasadas (ver Capítulo 4 para mais detalhes). Além do mais, as sub contas provinciais (CUTs provinciais) da Conta Única do Tesouro (CUT) mantêm, frequentemente, um saldo positivo, contrariamente ao “princípio de saldo zero” advogado em tais casos.

3.22 As principais recomendações do relatório FAD – endossadas pelo PEMFAR – em matéria de cobertura são:

³³ Ver Tollini *et al* (2003).

³⁴ Os fundos autónomos estão a ser sujeitos a uma avaliação completa do MINFIN. Esses fundos também têm as suas receitas próprias (a legislação determina que, pelo menos 25% das suas despesas totais sejam cobertas pelas suas receitas próprias). Durante este período, os recursos do OGE canalizados para esses fundos ficarão limitados aos salários e aos custos de funcionamento mínimos.

- intensificar a interacção com o PNUD que tem contactos mais estreitos com as várias agências dadoras, para se obter informação actualizada sobre as actividades e planos dos diferentes dadores;
- aplicar um acordo recente entre o MINFIN e o MINARS³⁵ destinado a melhorar o fluxo de informação sobre assistência humanitária;
- criar um código individual para cada dador na modalidade de classificação da fonte de fundos do OGE, facilitando a identificação de despesas em conformidade com o organismo que patrocina a doação;
- aumentar a capacidade na DNO, DNC e DNT de forma a habilitá-las a supervisionar adequadamente o processo segundo o qual se calculam, cobram e declaram ao MINFIN as receitas próprias;
- acelerar o processo segundo o qual a DNT liberta as quotas financeiras mensais às províncias (ver discussão no Capítulo 4); e
- precipitar o processo de introdução do SIGFE em todas as províncias, permitindo uma ligação em tempo real entre a Conta Única do Tesouro (CUT) no BNA e as sub contas provinciais da CUT, assegurando que estas observam o “princípio do saldo zero”.

O OGE 2003 Revisto

3.23 O Orçamento 2003 Revisto – divulgado em Agosto de 2003 – destaca-se como um documento inovador: não apenas o seu Relatório de Fundamentação apresenta uma das mais francas avaliações das deficiências da gestão das finanças públicas em Angola, como também deu um passo importante ao incorporar os montantes agregados estimados das despesas quasi-fiscais efectuadas pelo BNA e pela Sonangol para o restante de 2003. Adicionaram-se ao OGE 2003 original USD 257 milhões pelos bens e serviços pagos pela Sonangol em nome do Tesouro e USD 144 milhões. O OGE 2003 Revisto também incluiu um valor adicional de USD 34 milhões correspondente aos subsídios dos preços de combustíveis³⁶ para o resto de 2003. As informações preliminares da Sonangol, para o período até Outubro de 2003, indicam, contudo, que esses números foram consideravelmente subestimados, especialmente no que se refere aos subsídios dos preços dos combustíveis³⁷.

3.24 O OGE 2003 Revisto representa, no entanto, uma primeira tentativa importante por parte do Governo de Angola para regularizar os gastos extra orçamentais e quasi-fiscais públicos e para os tornar parte integrante do processo orçamental. Há que fazer, contudo, um reparo importante: mesmo que os montantes agregados das despesas pagas pela Sonangol sejam incluídos no Orçamento do Estado, a sua execução ainda ocorre à margem do SIGFE, o sistema orçamental formal. Como tal, continuam a fazer parte dos mecanismos “não convencionais” de execução orçamental que se discutem mais pormenorizadamente nos Capítulos 4 e 7.

³⁵ Ministério da Assistência Social e Reinserção.

³⁶ Consultar Araújo *et al* (2003).

³⁷ Quando foi divulgado o OGE 2003 Revisto, houve uma expectativa generalizada – que não se concretizou – de que fossem gradualmente eliminados os subsídios dos preços dos combustíveis, durante o segundo semestre de 2003.

Recomendações para a Continuação da Reforma

3.25 O Governo deveria envidar todos os esforços no sentido de aumentar a cobertura do OGE. A incorporação no Orçamento 2003 Revisto dos montantes agregados estimadas de gastos extra orçamentais pela Sonangol foi, de facto, um primeiro passo da maior importância³⁸, mas não resolve o problema da cobertura do OGE. A medida mais premente é o estabelecimento de um processo regular, segundo o qual as transacções são automaticamente incorporadas no OGE (mesmo que a sua execução real ainda ocorra, durante algum tempo, à margem do SIGFE). Primeiro, embora existam informações sobre as transacções reais realizadas pela Sonangol em representação do Governo (ver Capítulo 7), recomenda-se que se efectue um *exercício de validação independente* relativamente a essas informações, sob a liderança da DNO, durante o processo de elaboração do OGE. Este exercício podia beneficiar da auditoria financeira das contas da Sonangol de 2003, que também deveria cobrir estas actividades. Segundo, é necessário desenvolver mecanismos formais que permitam à DNO avaliar e validar sistematicamente essas informações com regularidade, até que se conclua a eliminação gradual dessas transacções. Actualmente, a capacidade da DNO para essa tarefa é bastante limitada. Nestas circunstâncias, recomenda-se que se faça um reforço de capacidade dos seus funcionários, talhado em função das necessidades específicas.

D. ORÇAMENTAÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO³⁹

3.26 O orçamento é compilado *de facto* por dois ministérios diferentes – o MINFIN para as despesas ordinárias e o MINPLAN para as despesas de capital. A integração das despesas correntes e de capital não está completa. Para fins práticos, Angola é um caso típico de “orçamentação dupla”, definida como “um processo duplicado de preparação orçamental, em que a responsabilidade pela preparação do orçamento de investimento ou de desenvolvimento cabe a uma entidade diferente da que elabora o orçamento das despesas ordinárias”⁴⁰. Esta “duplicação” repete-se no ministério executor: enquanto as despesas ordinárias são da responsabilidade da secretaria-geral de um ministério sectorial, as despesas de investimento são planeadas e monitorizadas pelos departamentos de planeamento e estudos desses ministérios.

3.27 Espera-se que o Programa de Investimento Público (PIP) seja um exercício anual de orçamentação que faça a distinção entre os projectos por sector e província, e entre os projectos em curso e os novos. De acordo com as orientações de política orçamental⁴¹, as UOs têm de apresentar ao MINPLAN as suas propostas do orçamento de investimento para o ano seguinte, até ao dia 22 de Agosto do ano anterior. Por seu turno, o MINPLAN deveria apresentar ao MINFIN a proposta do Programa de Investimento Público (PIP) até ao dia 15 de Setembro para ser incorporada no OGE para o exercício fiscal subsequente⁴². O PIP ainda

³⁸ Bem como a primeira medida destinada a “circunscrever” as relações entre Sonangol-MINFIN, a serem discutidas no Capítulo 7.

³⁹ O orçamento das despesas de investimento, em Angola, inclui não apenas o Programa de Investimento Público mas também as transferências do Governo para as empresas públicas (incluindo os chamados “subsídios de funcionamento”, ver capítulo 4) e a amortização das responsabilidades financeiras, incluindo a dívida externa.

⁴⁰ Schiavo-Campo and Tommasi (1999, p. 95). A apresentação do OGE compreende o orçamento ordinário e o orçamento de investimento, embora cada um seja preparado por uma entidade diferente.

⁴¹ *Manual de Elaboração da Proposta Orçamental – MEPO*.

⁴² A título excepcional, a proposta do PIP 2003 foi inteiramente elaborada pelo MINFIN.

é uma componente pequena do orçamento e prevê-se que chegue a 833 milhões de IRO⁴³ em 2003, ou seja, cerca de 17% do total das despesas orçamentadas. Não fornece, contudo, nenhuma informação quanto aos projectos que terminaram num determinado ano, nem aos montantes do investimento dos projectos em curso que serão transferidos para os anos subsequentes. Além do mais, não existem mecanismos para registar os contratos de investimento de longo prazo, no momento em que são assinados.

3.28 Foi criado um Sistema Integrado de Gestão do Investimento Público (SIGIP), que tem os objectivos seguintes: (i) formulação e implementação de um sistema de gestão e programação do investimento público; (ii) articulação do PIP com o programa e orçamento anual do governo; (iii) articulação e coordenação do investimento público a nível sectorial e provincial; e (iv) melhorias na capacidade técnica de preparação e execução de projectos de investimento público. Também se espera que o SIGIP contenha informações pormenorizadas sobre os projectos incluídos no PIP (o OGE apenas descreve o título do projecto, código de classificação, organismo encarregado – um ministério sectorial ou um governo provincial – e o montante afectado para o ano a que o orçamento se refere). Os detalhes do projecto, como por exemplo os objectivos, montante, beneficiários e resultados esperados constam das fichas de cadastro do projecto que são preenchidas manualmente pelas UOs e fornecidas ao MINPLAN.

3.29 O SIGIP ainda está confinado ao MINPLAN e, na prática, não é utilizado pelos organismos que efectuam despesas. Acresce que ainda não foi estabelecida a interface entre o SIGIP e o SIGFE, o que complica ainda mais a integração entre os orçamentos de investimento e ordinário.

3.30 Como não existe um enquadramento de planeamento plurianual⁴⁴, o PIP não refere os projectos de investimento num contexto mais longo do que o ano orçamentado. Na prática, o MINPLAN é responsável pela programação do PIP assim como da fiscalização da sua execução “física”, enquanto o MINFIN tem a seu cargo a programação financeira do PIP e a fiscalização da sua execução financeira.

Reformas e Acções em Curso Contempladas no PMFP

3.31 O PFMP reconhece explicitamente a necessidade de se solucionar o problema da duplicação orçamental. No capítulo da gestão orçamental, e no âmbito da meta global de “aumentar a abrangência do controlo orçamental”, o PMFP inclui a seguinte medida de política: “rever e melhorar o processo orçamental para o Programa de Investimento Público e redefinir a interface com o MINPLAN”. Muito embora não se faça acompanhar de um plano de acção mais específico, esta medida sugere que o Governo está preocupado com a questão da duplicidade orçamental em Angola. Espera-se que o SIGIP comece a ser um verdadeiro instrumento de gestão no ciclo orçamental de 2004. Além do mais, os investimentos serão classificados de acordo com o novo Plano de Contas do Estado, incluindo as fontes de financiamento dos projectos. No entanto, não incluirão os pormenores da classificação económica por causa da sua complexidade e a preocupação das autoridades de que as UOs não tenham a capacidade suficiente para preparar o orçamento a tempo. O MINPLAN também está neste momento a expurgar a carteira de projectos de investimento do PIP. Como consequência, os novos investimentos em 2004 ficarão limitados à execução dos projectos já em curso e ao financiamento de estudos de viabilidade de novos projectos. O

⁴³ Unidade de medida do orçamento em Angola, equivalente a USD 1.

⁴⁴ Este assunto será discutido pormenorizadamente no Capítulo 8.

objectivo final do Governo é empreender um inventário completo dos compromissos existentes com vista a eliminar pagamentos de despesas de investimento, o que não foi observado no passado e contribuiu para a acumulação de atrasados ao longo do ano. Nos anos subsequentes, serão preparados novos projectos de acordo com a nova Lei de Planeamento do Desenvolvimento.

Recomendações de Reformas Adicionais

3.32 A missão do FAD de Agosto de 2003, apoiada pelo Banco, concluiu que o Governo deveria convergir para uma situação em que uma única entidade fosse responsável pela preparação do orçamento integral, incluindo o processo de negociação com os organismos sectoriais que efectuem as despesas de investimento. Neste contexto, a DNO deveria ser responsável pela preparação do OGE como um todo, incluindo o PIP. Consequentemente, o papel do MINPLAN teria de ser reestruturado, possivelmente com a adopção de uma incidência menos vasta, primariamente restrita ao planeamento a médio e longo prazo. Uma outra possibilidade seria a eventual fusão do MINPLAN e do MINFIN. O Governo deveria, portanto, empenhar-se em encontrar uma solução institucional sustentável e a longo prazo para a questão da duplicidade orçamental.

3.33 É importante salientar que não se trata de uma questão de se ter os orçamentos das despesas de investimento e despesas ordinárias preparados debaixo do mesmo tecto; acima de tudo, os dois processos têm de ser verdadeiramente integrados. É por esta razão que a simples fusão dos ministérios encarregados do orçamento do Estado não é a resposta. Conforme referiu Schiavo-Campo and Tommasi (*op. cit.*, p. 96), “(...) a verdadeira questão é a falta de integração entre a programação das despesas de investimento e das despesa correntes, e não os processos formalmente separados propriamente ditos (...) especificar incorrectamente a questão levaria (e muitas vezes o tem feito) a “resolver” o problema com uma simples fusão de dois ministérios – mesmo quando a coordenação continua igualmente insuficiente.”

3.34 Quanto à sequência, antes de se escolher e adoptar uma solução a longo prazo para o problema da orçamentação em moldes duplos, há que prestar atenção ao reforço do processo de elaboração do orçamento de investimento, propriamente dito. Não apenas se deveria intensificar a integração do processo orçamental entre o MINPLAN e o MINFIN, como também teria ser consideravelmente aperfeiçoada a fiscalização da execução do PIP (ver Capítulo 4). No mínimo, a curto prazo, há que dar uma atenção particular ao estabelecimento de uma interface entre o SIGIP e o SIGFE.

3.35 Além do mais, a concepção do PIP deveria obedecer a um enquadramento plurianual, que esteja solidamente ancorado na ECP (ver discussão no Capítulo 8).

E. A SITUAÇÃO DAS UNIDADES ORÇAMENTAIS E QUESTÕES DE CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL

Uma Multiplicidade de Unidades Orçamentais

3.36 A partir do OGE 2001, uma série de órgãos dependentes, especialmente no sector da educação e da saúde, adquiriram a situação de unidades orçamentais, ou UOs. No total, o número de UOs aumentou de 156 em 2000 para [487] em 2001. Como consequência, os hospitais centrais e provinciais, bem como as escolas secundárias e as instituições de ensino terciário, até então dependentes dos Ministérios da Saúde e da Educação, respectivamente,

em termos de financiamento, qualificaram-se para receber recursos orçamentais directamente do Ministério das Finanças⁴⁵. O grande objectivo desta mudança foi permitir uma maior eficiência na transferência de recursos do Tesouro para aquelas entidades e aumentar o controlo sobre a elaboração dos seus relatórios financeiros⁴⁶.

3.37 No entanto, conforme se disse no relatório da missão FAD, esta medida diminuiu indevidamente o papel de coordenação dos ministérios sectoriais no que se refere às suas próprias estratégias e políticas sectoriais e criou um fardo excessivo no MINFIN, com tarefas para as quais não dispunha de vantagem comparativa. Este facto foi recentemente reconhecido pelo Governo, levando a uma inversão dessa alteração: o Manual de Elaboração da Proposta Orçamental (MEO) de 2004, essencialmente, restaurou a situação anterior a 2001 e “despromoveu” um certo número de UOs, passando-as à sua condição anterior de órgãos dependentes.

Questões de Classificação Orçamental

3.38 De acordo com a Lei Orgânica do Orçamento, as receitas do Governo deveriam ser classificadas pela sua categoria económica (receitas ordinárias e de investimento) e fontes dos fundos. As despesas públicas deveriam ser classificadas por responsabilidade administrativa (UOs), por categoria económica (utilização da despesa) e por função (objectivo das despesas). Houve, no entanto, duas questões principais de classificação orçamental que estiveram presentes na elaboração do OGE: (i) diferenças nos métodos de classificação entre os principais documentos orientadores; e (ii) o alinhamento das estatísticas fiscais de Angola com a metodologia do Manual de Estatísticas Financeiras do Governo do FMI (GFSM 2001).

3.39 Estas discrepâncias parecem ter sido resolvidas, visto que o Governo submeteu agora à Assembleia Nacional o orçamento de 2004 segundo a classificação do MEO. É um progresso digno de registo, pois até 2003 e apesar dos esforços do MINFIN de conformar a classificação do orçamento do estado a estas normas, houve interpretações distintas quanto ao modo como as contas deveriam ser classificadas. A principal discrepância foi entre a classificação económica das receitas e despesas segundo o novo Plano de Contas do Estado (PCE) e o MEO.

⁴⁵ Conforme se indica em UNDP/IOM/UNICEF/WHO (2002), “uma consequência directa desta evolução dos mecanismos de gestão do orçamento foi a redução do papel dos ministérios sectoriais nas decisões relativas à distribuição de recursos dentro dos sectores” (p. 59). O mesmo relatório também apropriadamente refere que a perda de poderes dos Ministérios da Educação e da Saúde foi precedida de um processo de reforma de descentralização administrativa mais generalizado – em que só não foram afectados os Ministérios do Interior, Justiça e Finanças – segundo o qual os governos provinciais receberam maior responsabilidade na condução das suas políticas sectoriais em prejuízo dos ministérios sectoriais.

⁴⁶ Ver MINFIN (2001).

4. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

A importância de um sistema de execução orçamental em pleno funcionamento para a gestão global das despesas públicas não deveria ser subestimada. Do ponto de vista da disciplina fiscal agregada, as informações sobre a execução orçamental deverão dizer tanto aos responsáveis pelas decisões como aos analistas se as metas do défice fiscal foram cumpridas, isto é, se os resultados estão dentro do pacote de recursos estabelecido durante a fase de preparação. Numa perspectiva de política de despesas públicas, o processo de execução orçamental determinará se as prioridades das despesas foram executadas conforme planeadas. No caso de Angola, uma questão chave é que o processo de execução das despesas não está circunscrito ao sistema formal; as debilidades nele encontradas agravam o problema. Este capítulo avalia as questões principais encontradas no processo de execução orçamental em Angola.

A O ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

4.1 A nível central, a execução orçamental está a cargo da Direcção Nacional do Tesouro (DNT) e, a nível provincial, a responsabilidade cabe às Delegações Provinciais de Finanças (DPF). A Direcção do Tesouro é responsável pela política e programação financeira da execução orçamental bem como pela política de gestão da dívida pública.

4.2 No Banco Central foi criada a Conta Única do Tesouro (CUT); as operações do Tesouro são efectuadas pelo agente fiscal do Governo, o Banco de Poupança e Crédito (BPC), um banco comercial constituído como empresa pública (ver abaixo). A CUT está subdividida em duas sub-contas: CUT-MN (*moeda nacional*), para as operações em moeda local; e CUT-ME (*moeda estrangeira*), para as operações em moeda estrangeira⁴⁷.

4.3 Embora o Tesouro seja legalmente responsável por toda a execução orçamental, a companhia de petróleo nacional SONANGOL efectua operações próprias do Tesouro tais como pagamentos da dívida externa, em representação do Governo (ver Capítulo 7).

4.4 Com a assinatura de um Protocolo entre o Tesouro e o BNA em 19 de Setembro de 2002 (ver Caixa 4.1) acrescentou-se clareza à relação institucional entre o Tesouro e o Banco Central, incluindo definição de critérios para as operações do tesouro em moeda estrangeira com impacto na CUT.

⁴⁷ Os bónus pela assinatura de contratos de petróleo foram incorporados no orçamento e centralizados na CUT-ME; no entanto, ainda estão a ser captados através da Sonangol e irão financiar o Programa de Investimento Público. Os bónus de exploração do petróleo são pagamentos únicos iniciais que as companhias petrolíferas fazem ao Governo pelos direitos de exploração. Dantes, os bónus eram identificados como rendimentos no orçamento mas a sua utilização não era normalmente registada nas contas fiscais.

Caixa 4.1 O Protocolo entre o Banco Central e Ministério das Finanças

O Protocolo cobre as principais áreas de interação entre o BNA e o MINFIN e inclui: (i) regras para as movimentações na Conta Única do Tesouro (CUT), tanto em moeda local (CUT-MN) como em moeda estrangeira (CUT-ME); (ii) a remuneração do Banco Central pelos serviços prestados e Títulos do Banco Central (TBCs); (iii) regras para liquidação em moeda local dos pagamentos da dívida externa apoiados pelo petróleo; (iv) regras referentes aos fluxos financeiros resultantes das receitas em moeda estrangeira e do pagamento de impostos; (v) a resolução de questões pendentes sobre a dívida quasi-fiscal do BNA; e (vi) princípios básicos para gestão da dívida externa pública.

A versão aprovada do Protocolo não contempla o chamado “requisito de renúncia” referente aos lucros com a exportação de petróleo da Sonangol, estabelecido pelo Decreto 30/95 e o pilar fundamental da “conta do petróleo”, que estipula que a Sonangol deve vender ao BNA todos os proventos das exportações do petróleo.

O ponto 1 do Artigo I trata da questão da consolidação da CUT: “O MINFIN manterá no BNA a Conta Única do Tesouro (CUT) que acolherá *todas* as receitas estatais, quer sejam pagas directamente quer através do sistema bancário.”.

Em Agosto de 2003 foi feito um aditamento ao Protocolo, acompanhado de um *Memorandum of Understanding* entre o MINFIN e o BNA que oferecia mais pormenores quanto ao funcionamento da CUT e tornava operacional um número de medidas fiscais estabelecidas por Decreto em Fevereiro de 2003.

Os Estádios do Processo de Execução Orçamental

4.5 Os estádios do processo das despesas estão regulados pelo Artigo 26 da Lei Orgânica do Orçamento e compõe-se de três passos habituais⁴⁸:

- ***cabimentação*** ou certificação de que é disponibilizada uma verba orçamental suficiente para celebração de contratos e encomenda, utilizando a Nota de Cabimentação⁴⁹;
- ***liquidação*** ou a confirmação de que o credor tem direito a receber o pagamento pelos serviços prestados e bens entregues de acordo com o contrato que deu origem à transacção; isto leva à emissão da Nota de Saque⁵⁰, e
- o ***pagamento*** real pelo banco designado (BPC).

B. CUMPRIMENTO DA LEI ORÇAMENTAL

4.6 Entre as várias questões que abalam o sistema concebido há a destacar duas principais. Aparte estas, pode ser considerado um sistema razoavelmente fiável. Em primeiro lugar, a inexistência de fundos para pagamento das cabimentações confirmadas desacredita o sistema de cabimentação e os certificados. Como resultado da falta de fundos

⁴⁸ Ministério das Finanças de Angola (2001). Seminário sobre Novo Sistema de Execução Orçamental e financeira do OGE. Luanda.

⁴⁹ *Nota de Cabimentação* – documento que identifica a natureza da despesa (de acordo com a classificação orçamental) e o montante a ser pago.

⁵⁰ *Nota de Saque* – ordem de pagamento emitida pelo ministério/organismo que fez a despesa, que o BPC utilizará para pagar ao credor.

para pagamento⁵¹, acumulam-se atrasados que, por seu turno, têm novos impactos negativos tais como o aumento de preços para o Governo. Em segundo lugar, a falta de confiança na *Nota de Cabimentação* resultou numa prática indesejável que consiste na alteração da sequência dos três passos estabelecidos pela lei orgânica; a ordem de pagamento é emitida antes da prestação e verificação que deveria ter lugar no âmbito da *liquidação*. Esta prática e a ausência de controlos complementares para assegurar a entrega de bens ao abrigo de tais procedimentos é um risco financeiro potencial que pode ser explorado por alguns e deve ser contido imediatamente.

4.7 Acresce que o estágio de verificação da execução orçamental tem sido quase totalmente ignorado, e têm sido feitos pagamentos sem uma verificação física e certificação de que os bens foram entregues e os serviços prestados. Tal viola explicitamente a Lei Orgânica do Orçamento⁵². Com a implementação da versão actualizada do SIGFE, de 1 de Janeiro de 2004, foram introduzidas medidas destinadas a reforçar a aplicação do estágio de verificação. Compreendem a criação de uma Nota de Liquidação que tem que ser emitida pela UO e assinada pelo seu chefe antes de se poder emitir uma Nota de Saque. Ainda é muito cedo para se avaliar o impacto destas medidas nas práticas reais de execução orçamental

C. PLANEAMENTO E GESTÃO DE EFECTIVOS EM DINHEIRO

4.8 Sob um ponto de vista legal, a execução orçamental (despesas) deveria ser feita através de “créditos orçamentais” (dotações divididas entre créditos iniciais e créditos adicionais) efectuados na base de duodécimos das respectivas dotações orçamentais. Os créditos orçamentais adicionais podem ser permitidos com base em alterações que possam ter ocorrido depois da aprovação do Orçamento Anual. O sistema actual é o seguinte. No princípio do ano, o Ministério das Finanças retém 20% do orçamento total, como uma “reserva financeira” (cativação), para ajustamentos durante a execução anual. Os restantes 80% são distribuídos entre os organismos que efectuam as despesas de acordo com a regra dos duodécimos. Estes organismos podem pedir acesso aos restantes 20%, numa base pontual, desde que haja uma justificação válida. Para se prover às despesas, são autorizadas as transferências de uma rubrica para outra (virement) – exceptuando-se salários e investimentos – com a condição de que tais ajustamentos não ultrapassem o tecto orçamental autorizado (mediante solicitação dos ministérios da área/organismos que efectuam as despesas e após aprovação da DNO). Durante a execução, cabe à Direcção do Orçamento fiscalizar e controlar os investimentos públicos, em colaboração com os níveis provinciais e sectoriais.

4.9 Na prática, a Direcção do Tesouro prepara um Plano de Tesouraria Mensal (MCP) com o intuito de fazer coincidir a capacidade de financiamento com as necessidades de recursos financeiros. O MCP tem de ser aprovado pela Comissão de Programação Financeira (CPF)^{53,54}, que tem a seu cargo a programação financeira, e pela Comissão do Conselho de

⁵¹ As causas para a falta de fundos disponíveis são, muito provavelmente, uma combinação de estimativas orçamentais pouco realistas das despesas e das receitas, planeamento inadequado e falta de um controlo firme sobre pagamentos extra orçamentais e transacções fora do sistema formal.

⁵² Para uma discussão mais detalhada, consultar Tollini *et al.* (2003).

⁵³ *Comissão de Programação Financeira* – composta pelo Ministro das Finanças, Ministro do Plano, Governador do Banco Central e pelo Ministro do Trabalho e Segurança Social. O Protocolo entre o BNA e o MINFIN estabelece uma equipa conjunta para supervisionar a execução do Plano de Tesouraria Mensal.

Ministros no poder. Em termos práticos, se bem que tenham direito a um duodécimo, os organismos que efectuam despesas recebem o que é aprovado no Plano de Tesouraria Mensal (MCP) com base no seu grau de execução relativamente ao mês anterior. Em resumo, recebem uma *Quota Financeira* mensal que pode, ou não, corresponder a um duodécimo (na Caixa 4.2 discute-se os aspectos práticos do sistema), As únicas excepções são os Ministérios da Saúde e da Educação que têm direito a receber a totalidade do duodécimo. Os Ministérios executores/organismos que efectuam despesas não são autorizados a transportar o saldo remanescente da *Quota Financeira* para o mês seguinte, isto é, tem que ser integralmente gasto nesse mesmo mês. Caso contrário, os fundos remanescentes, reverterem a favor do Tesouro.

Caixa 4.2. O Sistema do Duodécimo na Prática

O princípio do *duodécimo* é utilizado, principalmente, como um ponto de referência e não como um instrumento real de programação financeira. Se concretamente aplicada, a *Quota Financeira* (QF) mensal de uma unidade orçamental i seria exactamente um duodécimo da afectação anual (a) do OGE para essa unidade, como a seguir se indica:

$$QF_{it} = \sum_{t=1}^{12} \frac{a_{it}}{12} \times 0.8$$

O número 0.80 indica que o MINFIN tem direito a reter 20% da afectação total. A DNT ainda usa a fórmula acima para impedir que as UOs utilizem a sua afectação anual do OGE antes do fim do ano fiscal. Se as receitas fossem perfeitamente previsíveis e dessem entrada no Tesouro de uma forma regular, a programação financeira deveria espelhar os *duodécimos* mensais. Como tal não é o caso, o sistema dos *duodécimos* funciona como um limite superior à execução orçamental.

Segundo o Departamento de Operações do Tesouro da DNT, a fórmula actual tem em conta os montantes já utilizados nos meses anteriores (e) e o número de meses já passados (m):

$$QF_{it} = \sum_{t=1}^{12-m} \frac{(a_{it} - e_{it})}{12 - m} \times 0.8$$

⁵⁴ Presentemente, a Comissão também aprova um plano trimestral de programação financeira, (que tem que ter em conta as *Necessidades de Recursos Financeiros*, preparadas pelos ministérios executores numa base trimestral). Estes ministérios são, depois, informados pelo MINFIN do montante a que têm direito para o período, após a recepção da *quota financeira* mensal.

Caixa 4.3. Execução Orçamental Na Perspectiva dos Organismos que Efectuam as Despesas

Normalmente, os ministérios executores/organismos que efectuam despesas recebem *quotas financeiras* em resposta aos seus pedidos de fundos trimestrais. Embora esteja previsto que estas quotas sejam afectadas mensalmente aos organismos que efectuam despesas, à medida que se implementa o Plano de Tesouraria Mensal, o processo deixa, com frequência, de seguir uma periodicidade regular. As *quotas* normalmente não correspondem à dotação do duodécimo. Quando se faz a *Nota de Cabimentação* (NC) é automaticamente emitida uma *Ordem de Saque* (OS) que é enviada para o BPC para pagamento (parece que os pagamentos podem levar alguns dias a serem processados no Banco o que provoca prejuízos devidos às flutuações da taxa de câmbio; as despesas de capital são particularmente afectadas por essas flutuações). Para evitar a acumulação de atrasados, os ministérios executores esforçam-se por só fazerem despesas depois de terem recebido a quota financeira mensal (não se faz o transporte do saldo da *quota financeira* de um mês para o outro). São permitidas mudanças de verbas entre as rubricas orçamentais (virement) após solicitação à DNO, desde que seja respeitado o pacote total de recursos. Para as empresas públicas, as *quotas* são processadas através do Departamento de Tesouro encarregado de supervisionar o Departamento das Empresas Públicas (CPED); o CPED remete a ordem de pagamento para o BPC que então credita a conta da empresa num banco comercial. Uma vez por ano, as empresas públicas devem enviar um relatório sobre as suas contas, tanto à DNC como ao CPED.

Medidas Relativas ao Processamento das Despesas

4.10 Dada a sua extensa cobertura territorial (46 filiais ligadas electronicamente, em 14 das 18 províncias)^{55,56}, o BPC tem sido o agente fiscal do Estado (banco operador) desde Outubro de 2001. Pode descrever-se sucintamente assim a forma como se efectua o processamento das despesas fiscais em Angola. Depois de aprovado o Plano de Tesouraria Mensal (MCP), os fundos são transferidos da CUT para uma conta associada, ou “sub-CUT” no BPC através de uma Ordem de Transferência emitida pelo Tesouro. Como o Tesouro monitoriza as operações diárias da sub-CUT em tempo real - o MINFIN encomendou software adequado que foi instalado no BPC para permitir uma ligação em tempo real entre o Tesouro e o BPC – a transferência de fundos da CUT para a sub-CUT só acontece quando ocorrem as necessidades de liquidez de gestão de tesouraria. O BPC faz um relatório diário sobre o saldo da sub-CUT ao BNA e ao MINFIN, desde Março de 2003 que o BPC transfere para a CUT a totalidade das receitas cobradas no dia anterior.

4.11 Os ministérios executores/organismos que fazem as despesas enviam ordens de saque directamente para o BPC para serem executadas; os saques das suas contas no BPC, que estão associadas à sub-CUT como contas de trânsito, são efectuados mediante apresentação dessas ordens de pagamento. O facto de os ministérios executores/organismos que efectuam despesas ainda não estarem ligados electronicamente ao Tesouro, DNC e BPC constitui um

⁵⁵ Nas restantes Províncias (Lunda Norte, Lunda Sul, Moxico e Kwanza Norte) os pagamentos orçamentais ainda estão a ser feitos por outro banco estatal, o *Banco Comércio e Indústria* (BCI) (que tem desempenhado este papel durante muitos anos).

⁵⁶ Acordos desta natureza não são invulgares. Ver Banco Mundial (1998): “Uma variante frequente é que as operações bancárias retalhistas sejam delegadas pelo Banco Central num agente fiscal (normalmente um banco comercial autorizado). Este modelo é adoptado naqueles casos em que o Banco Central não dispõe de uma rede adequada de filiais provinciais/regionais ou não tem capacidade para tomar conta do grande volume de transacções que estão associadas com os pagamentos e recebimentos do governo. Nestes casos, o agente fiscal faz o pagamento em representação do Tesouro, o Banco Central recupera todos os pagamentos feitos pelo agente relativamente a operações do governo e o agente fiscal faz depósitos diários de todas as receitas governamentais na CUT no Banco Central” (pp. 169-171).

estrangulamento ao sistema (exigindo que o fluxo de informação se realize através de disquetes e de documentos impressos).

Consolidação da Conta Única do Tesouro (CUT)

4.12 O mecanismo da CUT está, no entanto, longe de estar consolidado. As principais questões que estão a prejudicar a sua consolidação prendem-se com algumas das operações efectuadas pela Sonangol e com o serviço da dívida assente nos empréstimos apoiados no petróleo.

4.13 Em princípio, o lucro do petróleo, os impostos da Sonangol em Kwanza no valor equivalente ao montante em dólares dos impostos pagos pelas companhias petrolíferas estrangeiras e todos os outros impostos transitam através da CUT-MN. No entanto, como a CUT só regista transacções em dinheiro, os impostos e os lucros do petróleo da Sonangol não constam frequentemente dos registos por causa da falta de mecanismos de compensação referidos no Capítulo 7. Esta situação está em franca contradição com o Artigo I, ponto 1 do Protocolo (ver Caixa 4.1).

4.14 No que diz respeito às operações do serviço da dívida, bónus pela assinatura de contratos petrolíferos e fundos de empréstimos externos, todas elas deverão transitar através da CUT-ME, sendo os pagamentos feitos pelo Banco Central através da CUT-ME. No entanto, *por motivos contratuais, o serviço da dívida externa relativo a empréstimos garantidos com petróleo ainda está a ser feito através de contas de garantia bloqueadas exclusivamente para esse fim*, ignorando assim a CUT-ME. O serviço da dívida caucionada pela produção petrolífera não se processa através da CUT visto que não envolve uma transacção real em dinheiro efectuada pelo Tesouro.

4.15 Em resumo, para além da sua complexidade, este sistema de gestão de tesouraria não está a alcançar o fim em vista e não permite um planeamento adequado por parte das UOs nem impede que se façam compromissos excessivos. Atribuindo-se mais provavelmente à complexidade e dificuldades existentes no fluxo da informação, as estimativas não chegam ao seu destino antes do início do período. As UOs que cumprem as regras esperam pelos planos antes de fazerem a cabimentação e, portanto, não podem planear com antecedência, sendo assim penalizadas. As que não cumprem minam o sistema e acumulam atrasados. Em qualquer dos casos, o sistema existente não permite o registo de compromissos a longo prazo e os contratos para além do ciclo de despesas só são registados pelos valores sujeitos a pagamento e isto apenas quando a ordem de saque está para ser emitida. O montante do contrato não executado não está registado em parte nenhuma e os seus valores são desconhecidos.

D. GESTÃO DAS RECEITAS

4.16 Se bem que o aspecto das receitas não esteja incluído no âmbito deste exercício, apresenta-se, contudo, nesta Secção uma análise breve da gestão genérica das receitas. O enquadramento fiduciário da gestão das receitas do petróleo é discutido no Capítulo 7.

4.17 O princípio do fundo consolidado, da conta única de receitas, cobrança e gestão dos activos governamentais e de gestão e pagamento das obrigações através do sistema formal do orçamento tem sido formalmente aceite e integrado na legislação. O MINFIN está a fazer esforços, sendo dignos de registo alguns resultados evidentes na área de gestão de tesouraria e racionalização das operações bancárias do governo.

4.18 No que se refere à gestão das receitas estatais, há várias observações que devem ser mencionadas:

- Primeiro, a avaliação das receitas do Governo que representa o primeiro passo para a geração, cobrança e, de uma forma mais genérica, a elaboração de um orçamento significativo, é feita de forma inadequada e a prática parece ser um tanto aleatória. Perante a falta de capacidade, a DNI depende fortemente de autoavaliações e dos bancos de dados e sistemas de terceiros e tenta resolver o problema através da verificação dos valores elevados e dos grandes contribuintes.
- Segundo, reconhece-se que a cobrança das receitas pelos bancos e a transferência das receitas cobradas para a conta única não se fazem segundo métodos eficientes nem transparentes. Uma vez que os fundos chegam à conta única, a DNT parece ter um bom controlo deles (com acesso electrónico).
- Por último, a equipa PEMFAR não obteve nenhuma prova, ou então não foi informada, de mecanismos de controlo e de verificação dos dados das receitas com os depósitos feitos. No entanto, a prática usada pelos bancos para verificação dos dados sobre depósitos e dos créditos na conta de receitas do Governo parece satisfatória. As contas a montante das receitas (os bancos) não são sujeitas a auditorias e não se faz nenhuma verificação no sentido de confirmar que todas as receitas cobradas terminaram na conta das receitas do Estado. Nem todo o financiamento é registado e os empréstimos são contraídos/garantidos pelo Governo sem serem registados.

4.19 Em suma, a fragmentação das operações bancárias (do lado da cobrança) e os operadores financeiros aumentaram a complexidade do sistema. Os controlos têm que ser racionalizados, em consonância com a execução da versão actualizada do SIGFE (ver Capítulo 6).

E. GESTÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

4.20 Para além das dificuldades que a execução de um orçamento pouco realista representa, neste estágio, o processo PEM também se confronta com três problemas relacionados com controlos internos deficientes no seio do ciclo de despesas. Actualmente, a execução orçamental está descentralizada e cada uma das entidades que efectuam despesas (UO) tem autoridade para executar o seu orçamento, cabimentar e emitir ordens de pagamento. Por muito que seja um desenvolvimento positivo e bem-vindo para acelerar a execução orçamental, tornando as UOs responsáveis face aos seus orçamentos, a verdade é que esta prática coloca uma série de desafios aos controlos internos.

4.21 O sistema angolano de GFP baseia-se, originariamente, num modelo de referência que depende fortemente de controlos *ex ante* independentes pelo que, pela própria concepção, os controlos *ex post* são deficientes. Em Angola, o abandono deste modelo de referência⁵⁷ não foi acompanhado das medidas necessárias. A eliminação do controlo prévio devia ter sido acompanhado do reforço dos controlos *a posteriori* (pela INF, por exemplo). O compromisso não é, portanto, sujeito a nenhuma verificação antecipada e independente fora

⁵⁷ O chamado modelo Europeu Continental (Belga, Francês, Português, etc.) que serviu de base ao modelo Angolano. Ao abrigo do modelo de referência, um inspector financeiro, representando o MINFIN, verifica e aprova todos os compromissos de pagamento, sem o que o Governo não tem qualquer tipo de responsabilidade.

das UOs, levantando-se assim o risco de as UOs poderem não respeitar os Planos Financeiros trimestrais e comprometerem excessivamente o Governo (às vezes feito fora do sistema⁵⁸).

4.22 Adicionalmente, a DNC depende de informações financeiras recebidas das UOs o que é propenso a atrasos, erros e omissão das informações tais como compromissos criados fora do sistema. Qualquer eventual controlo exercido pela DNA não pode ser considerado eficaz nem independente e as contas e os relatórios a que possam dar origem são o reflexo da informação recebida das UOs.

4.23 As deficiências observadas na execução orçamental residem na forma como o orçamento é executado na prática e não na Lei Orgânica. Estes desvios na execução são provavelmente a reacção racional a dois problemas (i) falta de controlo do orçamento por parte das UOs e (ii) o racionamento de tesouraria e a gestão a muito curto prazo e imprevisível através deste racionamento.

4.24 O orçamento não é realista pelo que, em primeiro lugar, se torna difícil cumpri-lo; e também a gestão e racionamento dos fluxos de tesouraria de mês a mês (às vezes a informação só é disponibilizada já bem pelo mês dentro) torna o planeamento impraticável para as UOs. Por causa disto, e até há pouco tempo, algumas UOs consideraram legítimo assumir compromissos acima e além dos tectos de compromissos e dos planos trimestrais autorizados, e algumas vezes até acima do orçamento anual aprovado. Os primeiros resultados do PGFP do Governo, contudo, dificultaram o recurso a estas práticas.

4.25 A escassez de dinheiro resulta num pagamento selectivo de facturas e na falta de transparência bem como na acumulação de atrasados. Mas pior ainda, mina a sequência normal de acções fundamental para se assegurar que o Governo recebeu os bens e serviços que está a pagar. Na realidade, tem sido amplamente reconhecido que a LPN não dá garantias aos fornecedores de um pagamento rápido. Por causa desta falta de confiança, com o consentimento das autoridades, os fornecedores esperam o pagamento antes da prestação de bens e serviços. Esta alteração da sequência põe em causa o controlo adequado da prestação de bens e serviços que, por este novo entendimento, deverá ocorrer depois de efectuado o pagamento (os documentos são apresentados após o pagamento e não existe nenhuma acção de seguimento posterior). Referiram-se exemplos que indicam que, em certos casos, os bens nunca foram entregues⁵⁹. A agravar esta situação, dá-se o facto de se perderem processos de aquisições públicas, conforme se discute detalhadamente no *Relatório de Avaliação de Aquisições no País* e referido no Anexo 2.

4.26 O Exército, Polícia e Ministério do Interior são uma parte importante da folha salarial do Estado que não estão incluídos no sistema MINFIN e o pagamento desses encargos é feito exclusivamente por montantes entregues de uma só vez. Relativamente aos outros, os pagamentos dos salários são feitos pelas províncias e existem indicações (por exemplo professores a quem não foram pagos os ordenados) de que os fundos são, às vezes, usados para outros fins.

4.27 Como as despesas com os salários não estão sujeitas a um controlo eficaz, há que fazer um censo e uma auditoria, seguidos da criação de uma base de dados única/exclusiva

⁵⁸ Em particular, os contratos com execução superior a um período de 12 meses não podem entrar inteiramente no sistema. Só está cabimentada a porção a executar no âmbito do AF e o restante não se consegue detectar no SIGFE.

⁵⁹ Uma modalidade praticada pelas UOs é a introdução do compromisso imediatamente seguido da ordem de saque para apressar o pagamento aos fornecedores.

para a folha salarial do Governo. É possível conceber mecanismos (bases de dados em sistema de comunicação ou de interface) para proteger as informações confidenciais sem prejudicar a sua fonte fidedigna, sendo também necessário, paralelamente, desenvolver controlos para lidar com a fiabilidade das folhas salariais fora da área da Defesa.

F. ATRASADOS NOS PAGAMENTOS E ATRASADOS NOS SUBSÍDIOS AOS PREÇOS

4.28 O controlo das despesas tem sido feito sobretudo através do racionamento de fundos e não da abstenção de fazer encomendas para as quais talvez não haja fundos disponíveis. Os ministérios executores/organismos que efectuam despesas, e que dão origem à *Nota de Cabimentação*, em teoria não devem emití-las em relação a valores superiores ao duodécimo embora haja várias práticas que podem explicar os atrasados. Primeiro, a Quota Financeira é, normalmente, abaixo do montante do duodécimo. As informações prestadas pelos Ministérios executores indicam que é especialmente o caso das despesas de capital, uma vez que os contratos (muitas vezes associados com obras públicas) se espalham por vários meses e, em certos casos, até além do ano financeiro. Segundo, ignora-se o limite, a fase da cabimentação é protelada ou até ignorada, ou acontece ainda que algumas cabimentações nem chegam a ser incluídas no SIGFE.

4.29 Todas as três fases das despesas (Cabimentação, Liquidação e emissão de uma Ordem de Saque, e Pagamento) devem ocorrer no momento certo e com a sequência e compromissos efectuados no âmbito do enquadramento do orçamento que, por seu turno, deverão ser registados no SIGFE. No entanto, despesas volumosas não justificadas ou não registadas indicam que muitas transacções se fazem fora do alcance das regras formais. Não existe legislação sobre sanções a aplicar aos gestores das entidades públicas que tenham incorrido em despesas não autorizadas, ou seja, não há sanções práticas que o MINFIN possa aplicar para disciplinar os ministérios executores. Logo, os controlos das despesas não têm poder vinculativo na fase da cabimentação e as aprovações das despesas nem sempre se apoiam no facto de haver dinheiro disponível, o que leva naturalmente a uma situação de pagamentos em atraso.

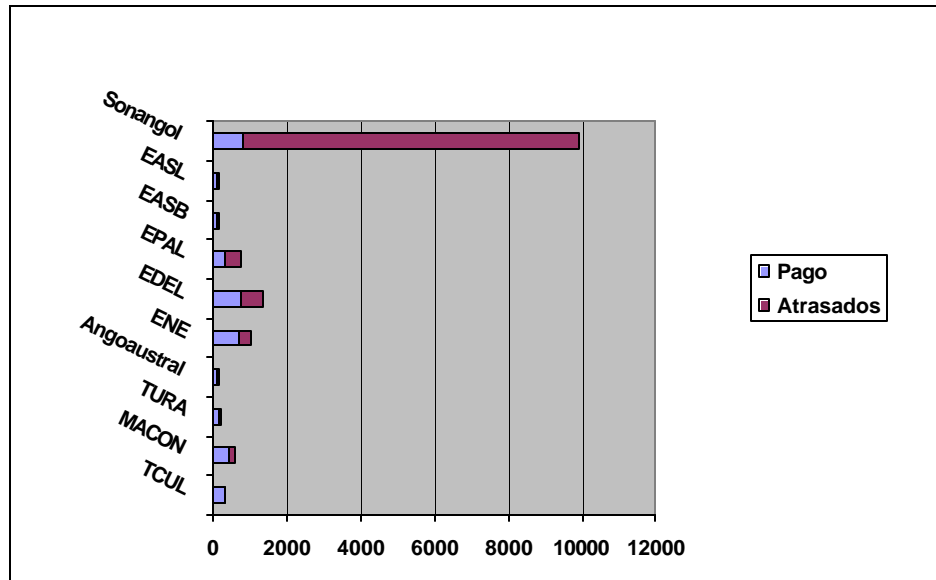
4.30 Esta actuação acabou por desacreditar também a *Nota de Cabimentação* e criou um sentimento de falta de confiança entre os fornecedores que preferem fornecer os bens e serviços depois do pagamento. Assim, e para a adopção de controlos de cabimentações, o Governo vai precisar de ultrapassar a baixa credibilidade actual da sua *Nota de Cabimentação* que, provavelmente, foi produzida acompanhada de uma longa história de pagamentos em atraso. Tal pode ser feito através de um processo automático de emissão desta nota e exige um planeamento financeiro cuidadoso e o pagamento de todas elas.

4.31 Por outro lado, os números relativos à execução do orçamento de 2002 revelam que os atrasados devidos pelos subsídios ainda são muito elevados em Angola⁶⁰. Nesse ano, os subsídios aos preços orçamentados totalizavam cerca de USD 300 milhões, dos quais USD 220 milhões (correspondente a 2% do PIB) estavam já em atraso no fim do ano. A maior parte destes atrasados dos subsídios aos preços (89,8%) eram devidos à Sonangol Holding (através da *Sonangol Distribuidora*) pelo fornecimento de produtos petrolíferos a preços abaixo do mercado. Foi substancial a acumulação de atrasados relativos às empresas de

⁶⁰ Ver Araújo *et al* (2003) para uma discussão detalhada. [Os números finais relativos à execução do orçamento de 2003 não estavam disponíveis na altura em que se preparou este relatório].

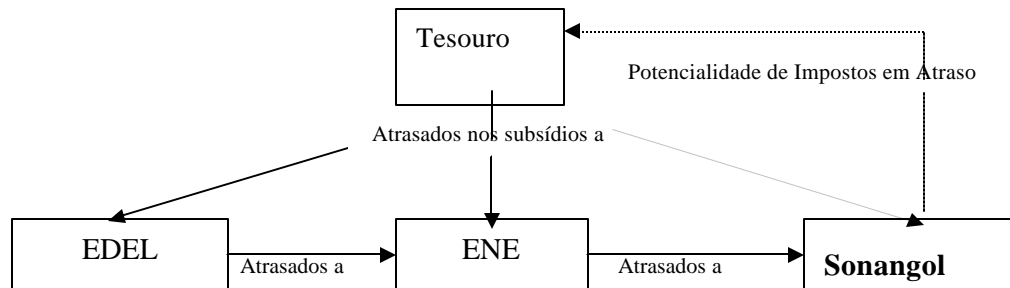
electricidade (EDEL⁶¹ e ENE) e à empresa municipal de água de Luanda (EPAL). O Gráfico 1 abaixo mostra a composição dos atrasados relativos aos subsídios aos preços em 2002.

Gráfico 4.1: Atrasados relativos aos Preços Subsidiados, Empresa a Empresa (kz). Ano Fiscal 2002



4.32 O facto de o Estado incorrer em atrasados com as empresas prestadoras de serviços ajuda a enfraquecer as suas posições financeiras e provoca a acumulação de atrasados entre as empresas do sector da energia (para uma ilustração, ver Figura 4.1). É, na realidade, muito frequente que a EDEL não possa satisfazer a sua dívida à ENE pela electricidade que recebe e que a ENE não possa pagar à Sonangol pelos combustíveis de que precisa para gerar electricidade. Em Junho de 2002, os atrasados recíprocos entre a EDEL/ENE e a ENE/Sonangol eram superiores a Kz 1000 milhões, ou seja, USD 24 milhões.

Figura 4.1: Atrasados Recíprocos: Uma Reacção em Cadeia



⁶¹ EDEL significa *Empresa de Distribuição de Electricidade* e ENE representa *Empresa Nacional de Electricidade*.

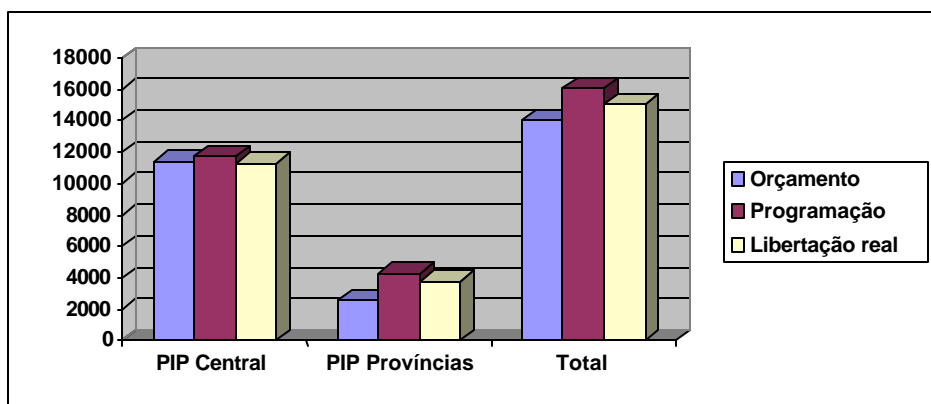
4.33 Adicionalmente, como se destacará no Capítulo 7 e no Anexo 4, o facto de o Tesouro ter um passado de subsídios em atraso com a Sonangol é parte da razão pela qual o mecanismo da “Conta do Petróleo” deixou de funcionar no fim de 2000, tendo conduzido ao sistema actual de compensações fiscais e dos lucros petrolíferos.

G. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTO PÚBLICO

4.34 Conforme se refere no Capítulo 3, existem duas dimensões na execução do Programa de Investimento Público em Angola: a dimensão “financeira” executada pelo Ministério das Finanças e a “física” que está a cargo dos respectivos ministérios executores, tais como o Ministério das Obras Públicas, mas sujeita à fiscalização do Ministério do Plano. Enquanto a dimensão financeira diz respeito aos *pagamentos efectivamente feitos*, a dimensão física prende-se com a *taxa de execução real* dos projectos de investimento programados no âmbito do PIP.

4.35 Os dados sobre a execução do PIP não são, geralmente, pontuais ou particularmente fiáveis, sobretudo pelo facto de ainda não existir nenhuma interface entre o SIGIP e o SIGFE (ver Capítulo 3). A principal fonte de informação desta secção é o “Relatório de Execução do PIP de 2002” do MINPLAN⁶². A informação sobre a execução financeira está desagregada da seguinte forma: (i) montantes orçamentados; (ii) montantes contemplados na programação financeira; e (iii) montantes efectivamente libertados para os projectos de investimento. O montante total orçamentado para o PIP no OGE Revisto de 2002 era aproximadamente Kz 14 000 milhões (USD 170 milhões). A programação financeira excedia o PIP orçamentado em cerca de 14%, enquanto a libertação real de verbas era inferior em cerca de 6% ao valor da programação. O Gráfico 4.2 abaixo mostra os números referentes à execução do PIP para 2002, desagregando adicionalmente os projectos executados a nível central e os projectos executados pelas províncias. A maior parte da diferença entre orçamentação e programação resulta da porção do PIP executada pelos governos provinciais. Segundo o relatório do MINPLAN, esta diferença é fruto, sobretudo, das despesas inesperadas relacionadas com a reabilitação, desencadeadas pelo processo paz que começou, na verdade, depois de Abril de 2002.

Gráfico 4.2: Execução do PIP 2002: A Dimensão “Financeira” (milhões Kz)



Fonte: MINPLAN

⁶² MINPLAN (2003). “Relatório de Execução do Programa de Investimento Público 2002”. Luanda: Março. Os dados finais da execução para 2003 não estavam disponíveis na altura da elaboração do presente documento.

4.36 Se bem que, por lei, a execução das despesas de capital devesse seguir o mesmo processo de três estádios (cabimentação, verificação e pagamento) das despesas correntes, na prática o fenómeno dos pagamentos antecipados é particularmente pronunciado em relação ao PIP. O relatório do MINPLAN alude a duas explicações possíveis: (i) a falta de confiança na *Nota de Cabimentação* por parte dos fornecedores privados, conforme se referiu na secção A, favorecendo assim a prática de pagamentos avançados, de valor considerável, antes do início das obras; e (ii) a grande concentração do HP em projectos de infra-estrutura em que é prática comum mobilizar os meios materiais apenas depois de ter sido efectuado o pagamento da primeira parcela de um contrato de obras.

4.37 Ainda que seja difícil desvendar a razão dominante deste fenómeno, é, no entanto, claro que existe uma profunda falta de ligação entre a execução financeira e o valor estimado do que foi, na verdade, fisicamente implementado⁶³. O MINPLAN calcula que o valor da execução física representava apenas 19% do total dos pagamentos efectuados.

4.38 Os resultados do processo de execução do PIP 2002 sugerem que a não observação da sequência apropriada do processo de execução orçamental – conforme disposto na Lei Orgânica do Orçamento – leva a resultados muito abaixo do valor óptimo no que toca à consecução dos objectivos do PIP. O facto de o PIP não ser um exercício de âmbito plurianual exacerba ainda o problema, pois não é claro se há algum momento em que se tenha de se fazer “uma aproximação” entre a execução física e financeira. Também indica que existem riscos fiduciários sérios associados com a execução do orçamento de investimento e que deveriam ser tratados no processo de concepção de programas de investimento plurianuais (ver Capítulo 8 para uma informação mais detalhada).

H. QUESTÕES DE GESTÃO DA DÍVIDA

4.39 O processo de gestão da dívida em Angola está, na prática, espalhado entre três organismos⁶⁴:

- O recém-criado *Gabinete da Dívida* do BNA que tem a seu cargo reunir e gerir estatísticas da dívida externa. Esta função está contemplada no Artigo 17 da Lei Orgânica do Banco Central.
- O Departamento da Dívida Externa do Tesouro que está mais directamente envolvido no processo de contracção de empréstimos propriamente dito, visto que participa nos compromissos, amortizações e renegociações de empréstimos.
- A companhia nacional de petróleo, Sonangol que actua como subscritor e fonte de fiança dos *empréstimos garantidos pelo petróleo*⁶⁵. A Sonangol é ainda a principal fonte de informação sobre a amortização de tais empréstimos.

4.40 Para facilitar a coordenação entre estas entidades, o Conselho de Ministros aprovou um Decreto (Decreto 7/01) em 2 de Março de 2001 que criou um Comité de Gestão da Dívida Pública (CGDP). O CGDP reporta-se ao Conselho de Ministros e é integrado pelo Ministro das Finanças (que preside), Ministro do Plano e Governador do BNA. As funções operacionais do Comité são efectuadas por uma Comissão Executiva, presidida pelo Director

⁶³ A metodologia utilizada pelo MINPLAN para este cálculo não é referida no seu relatório.

⁶⁴ Aide Memoire da missão conjunta do FMI-Banco Mundial a Angola sobre questões de gestão da dívida externa, Dezembro de 2003.

⁶⁵ Ver Capítulo 7 para mais detalhes sobre o papel da Sonangol.

Nacional do Tesouro e que abrange representantes do MINPLAN, BNA e do Ministério dos Negócios Estrangeiros. A nível técnico, o trabalho da Comissão é apoiado pelo Gabinete da Dívida do BNA e Departamento da Dívida Externa (DDE) do MINFIN. É interessante referir que a Sonangol, que é responsável por uma grande parte das negociações e contratação de empréstimos, não está formalmente representada em nenhum nível.

4.41 A Comissão Executiva é considerada uma solução temporária, até que seja aprovada a nova Lei de Enquadramento da Dívida Pública pela Assembleia Nacional. Esta lei forneceria uma nova estrutura institucional para a gestão da dívida em Angola ⁶⁶. Uma missão conjunta do FMI-BM visitou Angola em Dezembro de 2003 e propôs a criação de um Gabinete de Operações de Gestão da Dívida Pública (PDMOU), assistido por um especialista internacional. O PDMOU acumularia funções de recolha de informações e de elaboração de previsões, cabendo-lhe também fiscalizar os pagamentos do serviço da dívida. O PDMOU não se tornaria, necessariamente, um “gabinete” formal, mas actuaria antes como um grupo de trabalho, composto de representantes do BNA, DNT, Sonangol e BPC (este último está envolvido na parte final das amortizações de empréstimos não caucionados pelo petróleo). Um perito técnico do Banco Central da Bolívia, identificado pelo FMI, está a prestar assistência técnica ao Governo de Angola na implementação das recomendações da missão de Dezembro de 2003. A proposta de uma nova estrutura institucional ainda está a ser estudada pelo MINFIN.

4.42 Com o apoio de um crédito da IDA, foi instalado no BNA um sistema de informação de gestão da dívida, segundo modelo da UNCTAD, conhecido por DMFAS. No entanto, na prática, o Gabinete da Dívida do BNA reúne informações sobre a dívida em duas bases de dados, o DMFAS propriamente dito e uma base de dados interna sobre a dívida (o “sistema velho”). Cada um destes sistemas produz conjuntos diferentes de números. A missão Banco-Fundo recomendava a eliminação gradual do “velho sistema” até Junho de 2004 e a utilização do DMFAS como o único sistema de informação para a gestão da dívida. A ligação de interface do DMFAS com o MINFIN também ainda precisa de ser estabelecida.

⁶⁶ O Crédito EMTA, apoiado pelo Banco, também dispõe de fundos destinados a assistir neste processo.

5. CONTABILIDADE E RELATÓRIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

“No centro de qualquer sistema de informação fiscal e financeiro está o sistema de contabilidade que mantém os registos básicos das transacções governamentais e, consequentemente, das despesas do erário público”⁶⁷. Em Angola, esta função é desempenhada pela Direcção Nacional da Contabilidade (DNC), uma componente chave do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE) que, por seu turno, constitui a espinha dorsal do sistema de elaboração de relatórios em Angola. Está em curso um processo importantíssimo de reforma nesta área, como parte do Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP). Este Capítulo descreve o sistema de contabilidade pública de Angola, avalia os progressos alcançados no âmbito do PMFP e identifica as áreas principais para reformas adicionais.

A. SISTEMA DE CONTABILIDADE PÚBLICA DE ANGOLA

5.1 O sistema de contabilidade pública de Angola ainda se baseia num processo de tesouraria, de partida simples, mas já se iniciou a transição para um *método das partidas dobradas* com a introdução da nova versão do SIGFE (ver abaixo) que abarca todo o processo de contabilidade do ciclo orçamental. Toda a contabilidade está centralizada na *Direcção Nacional da Contabilidade* (DNC) mas, conforme mencionado atrás, as UOs são obrigadas a manter as suas próprias contas orçamentais e a apresentar à DNC relatórios mensais sobre a execução orçamental.

5.2 Em 2001 foram preparados dois novos documentos, um manual de contabilidade pública e um plano de contas, que foram implementados no princípio de 2004 e que facilitaram a introdução de um sistema de contabilidade de partidas dobradas. Adicionalmente, existe um plano para se preparar a Função das Contas (destinada a fazer a explicação das contas). De quinze em quinze dias, os organismos que efectuam despesas enviam para a Direcção de Contabilidade dados relativos ao estágio da cabimentação das despesas (ou a chamada dívida “flutuante”) que ocorreu nas duas semanas anteriores. Em princípio, esta prática de registo deveria facilitar a implementação de um sistema de contabilidade de exercício e melhorar a qualidade e fiabilidade dos relatórios.

5.3 A implementação integral do SIGFE e a activação de todos os seus controlos automáticos deveria ser concluída o mais depressa possível. Com um sistema robusto em vigor, as funções dos funcionários precisam de ser alteradas. O fluxo de trabalho e organização exigirão uma análise e reorganização minuciosa depois da integral execução do novo SIGFE. Tal análise e redefinição deveriam incluir controlos independentes da entrada de dados, classificação e ajustamentos nas entradas das contas.

Os Relatórios Financeiros e Fiscais do Governo

5.4 O sistema de recolha de informações e de elaboração de relatórios pela DNC está totalmente dependente das informações prestadas pelas UOs, principalmente através de relatórios estatísticos e é vulnerável a erro ou manipulação na fonte. Dado o número de UOs

⁶⁷ Potter and Diamond (1999).

(487 no ano fiscal de 2003), a produção regular e relativamente pontual de relatórios consolidados é, compreensivelmente, uma tarefa morosa e complicada (até ao momento, nunca se conseguiu). A instalação e utilização plena da capacidade máxima do SIGFE irá, certamente, aumentar os controlos e automatizar a produção de relatórios. É, contudo, fundamental que os controlos internos sejam reforçados no que diz respeito ao manuseamento e elaboração de relatórios de dados. O SIGFE é um instrumento poderoso em termos de elaboração de relatórios e, desde que melhore a qualidade e pontualidade dos dados, poderia fornecer resultados fiáveis. No entanto, actualmente há discrepâncias entre a classificação orçamental e o plano de contas utilizado no SIGFE. Além do mais, as ordens de pagamento estão a ser emitidas sem que sejam apresentados os cabimentos já efectuados para essas despesas. Existem ainda cabimentos parciais efectuados que deixam quantidades significativas de cabimentos legalmente criados fora do sistema e sem qualquer tipo de fiscalização e de identificação. Estas e outras questões precisam de ser tratadas em simultâneo.

5.5 A harmonização e verificação das informações do Tesouro (bancárias) e das informações das UOs não se processam com regularidade; assim, alguns relatórios financeiros podem assentar em informações pouco dignas de crédito. Acresce que não se faz a verificação entre as contas administrativa e fiscal numa base de rotina e os ajustamentos de fim de ano não são muito transparentes, ficando as rubricas que não estão harmonizadas nos livros ou então são afectadas arbitrariamente. De uma forma geral, há uma dependência exagerada das informações do sistema bancário e não das próprias contas públicas. Considerando estas deficiências e as imperfeições na harmonização das receitas e despesas, descritas acima, os relatórios financeiros não são dignos de confiança. No entanto, há a registar o aspecto positivo de a ligação do tesouro às contas bancárias permitir uma monitorização em tempo real dos saldos.

5.6 A Direcção da Contabilidade efectua relatórios da execução orçamental. Compete-lhe também apresentar as contas trimestrais à Assembleia Nacional e a *Conta Geral do Estado* tem de ser submetida à Assembleia Nacional até 31 de Março, apenas 3 meses depois do fim do ano fiscal. Além do mais, analisa as contas dos Fundos Autónomos (as contas das empresas públicas são da responsabilidade do Departamento das Empresas Públicas no Tesouro). No entanto, nada disto acontece com a regularidade necessária para gerar um fluxo constante de dados sobre a execução orçamental dirigido ao Ministério das Finanças e outras partes interessadas.

5.7 Por todos estes motivos, os relatórios financeiros não são completos nem reflectem todas as principais transacções financeiras do governo. Existe um risco relativamente alto de que os relatórios financeiros não sejam fiáveis e não reflectam sinceramente as transacções financeiras. Estes riscos serão reduzidos com a implementação integral do SIGFE mas também com o reforço dos controlos internos e independentes quanto à classificação e produção de relatórios.

Activos e Passivos Não Financeiros

5.8 A gestão dos activos e passivos não financeiros cabe à *Direcção Nacional do Património do Estado* (DNPE). Uma preocupação fundamental, neste domínio, é assegurar que seja produzida informação de qualidade sobre o património do Estado de modo a aumentar a cobertura e exactidão da *Conta Geral do Estado* (CGE). Na verdade, a falta de dados pontuais e exactos sobre a dívida pública e o inventário dos bens físicos do Estado impede a elaboração de uma contabilização fiável dos activos e passivos” (*contabilidade*

patrimonial). Os contributos chave do DNPE para a CGE são as informações sobre o *balanço patrimonial* bem como o *balanço das variações patrimoniais*.

5.9 Embora a DNPE devesse manter um inventário de todo o património do Estado, tanto a nível central como provincial, os seus registos, mantidos principalmente sob a forma manuscrita (sobretudo nas províncias), estão incompletos e desactualizados. Está a ser implementada uma proposta para computadorizar os registos e introduzir um sistema de contabilidade mais sofisticado (incluindo a depreciação do património) que, em última análise, será integrada no SIGFE⁶⁸.

B. PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS NO SISTEMA DE CONTABILIDADE PÚBLICA DE ANGOLA

5.10 Como acontecia na preparação e execução orçamental, as deficiências importantes encontradas no sistema de contabilidade pública não estão na Lei Orgânica do Orçamento, em si, mas antes no cumprimento dessa Lei:

- Contrariamente ao Artigo 41 que estipula que todas as operações orçamentais têm de ser registadas segundo o sistema de partidas dobradas, a contabilidade pública ainda é feita em partida simples e com base em dinheiro. O sistema da partida simples só regista serviços, fornecimentos e obras pagos. Consequentemente, como os compromissos do estado não são registados é difícil para a DNO determinar exactamente se as receitas esperadas irão cobrir as despesas totais.
- Da mesma forma, o Artigo 49 determina que os activos fixos sejam registados. Embora a DNPE devesse manter um inventário de todo o património do estado, tanto a nível central como provincial, os seus registos estão, por enquanto, incompletos e desactualizados.
- Segundo os Artigos 53 a 57, a *Conta Geral do Estado* tem de incluir todos os organismos, serviços, fundos autónomos públicos e a Segurança Social. Deveriam ser apresentados em declarações indicando as receitas orçamentadas e realizadas, o balanço dos activos financeiros e o balanço patrimonial e as variações ocorridas no património. Adicionalmente, deveria ser elaborado um balanço do Estado, indicando claramente os activos e passivos a curto e a longo prazo. O actual sistema de informação da contabilidade não permite o encerramento de contas de acordo com o prescrito na Lei Orgânica. No entanto, deveria reconhecer-se que a realização dessas demonstrações está fora do alcance de países com o grau de desenvolvimento de Angola.
- As transacções, a título de compensação e entre os organismos, não são registadas quando não se realizam em dinheiro. Isto cria uma grave deficiência na apresentação das contas fiscais do país. A situação é particularmente grave quando as transacções compensatórias, que não sejam a dinheiro, são avultadas, como é o caso dos subsídios estatais à Sonangol que são compensados, em princípio, pelo pagamento da dívida pela Sonangol em representação do Estado.

⁶⁸ Esta actividade receberá apoio do crédito EMTA.

- O sistema não permite registar simultaneamente as operações de débito e de crédito quando os fundos de um empréstimo existente são usados para pagar directamente a um fornecedor. Isto complica seriamente a análise da situação da dívida externa e a contagem duplicada cria, frequentemente, confusão nas contas.
- O novo manual e plano de contas, com introdução prevista inicialmente para 2002, ainda não foram adoptados ou implementados, embora os dois documentos já existam. Um dos problemas estruturais resulta de dois planos de contas diferentes propostos pelo MINFIN: a estrutura do *Plano de Contas do Estado (PCE)* consiste em 6 algarismos, enquanto as instruções para a preparação do orçamento de 2004 (*Manual de Elaboração de Proposta Orçamental – MEO*) requer 8 algarismos⁶⁹.

5.11 O Governo está bem ciente das graves deficiências do sistema de contabilidade. A Caixa 51 enumera os principais problemas conforme identificados pela própria Direcção Nacional de Contabilidade (DNC):

Caixa 5.1. Principais Deficiências do Sistema de Contabilidade Pública de Angola, conforme análise da DNC

- *Não centralização na DNC das informações chave*
- *Utilização excessiva do tempo dos funcionários da DNC para dactilografarem e incorporarem “manualmente” no sistema de contabilidade as informações prestadas pelas UOs, especialmente nas províncias.*
- *Inexistência de uma contabilidade patrimonial. Inexistência de um processo formal de registo para o estágio de verificação (liquidação) da execução orçamental.*
- *Atrasos na produção de informação por parte das UOs.*
- *Conhecimento insuficiente de informação legal e relacionada com as políticas, de importância fundamental.*
- *Capacidade institucional e de recursos humanos insuficiente.*

C. SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO FINANCEIRA DE ANGOLA

5.12 O Sistema Integrado de Gestão Financeira de Angola, SIGFE, está oficialmente em vigor desde 1999 (Decreto 13/99) e sofreu melhorias consideráveis durante a segunda metade de 2001, utilizando assistência bilateral (Decreto 73/01). O modelo foi adoptado em 1992 e desenvolvido ao abrigo de um projecto de assistência técnica executado conjuntamente pelo Governo, FMI e PNUD. Originalmente, o sistema baseava-se em três módulos: orçamento, tesouro e contabilidade e a revisão de 2001 centrava-se, originalmente, na integração dos três módulos. Está em vias um novo processo de aperfeiçoamento, com melhorias técnicas e de cobertura significativas, o que já se traduziu na incorporação de um novo módulo que cobre a contabilidade patrimonial (ver Gráfico 5.1).

⁶⁹ Esta questão está em vias de ser resolvida como parte das reformas em curso do SIGFE.

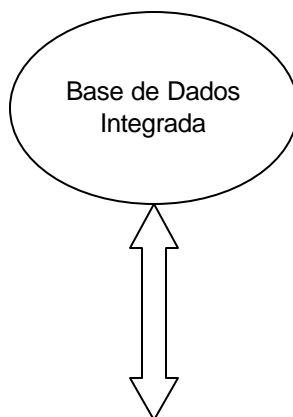
Gráfico 5.1: O SIGFE num Relance

Módulos do SIGFE:



Entidades Envolvidas:

1. Direcção do Tesouro
2. Direcções Provinciais das Finanças
3. Banco Central
4. Banco de Poupança e Crédito (BPC)
5. Departamentos de Planeamento e Estudos
6. Departamentos de Administração e Orçamento



Subsistemas do SIGFE:

- Cobrança de Impostos
- Dívida Pública
- Administração dos Impostos
- Compras
- Contabilidade do Património
- Recursos Humanos
- Segurança Social
- Informação Estratégica

- Melhor controlo da execução orçamental, financeira e patrimonial;
- Registo do estágio de verificação da execução orçamental;
- Aceleração da programação financeira;
- Adopção de um sistema de contabilidade de partidas dobradas;
- Uso da contabilidade pública como uma fonte de informação fiável e pontual;
- Padronização de métodos e rotinas de trabalho;
- Ligação entre todas as unidades orçamentais no território nacional e no estrangeiro;
- Operação do sistema em tempo real;
- Aumento do controlo sobre a dívida externa e interna;
- Consolidação do processo de preparação dos relatórios trimestrais sobre a execução orçamental

5.13 Conforme se disse anteriormente, o BPC tornou-se o banco pagador do Estado em 2001. O mecanismo de produção de relatórios sofreu vários ajustamentos. Além do mais, o Governo acelerou a implementação de um sistema electrónico integral entre o Ministério das Finanças (Tesouro, Direcções dos Impostos e da Contabilidade), o BPC e os ministérios executores/organismos que efectuam despesas. Uma ligação em tempo real entre o Tesouro e o BPC está prestes a entrar em funcionamento, o que permite ao Tesouro verificar com regularidade o seu saldo disponível na sub-CUT que está associada à CUT no BNA. O passo seguinte é encaminhar-se, tão cedo quanto viável, para um sistema electrónico integral que ligue a CUT e a sub-CUT e, conseqüentemente, o Tesouro, BNA e BPC. Com a introdução de um banco comercial, a Direcção do Tesouro espera aumentar a eficiência, evitando atrasos nas operações de pagamentos.

5.14 A legislação do SIGFE define claramente as entidades participantes no sistema, as regras, procedimentos e instrumentos da execução financeira e orçamental, e as normas de contabilidade, controlo e de preparação de relatórios das contas do estado. Acresce que também estabelece que a programação financeira é o instrumento principal para a gestão dos recursos públicos, sob a supervisão da Comissão de Programação Financeira. (CPF). O Conselho de Ministros no poder deveria aprovar a programação financeira trimestral. Actualmente, são as seguintes as entidades que fazem parte do SIGFE.

5.15 A Direcção do Tesouro (*DNT*) é a espinha dorsal do SIGFE, encarregada de supervisionar, governar e coordenar o sistema, cabendo-lhe também gerir e controlar a *Conta Única do Tesouro*, CUT, no Banco Central, e sub-CUT no BPC (a conta associada à CUT). As outras entidades com responsabilidades no SIGFE são:

- a *Delegação Provincial de Finanças* (DPF) em cada província, com responsabilidade pelas entradas, a nível provincial, no sistema;
- o *Banco Nacional de Angola* (BNA), o banco pagador do Estado e que acolhe a *Conta Única do Tesouro* (CUT);
- o *Banco de Poupança e Crédito* (BPC), o banco comercial público encarregado das despesas orçamentais do Governo e da cobrança de receitas, o agente fiscal através da sub-CUT alimentada pela *Conta Única do Tesouro*;
- os Gabinetes de Estudos e Planeamento (GEP), nos ministérios executores/organismos que efectuam despesas, tanto a nível central como local, que têm a seu cargo identificar as necessidades orçamentais e são responsáveis pela sua distribuição entre os organismos que lhes estão subordinados;
- os Departamentos de Administração e Orçamento (DNAGO) dos ministérios executores/organismos que efectuam despesas, encarregados da execução orçamental e financeira.

D. O IMPULSO RECENTE PARA AS REFORMAS

5.16 O processo em curso de reformas do SIGFE e do sistema de contabilidade – levado a cabo no contexto do Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP), ver Capítulo 9 – beneficiou do parecer da missão de Agosto de 2003, apoiada pela equipa do PEMFAR⁷⁰. No entanto, a grande motivação partiu do próprio MINFIN e a DNC foi fundamental ao encabeçar essas reformas.

5.17 O processo de reforma em curso – que se repercute sobretudo na DNC – inclui os objectivos seguintes: (i) controlar a execução orçamental, financeira e patrimonial; (ii) estabelecer formalmente o registo do estágio de verificação da execução orçamental; (iii) acelerar a programação financeira; (iv) adoptar uma contabilidade de partidas dobradas; (v) permitir a utilização da contabilidade pública como uma fonte de informação fiável e pontual; (vi) padronizar métodos e rotinas de trabalho; (vii) ligar todas as unidades orçamentais, no país e no estrangeiro, como parte do SIGFE; (viii) permitir que o sistema funcione em tempo real; (ix) melhorar o controlo sobre a dívida externa e interna; e (x) consolidar o processo de preparação (e apresentação ao Tribunal de Contas e Assembleia Nacional) dos relatórios trimestrais da execução orçamental bem como a CGE.

5.18 Durante 2004, o processo de reforma do SIGFE irá centrar-se principalmente na introdução da *contabilidade patrimonial*; integração da execução financeira e patrimonial na execução orçamental; reforço da programação financeira; formação dos funcionários no uso da nova versão do software do SIGFE; e criação de uma base de dados centralizada.

5.19 Para melhor poder responder a este novo ambiente, a DNE será submetida, em 2004, a um processo de reestruturação das suas funções orgânicas bem como do seu perfil de recursos humanos. Uma componente chave deste processo será um esforço de criação de capacidade que incluirá formação em contabilidade pública operacional; contabilidade para fins de tomada de decisões; e adaptação e racionalização dos fluxos e processos administrativos no Governo.

5.20 Parte do processo de reforma inclui a criação de um sistema de interface entre o SIGFE e os vários subsistemas que compreendem: (i) subsistema dos impostos; (ii) subsistema da folha salarial; (iii) subsistema do património; (iv) subsistema da gestão da dívida; e (v) subsistema de aquisições. No processo de estabelecimento da maior parte destes subsistemas foi obtido o apoio do Banco Mundial, através do crédito EMTA.

E. PRINCIPAIS ÁREAS PARA REFORMAS ADICIONAIS

5.21 Uma série de medidas adicionais iria dar às autoridades as ferramentas necessárias para gerir as contas do Estado de uma maneira mais eficiente e transparente. Estas medidas incluem:

- Neste momento, a programação financeira da DNT não leva em conta a informação existente no SIGFE e faz antes as suas projecções financeiras a partir das suas próprias fontes de informação. Nestas circunstâncias, não é possível fazer-se um controlo real da execução orçamental. Esta situação tem de ser corrigida.

⁷⁰ Ver Tollini *et al.* (2003).

- Rever o SIGFE para que registre toda a liquidação pelas UOs de serviços prestados ou de equipamento ou materiais recebidos.
- Introdução do manual de contabilidade e do novo plano de contas antes do ano fiscal de 2004 (Janeiro de 2004). O conflito entre os dois planos de contas (DNO e PCE) deveria ser resolvido e o orçamento de 2004 apresentado à Assembleia Nacional com base em um único plano de contas.
- Todas as transacções do Estado deveriam ser feitas segundo uma contabilidade de exercício, incluindo as que dizem respeito ao orçamento do Estado, todas as transacções financeiras e todos os registos de bens imóveis.
- Todas as transacções do PCE deveriam ser registadas com a menção específica às contas a serem creditadas ou debitadas.
- Todos os artigos do património deveriam ser registados.
- A contabilidade e relatórios das empresas públicas deveriam fazer parte de um processo de avaliação regular.

6. SISTEMAS DE AUDITORIA E DE CONTROLO

Apesar de Angola ser um dos poucos países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral que tem uma Instituição Superior de Auditoria, o facto é que nenhuma das funções internas ou externas é desempenhada satisfatoriamente no país. A literatura recente sobre gestão das despesas públicas tem enfatizado a importância de medidas institucionais adequadas para a qualidade dos resultados fiscais. Em particular, uma análise extensiva a vários países sugere que uma menor transparência está associada com maiores desequilíbrios fiscais⁷¹. O controlo a nível de ministérios assim como organismos de auditoria são um elemento chave para assegurar a transparência e imprimir um carácter de responsabilização à gestão fiscal. E também o são as Instituições Superiores de Auditoria (ISA) no que respeita a controlos e auditorias externas. Este Capítulo identifica as principais deficiências de Angola nesta área e propõe uma metodologia de reforma destinada a reforçar os processos de gestão dos recursos públicos do país.

A. CONTROLO INTERNO, RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA E RISCO FIDUCIÁRIO

6.1 Em Angola, a função de auditoria interna é efectuada principalmente pela Inspeção Nacional de Finanças (INF). Por seu turno, a função de auditoria externa pertence ao recém-criado Tribunal de Contas. O Tribunal é a Instituição Superior de Auditoria (ISA) cuja única função é auditar as contas do Estado, pronunciar-se sobre elas e impor multas.

6.2 As funções tanto de auditoria interna como externa têm um papel potencialmente muito importante na execução da estratégia de reforma recomendada no PEMFAR. Actualmente, porém, pode afirmar-se que nenhuma destas funções está a ser desempenhada de uma forma satisfatória em Angola. Apesar da sua longa história, a INF é demasiado débil para exercer qualquer impacto real em termos de impor a observação da Lei Orgânica do Orçamento⁷². Ao mesmo tempo, o Tribunal de Contas ainda é muito incipiente e ainda há que por à prova o seu poder e a sua independência.

6.3 É importante notar que, tanto na Lei Orgânica do Orçamento como no PMFP, os termos “controlo interno” e “auditoria externa” são usados como idênticos, ou então, em muitos casos, a expressão “controlo interno” é utilizada quando, na verdade, significa “auditoria interna”. Conforme se indica em Havens (1999), os controlos internos (ou gestão) dizem respeito a políticas e procedimentos para assegurar o funcionamento apropriado das entidades a que se aplicam, enquanto a auditoria interna diz respeito ao mandato de reportar à chefia máxima de uma organização as conclusões relativas ao funcionamento dos sistemas de controlo da gestão em vigor. Dentro desta definição, “auditoria interna faz parte de uma estrutura de controlo da gestão de uma organização” (Havens, op. cit., p. 219). A INF está mais preocupada com a auditoria interna, se bem que o seu mandato seja para desempenhar também algumas actividades de controlo interno fora do âmbito de uma auditoria⁷³.

⁷¹ Ver The World Bank (1998).

⁷² Segundo o relatório da missão para o Departamento de Assuntos Fiscais do FMI – missão a Angola em Agosto de 2003 (Tollini et al, 2003).

⁷³ Entre os outros elementos do sistema global de controlo interno, a nível de Ministério das Finanças, contam-se os controlos da e os controlos automatizados da Direcção Nacional de Contabilidade e do SIGFE sobre os estádios de cabimentação e de ordem de saque do ciclo de despesas.

6.4 Por conseguinte, pode dizer-se que o *controlo interno* é um termo colectivo que descreve a totalidade do sistema de verificações e medições internas – incluindo limites às autorizações, análises, contra cheques, regulamentações sobre compras e auditoria interna – posto em vigor por uma organização ou governo num esforço para proteger os seus activos e rendimentos de prejuízos, e a integridade e exactidão dos seus registos⁷⁴.

6.5 Por todas estas razões, o sistema de controlo interno constitui um elo fundamental da cadeia de responsabilização financeira e a sua qualidade é um indicador importante do nível de risco fiduciário num país. Além do mais, o executivo deve não só executar o orçamento conforme desejado, mas também ser responsável por fornecer relatórios pontuais e exactos ao Parlamento sobre a execução do orçamento. Portanto, os controlos internos deverão alargar-se de forma a cobrir a contabilidade e a elaboração de relatórios.

6.6 Institucionalmente, os controlos internos desenrolam-se a dois níveis. Primeiro, efectuam-se no seio das várias Unidades Orçamentais (UOs) e são mantidos pelo principal responsável pela contabilidade que tem a seu cargo a execução do orçamento e elaboração do respectivo relatório para cada uma das UO. Segundo, a nível de país, esse controlo é feito pelo Ministro das Finanças na sua qualidade de responsável pelo PFM global (execução orçamental e preparação respectivos relatórios). É também responsabilidade de todas as partes mencionadas acima manter controlos adequados para assegurar a salvaguarda e a manutenção dos activos e património do Estado. Por último, é responsabilidade do MINFIN (DNT) garantir a defesa e gestão adequada dos fundos do Estado e do seu uso exclusivo para os fins previstos e no interesse público.

6.7 Para tal requer-se que (i) as regras e regulamentos sejam claros, se emitam directivas escritas e que se disponibilizem aos funcionários manuais de procedimentos, (ii) se preste formação para que os funcionários sejam conhecedores e estejam bem informados quanto a essas regras, e (iii) estejam em vigor controlos destinados a sustentar e detectar práticas irregulares.

Controlos das Despesas

6.8 O sistema de controlo de despesas em Angola compreende três componentes principais: (i) controlos a priori das despesas pelas UOs na “Cabimentação”, “Liquidação” e “Ordem de Saque”; (ii) controlos mecânicos exercidos (ou a vigorarem num futuro próximo) pelo sistema computadorizado SIGFE; (iii) controlo a posteriori à disposição do MINFIN através da INF.

6.9 No que se refere a (i), estes controlos a priori são, em teoria, na cabimentação e também antes da emissão de uma ordem de pagamento (estádio da liquidação). Há vários serviços que usam os planos financeiros trimestrais enviados à DNT e o sistema de duodécimos para conter os compromissos a nível de crédito orçamental. Também há a separação de tarefas e processos de aprovação em vigor para assegurar que as despesas se referem a bens e serviços necessários. Infelizmente, contudo, não existem manuais de procedimentos à disposição dos funcionários nem uma auditoria interna a funcionar dentro das UOs para dar garantias ao chefe da contabilidade que se estão a seguir as regras formais.

⁷⁴ Um sistema deste tipo reduz as oportunidades de fraude e a possibilidade de erro. A importância principal está na eliminação ou minimização de risco em todas as áreas significativas. Uma característica comum de um bom sistema de controlo interno é a impossibilidade de alguém iniciar, autorizar, executar e registar uma transacção sem a intervenção de uma outra pessoa. Tal sistema dificulta a ocorrência de fraudes e de erros porque a sua existência implicaria uma conivência entre, pelo menos, duas pessoas.

Parece que existe um risco relativamente elevado de se usarem frequentemente regras informais e medidas de excepção. Em particular, as áreas seguintes merecem ser alvo de uma atenção e acção especial para a consolidação dos controlos internos :

- Folha salarial – parece que o tratamento descentralizado da folha salarial e a falta de uma ligação sólida (base de dados única) entre as UOs, MINFIN e MAPESS tornaram o sistema vulnerável à manipulação e erro, resultando em pagamentos indevidos.
- Classificação de despesas - há exemplos factuais que indicam um risco relativamente alto de as despesas poderem ser classificadas com pouca exactidão, não reflectindo portanto a verdadeira natureza da despesa.
- Pagamentos por bens que não foram entregues – é amplamente reconhecido que as ordens de pagamento estão a ser emitidas antes da entrega dos bens a que dizem respeito (ver discussão no Capítulo 4 sobre a não observação do estágio de verificação do processo de execução orçamental). Esta decomposição do controlo interno levanta dúvidas quanto à entrega dos bens mesmo depois do pagamento e é uma área de alto risco que necessita de ser considerada e reforçada. A razão apresentada para o uso desta prática é a falta de confiança dos fornecedores e a fama do Governo de mau pagador (o que é uma contradição com a existência de pagamentos atrasados, visto que há pagamentos em atraso aos fornecedores).
- Controlo da cabimentação (ver também Capítulo 4 sobre pagamento de atrasados) – pelo facto de a cabimentação ser feita por um grande número de UOs, é vital que um sistema centralizado se encarregue de controlar e gerir os compromissos de modo a assegurar que os compromissos se situam no âmbito do orçamento aprovado (desde que o orçamento seja realista). É pouco claro se o SIGFE pode, neste estágio, rejeitar os compromissos não planeados. Mas, conforme se disse antes, há indicações de que este controlo automático não está a ser realizado.

6.10 Quanto ao ponto (ii), os controlos mecânicos por computador ao abrigo do SIGFE são um passo positivo para o controlo da cabimentação e pagamento que, uma vez em pleno funcionamento, irá ajudar as UOs e o MINFIN a gerir melhor os resultados e disponibilizar informação pontualmente. Estes controlos mecânicos incluem a verificação de disponibilidade orçamental e a emissão de números de cabimentação e de certificados de cabimentação únicos, emissão de ordens de pagamento apenas para certificados de cabimentação emitidos. Este sistema, se for bem gerido, pode oferecer garantias a todas as partes que os compromissos do governo serão pagos e mudar a prática de emissão prematura de ordens de pagamento melhorando, assim, os controlos sobre a entrega de bens.

6.11 Uma questão que ainda não está resolvida é quais os dados contra os quais são aprovados os compromissos. Precisa de ser cuidadosamente analisada a questão sobre que dados é que são transferidos para o SIGFE para controlo orçamental. Esses dados precisam de ser fiáveis e de ter uma relevância directa com a realidade e a existência de dinheiro para pagamento dos compromissos do estado uma vez que a sua data de vencimento se concretize. Actualmente, existem diferentes explicações para a aprovação de compromissos, isto é (i) o orçamento aprovado e o sistema de duodécimos; (ii) Programas Financeiros trimestrais preparados e apresentados pelas UOS; (iii) Programas Financeiros trimestrais conforme

elaborados pela DNT e aprovados pelos dois comités; ou (iv) as projecções de tesouraria mensais.

6.12 Relacionado com este problema estão os contratos de obras e bens de grande vulto que excedem o valor do duodécimo ou ano fiscal. Como o sistema pode não permitir cabimentação dentro do próprio sistema, aqueles compromissos processam-se à margem do SIGFE e pode acontecer que o pagamento desses contratos esgote o tesouro e resulte em pagamentos atrasados relativos a cabimentações devidamente executadas. Esta questão precisa de ser cuidadosamente estudada e resolvida. Há necessidade de se alterar o orçamento (para um orçamento plurianual) e modificar o sistema para por fim aos compromissos fora do sistema e controlar os compromissos em função da disponibilidade de dinheiro e não dos planos financeiros feitos pelas UOs.

B. AUDITORIA INTERNA: PANORAMA GERAL

Enquadramento Legal e Institucional

6.13 A função principal de um departamento de auditoria interna do governo é verificar se as actividades e transacções governamentais estão em conformidade com a lei, bem como com as verificações e saldos dos controlos internos e com as regulamentações sobre aquisições. No Governo de Angola, a auditoria interna é responsabilidade da Inspeção Nacional de Finanças (INF). A INF é o organismo de apoio técnico dentro do MINFIN que tem por função executar as actividades de controlo financeiro de todas as unidades orçamentais em toda a administração pública e todas as empresas públicas. Em colaboração com a Direcção Nacional dos Impostos (DNI), a INF pode também efectuar actividades de controlo financeiro (na sua maioria limitadas a questões sobre impostos) das empresas privadas.

6.14 A INF foi criada em 1958, vinte e sete anos antes da Independência e o seu programa de trabalho ainda reflecte, em grande medida, a legislação aprovada durante a época colonial. De acordo com a Lei Orgânica do Orçamento (Lei 9/97 - *Lei Quadro do OGE*), as funções associadas com o controlo interno e auditoria deverão ser “institucionalizadas” no MINFIN, exigindo regulamentação complementar através de Decreto do Conselho de Ministros, que nunca foi promulgado⁷⁵. O documento legal principal que define as responsabilidades da INF é o próprio Estatuto Orgânico do MINFIN (Conselho de Ministros, Decreto 4/98). Com base neste Decreto, a INF iniciou a preparação do seu trabalho com uma proposta de regulamentação para a própria INF, o que representa o primeiro grande esforço de realização de uma reforma legal e institucional do organismo de auditoria interna do MINFIN, desde o momento da sua criação em 1958.

Normas de Auditoria

6.15 A INF não possui um manual de auditoria, não publica um relatório anual de actividades e pratica normas de auditoria adaptadas das que vigoram em Portugal. Uma

⁷⁵ As funções de controlo e auditoria interna em Angola não estão claramente definidas. Em princípio, o principal controlo interno e organismo auditor de Angola deveria ser a Inspeção-geral da Administração do Estado (IGAE). A IGAE foi criada pela Lei 9/92, mas as regulamentações que a acompanham nunca foram elaboradas. A IGAE deveria, em princípio, coordenar todos os organismos de controlo interno previamente estabelecidos, nomeadamente a INF e as inspecções criadas a nível de ministérios sectoriais. A Lei 2/92 permite, contudo, alguma flexibilidade ao funcionamento autónomo da INF.

análise do questionário relativo às suas auditorias, de um total de 41 perguntas, 25 (61%) ocupam-se da pontualidade da contabilidade e do reporte; uma refere-se à pontualidade e exactidão dos depósitos; 3 dizem respeito à garantia de que as despesas estejam dentro dos limites orçamentais; só 2 tratam de verificar se as despesas estão devidamente autorizadas; uma delas refere-se à legalidade dos ordenados e benefícios; outra da legalidade da comissão de gestão do orçamento; uma outra com a certificação de que seja feita uma verificação e harmonização de forma pontual; uma outra com a confirmação dos saldos; outra com a legalidade do formato do relatório; outra com a prevenção de desperdício; outra com um inventário adequado; uma com um arquivo ordenado; e duas referem-se às actividades de guarda-livros e de contabilidade exercidas de forma correcta. Se bem que o programa de auditoria cubra a maior parte das áreas tradicionais de controlo interno e contabilidade, é, obviamente, dada uma atenção dominante às questões de um reporte pontual e à legalidade de várias actividades, e não a assegurar que estejam a funcionar, como deveriam, verificações internas automáticas e balanços integrados no sistema.

6.16 Na prática, a INF só efectua anualmente alguns controlos. Isto deve-se sobretudo aos seus limitados recursos humanos e materiais⁷⁶. Além do mais, as Regulamentações Internas e os Termos de Referência da INF, que foram preparados em 1958, não estão adaptados às funções modernas de controlo interno que a INF deveria ter.

Mecanismos de Reporte e de Acompanhamento Posterior

6.17 O procedimento de reporte normal é o seguinte: os relatórios de auditoria, uma vez preparados, são apresentados ao Inspector Nacional que, por sua vez, os transmite ao Ministro das Finanças. O Ministro envia, então, uma cópia do relatório a: (i) Ministro Executor da área que está a ser auditada; (ii) Direcção Nacional da Contabilidade (DNC); e (iii) Tribunal de Contas quando existam problemas inequívocos de gestão das finanças públicas.

6.18 Segundo a INF, o papel de acompanhamento recai na DNC; na prática, no entanto, não existem mecanismos de seguimento concretos para os casos levados a lume pelas auditorias, uma vez emitidos os relatórios de auditorias. A falta de procedimentos de seguimento regulares destrói ainda mais a credibilidade das funções de controlo interno e de auditoria em Angola visto que permite o estabelecimento de um ambiente de impunidade para os transgressores.

C. REFORMA DAS FUNÇÕES DE CONTROLO INTERNO E DE AUDITORIA

6.19 As graves deficiências identificadas no desempenho do controlo interno e das funções de auditoria interna em Angola implicam, essencialmente, que a qualidade das despesas públicas esteja sujeita a um risco permanente. De facto, a INF não tem as capacidades suficientes e precisa de um plano de actividades e de uma estratégia de gestão de risco. Além do mais, as conclusões e recomendações da INF não foram implementadas. Por último, até mesmo os controlos automatizados através do SIGFE não oferecem muita segurança uma vez

⁷⁶ Na sua sede em Luanda, a INF está organizada em três departamentos que tratam respectivamente de: administração pública (isto é, os ministérios); empresas públicas; e empresas privadas. Tem um total de 60 funcionários, estando metade na sede em Luanda e a outra metade nas províncias. A INF também tem delegações nas províncias. No momento da preparação do PEMFAR, dos 60 auditores, apenas 6 têm curso universitário.

que: (i) o seu pleno potencial não é utilizado; (ii) estão limitados pela cobertura circunscrita do sistema.

6.20 Conforme se disse, as regulamentações necessárias para a função de controlo interno em Angola não foram promulgadas apesar de a Lei Orgânica do Orçamento ter sido aprovada em 1997. Assim, ainda há uma grande incerteza quanto ao enquadramento institucional no âmbito do qual a INF deve funcionar. Esta incerteza precisa de ser eliminada quanto antes para que a INF possa desempenhar adequadamente as tarefas que lhe são confiadas pela legislação existente.

Reformas e Acções em Curso Contempladas no PMFP

6.21 O objectivo do PMFP no que respeita a controlo interno⁷⁷ é “reestruturar o Sistema de Controlo com vista a melhorar o processo de avaliação da gestão dos recursos públicos”. Para atender a este objectivo, o PMFP visa:

- Desenvolver um conceito de um modelo sistemático para a função de controlo interno.
- Adaptar o funcionamento da INF ao novo modelo.

6.22 Concretamente, o PMFP propõe uma sequência de acções de reforma, começando com uma avaliação de modelos de controlo interno alternativos. Uma vez escolhido um modelo, estabelecer-se-iam as normas de controlo interno, cobrindo aspectos administrativos e financeiros. O PMFP também refere alterações possíveis na legislação, embora não ofereça detalhes sobre quais deveriam ser.

Recomendações para Reforma Adicional

6.23 As acções identificadas no PMFP deveriam ser traduzidas num plano de acção claro para a sua execução. Elas estão conceptualmente correctas mas são apresentadas em termos relativamente genéricos o que dificulta a sua operacionalização. Em última instância, a reforma do controlo e auditoria interna assentará na escolha do modelo sistemático mencionado atrás.

6.24 O crédito EMTA, apoiado pelo Banco, tem recursos reservados para assistir a componente de controlo/auditoria interna do PMFP. Mais especificamente, o EMTA irá apoiar: (i) a concepção de um enquadramento institucional adequado para a INF, assistindo assim no desenvolvimento de um “modelo sistemático” contemplado no PMFP; (ii) o trabalho técnico que serve de base à revisão da legislação relevante; (iii) a preparação de manuais de normas; (iv) a elaboração de um curriculum da carreira de inspector da INF bem como de um programa de formação para os funcionários técnicos da INF.

6.25 Entre outras áreas principais que precisam de uma reforma mais profunda, para além do que está presentemente contemplado no PMFP:

- As funções de auditoria interna deveriam ser aperfeiçoadas e tratadas como um assunto da mais alta prioridade, tanto a nível da INF como das UOs, para aumentar a qualidade das despesas e a fiabilidade dos relatórios gerados pelo sistema.

⁷⁷ O termo “controlo interno” é muitas vezes utilizado em vez de “auditoria interna” nos documentos do Governo.

- Os funcionários públicos, na sua totalidade, deveriam ter maior consciência da importância da INF e a sua credibilidade aumentada através de exemplos concretos de acções de acompanhamento bem sucedidas.
- Deveriam estabelecer-se normas éticas para os funcionários da função pública e implementada uma formação orientada para uma mudança do comportamento individual.

6.26 O teste mais decisivo do poder e relevância da INF seria a sua participação no que se refere a exercer controlos preventivos e conduzir auditorias regulares, em coordenação com o Tribunal de Contas, sobre mecanismos de compensação entre o MINFIN e a Sonangol, e investigar outras potenciais fontes de fugas do sistema formal de execução de despesas. Para actuar neste nível, porém, a capacidade da INF precisa de ser aumentada e os termos de referência da Inspeção Nacional deveriam ser clarificados, conforme se propõe acima, especialmente face a outros organismos como seja a IGAE.

D. A FUNÇÃO DE AUDITORIA EXTERNA: PANORAMA GERAL

Enquadramento Legal e Institucional

6.27 O Tribunal de Contas foi institucionalizado pela Constituição da República de Angola⁷⁸. É regulado pela Lei Orgânica 5/96 de 12 de Abril de 1996 e organizado pelo Decreto 23/01 de 12 de Abril de 2001. O Decreto 24/01 de 12 de Abril de 2001 determina as tabelas de preços para os serviços prestados pelo Tribunal. O tribunal de Contas também faz parte da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI), Organização Africana de Instituições Superiores de Auditoria (AFROSAI) e a Organização da África Austral das Instituições Superiores de Auditoria (SADCOSAI). A participação nestas três organizações garante ao Tribunal o acesso aos padrões internacionais de auditoria da INTOSAI que são aceites pelo Banco Mundial para as auditorias das contas públicas.

6.28 O Tribunal de Contas é uma entidade externa, com a sua independência de jure assegurada por lei, e que tem as seguintes funções principais: (i) controlar e auditar as contas e situações financeiras do Estado, em especial a Conta Geral do Estado (CGE); (ii) efectuar a fiscalização preventiva de contratos acima de USD 350 000 e (iii) realizar a fiscalização sucessiva, i.e. auditorias de regularidade, dos organismos que efectuem despesas. Segundo a sua Lei Orgânica, (Artigos 58 e 60) o relatório e posição final do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado têm de ser apresentados à Assembleia Nacional e publicados no Diário da República.

6.29 O Presidente e os outros seis Juizes do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República. São seleccionados por um procedimento de concurso com base nas suas qualificações e experiência, por um júri constituído pelo Presidente do Supremo Tribunal, um membro do Conselho Superior de Magistratura e um Professor da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

6.30 Como parte do sistema judicial, o Tribunal essencialmente segue o modelo das Instituições Superiores de Auditoria de Itália, França, Portugal, Espanha e a maior parte dos países da América do Sul, em contraste com o sistema anglo-saxónico em que predomina o

⁷⁸ Lei 23/92 de 16 de Setembro de 1992, N.º. 3, Artigo 125.

modelo do Auditor Chefe. A ISA mais próxima de Angola na África Austral (em termos de objectivo e estrutura) é o Tribunal Administrativo em Moçambique. Este último, no entanto, lida com uma gama mais vasta de questões administrativas e tributárias, para além das contas públicas.

6.31 O Tribunal de Contas só entrou em funções efectivas muito recentemente, quando o seu primeiro Presidente foi nomeado em 4 de Abril de 2001. A sua independência de facto do poder executivo ainda tem que ser comprovada. Se confirmada pela prática real, tal independência iria permitir que o Tribunal desempenhasse um papel da maior importância na execução da estratégia de duas dimensões para a reforma das finanças públicas proposta pelo PEMFAR (ver Capítulo 2 bem como Secção D abaixo).

6.32 De acordo com a Lei Orgânica, o Tribunal tem poder para controlar e conduzir qualquer análise, revisão e supervisão de todos os funcionários, serviços e entidades que fazem parte da administração central e local, todos os institutos e associações, empresas públicas, outras empresas onde o Estado tenha uma posição maioritária, bem como outras entidades, privadas ou públicas, que executem transacções financeiras envolvendo recursos públicos. Em princípio o Tribunal tem, portanto, poder para controlar as várias UOs existentes.

Padrões de Auditoria e Cobertura

6.33 O Tribunal é obrigado, por lei, a emitir opiniões sobre o seguinte:

- Actividades financeiras do Estado no que se refere a passivo e activo, receitas e despesas, tesouraria e dívida pública;
- Conformidade com a Lei Orgânica do Orçamento e legislação que a apoia;
- Responsabilidades directas e indirectas do Estado, incluindo garantias;
- Inventário do património do Estado;
- Subvenções, subsídios, empréstimos e outras formas de ajuda pública; e
- Implementação de programas de acção, investimentos e financiamento de empresas com capital público, incluindo subsídios de emprego e aplicação de subsídios a fundos autónomos.

6.34 Acresce que o programa do Tribunal de controlos a priori é concebido para: (i) confirmar a legalidade e regularidade de recebimentos e pagamentos; e (ii) assegurar que os contratos oferecem os termos mais vantajosos quando são assinados.

Organização e Dotação de Pessoal

6.35 Para além do Gabinete do Presidente e seus funcionários, o Tribunal está jurisdicionalmente dividido em duas câmaras que se ocupam respectivamente dos controlos a priori e das auditorias a posteriori. Em termos de operações detalhadas, está dividido em duas Direcções, a saber: Direcção dos Serviços Técnicos (DST) que efectua todas as auditorias, e a Direcção dos Serviços Administrativos (DSA) que é responsável pela gestão financeira e de recursos humanos, transportes, relações públicas, documentação e tecnologia de informação. A Contadoria Geral, ou DST, é presidida pelo Auditor-Geral e está ainda subdividida em cinco departamentos, em que os dois primeiros são responsáveis pelos controlos a priori em várias jurisdições e instituições, enquanto os departamentos restantes se ocupam das auditorias a posteriori em várias jurisdições.

6.36 O Tribunal tem um problema de capacidade. A Lei Orgânica estipula que o Tribunal disponha de 170 funcionários: 7 juízes e um subdelegado de acusação; 3a directores, chefes de divisão e outros funcionários de gestão; 54 auditores profissionalmente qualificados e funcionários superiores; 15 técnicos de nível médio e os restantes são pessoal administrativo e de apoio. Só foram contratados 70 funcionários pelo Tribunal, em grande parte por causa da falta de espaço físico adequado. Dos 70, apenas seis têm qualificações para fazer auditorias, e só um deles tem capacidade para auditar um sistema de contabilidade computadorizada. Estão a receber formação em Portugal mais cinco funcionários de auditoria. Parece que os salários são totalmente inadequados para atrair o tipo certo de quadros; ainda não foi criado um único gabinete provincial muito embora esteja prevista a sua constituição.

Qualidade e Pontualidade dos Relatórios

6.37 O Tribunal ainda vai ter que publicar o seu primeiro relatório de auditoria da Conta Geral do Estado (CGE). A CGE para o ano fiscal que terminou em 31 de Dezembro de 2002 será a primeira a ser auditada pelo Tribunal. Já começaram os trabalhos preparatórios para esta tarefa. Na verdade, pediu-se às UOs, a partir de Janeiro de 2003, que apresentassem ao Tribunal uma lista detalhada de todas as transacções, receitas ou despesas. Estas listas serão comparadas com as posições financeiras apresentadas pelo MINFIN. Foi constituído um grupo de trabalho especial para efectuar este tipo de tarefa. A assistência técnica foi prestada por Portugal e INTOSAI que irá fornecer um programa de software para facilitar o trabalho do Tribunal. Embora seja muito cedo para avaliar a qualidade e eficiência do Tribunal na condução deste trabalho, parece, no mínimo, que foram tomadas todas as medidas necessárias para se minimizarem os riscos de se chegar a um produto final insatisfatório.

Aplicação das Recomendações do Tribunal pelo Governo

6.38 Em Angola, a legislação atribui ao Tribunal de Contas o poder para impor penalidades e multas a instituições e indivíduos por uma série de infracções, incluindo, por exemplo, a não apresentação de posições financeiras dentro do prazo devido, ou o não fornecimento das informações pedidas pelo auditor. Parece ser uma das grandes vantagens potenciais do modelo de Angola. No entanto, este poder de aplicação ainda precisa de ser comprovado na prática, visto que a maior parte das ISA sofrem do mal das suas recomendações serem frequentemente ignoradas pelo Governo durante vários anos.

6.39 A relação e colaboração existente entre o Tribunal e a Comissão de Economia e Finanças da Assembleia Nacional ainda tem que ser iniciada. O primeiro teste será em Março de 2004, quando o Tribunal vai ter que apresentar o seu primeiro relatório à Assembleia Nacional

E. PRINCIPAIS ÁREAS DE REFORMA

6.40 A autonomia financeira do Tribunal de Contas está longe do grau de independência que a lei lhe confere. Se bem que o Ministério das Finanças (MINFIN) normalmente aceite as propostas orçamentais apresentadas pelo Tribunal, o subsequente racionamento de dinheiro pelo MINFIN afecta tanto o Tribunal como os ministérios executores. De acordo com o Tribunal, enquanto o seu orçamento anual é parte do orçamento do sector público, ele é uma entidade soberana, assim como a Assembleia Nacional e o Governo. Uma maior previsibilidade dos recebimentos orçamentais iria, naturalmente, aumentar a eficiência operacional do Tribunal.

6.41 É importante afrouxar a prática actual de controlos *a priori* efectuados pelo Tribunal enquanto se reforçam os mecanismos de controlo interno. A atribuição das funções de controlo *a priori* ao Tribunal de Contas é compatível com a Declaração de Lima sobre os princípios fundamentais que regem o controlo das finanças públicas (IX Congresso INTOSAI, Outubro de 1997). A Secção 2 da Declaração ressalta o facto de “os controlos *a priori* por um Tribunal Superior apresentarem o benefício de se evitarem actos prejudiciais mas, ao mesmo tempo, poderem criar um fardo administrativo excessivo ao Supremo Tribunal, bem como uma certa confusão na distribuição de responsabilidades de acordo com os direitos públicos”. No entanto, em muitos países, foram eliminados os controlos *a priori* pelo Tribunal de Contas, pois poderiam dar margem a um eventual conflito de interesses. Tais controlos podem também diluir a independência do Tribunal, ao colocarem-no numa posição de terem de auditar o seu próprio trabalho. As auditorias preventivas são, normalmente, uma função do sistema de auditoria e controlo interno, e não de uma auditoria externa. Recomenda-se que estes controlos *a priori* pelo Tribunal de Contas sejam circunscritos e até eliminados, *na medida em que os controlos internos estão a ser reforçados*.

6.42 São essenciais quadros de pessoal e níveis de compensação adequados para assegurar a independência de facto do Tribunal. Ainda não se sabe muito bem em que medida é que o Tribunal consegue aplicar os padrões de auditoria, tendo em conta o número reduzido e a experiência do seu pessoal. O Tribunal apresentou à Assembleia Nacional uma proposta para aumentar o seu quadro de funcionários bem como os seus níveis salariais. O pedido está agora com o Presidente da República.

6.43 O tempo permitido para apresentação da CGE ao Tribunal deveria ser reduzido para seis meses. Segundo o Artigo 58 da Lei Orgânica do Orçamento, o Governo tem de apresentar ao Tribunal de Contas a CGE de um determinado ano até ao dia 31 de Dezembro do ano seguinte. Este longo intervalo levanta questões quanto à relevância e utilidade da CGE. Em especial, este calendário impede que a Assembleia Nacional faça uma apreciação integral do desempenho da execução orçamental para um determinado ano e a use como um elemento integrante do processo de aprovação do OGE para o ano seguinte. Isto prejudica o processo de aprendizagem e torna difícil a incorporação das lições relativas ao exercício fiscal anterior no modelo daquele que está imediatamente a seguir.

6.44 Deveriam ser cuidadosamente avaliados e incorporados nas avaliações das necessidades financeiras do Tribunal os custos referentes à inclusão das empresas públicas de maior dimensão no programa de trabalho do Tribunal e suportados pelo OGE. Embora as responsabilidades do Tribunal incluam o controlo das posições financeiras das empresas públicas, essas funções não fazem parte do programa de trabalho actual e para 2004 da instituição. Dada a importância económica e financeira de algumas empresas públicas fundamentais em Angola, a partir de 2005 não deveriam ficar fora do programa de trabalho do Tribunal. As questões de capacidade podem ser temporariamente resolvidas através de contratação externa (*outsourcing*), ou seja, contratação de empresas de auditoria de renome internacional que possam efectuar auditorias regulares em determinadas empresas públicas, em representação do Tribunal⁷⁹.

⁷⁹ Isto não isentaria o Tribunal de fiscalizar o trabalho da firma de auditoria e de garantir o controlo de qualidade. A contratação externa podia também criar limitações de capacidade de uma natureza diferente: “Em qualquer caso, a ISA tem de dispor de um quadro de pessoal com as competências necessárias para este tipo de auditoria,

6.45 Em consonância com a estratégia de reforma de duas dimensões, que se propõe no PEMFAR, o Tribunal deveria ter poderes para conduzir auditorias estratégicas regulares sobre os mecanismos de compensação entre o MINFIN e a Sonangol (ver Capítulos 2, 4 e 7). Isto seria um elemento importante da “circunscrição” dos chamados mecanismos não convencionais de execução orçamental já discutidos neste relatório. Ao realizá-las, o Tribunal estaria verdadeiramente comprometido com o processo de reforço dos mecanismos formais de execução orçamental e de redução dos informais. Esta participação poderia ser o teste mais importante da relevância e independência do Tribunal.

6.46 A atenção final do Tribunal de Contas deveria residir numa estratégia – em coordenação estreita com a INF e com o MINFIN de uma forma mais geral⁸⁰ – destinada a reforçar os controlos de gestão ao nível das UOs e empresas públicas fundamentais, em vez de tentar detectar e eliminar cada uma das irregularidades de gestão e financeiras encontradas nos processos de gestão dos recursos públicos de Angola.

especialmente auditoria financeira, com vista a apreciar a qualidade do trabalho, mesmo que o trabalho seja contratado externamente.” (Havens, *op. cit.*, p. 209).

⁸⁰ Uma parte desta coordenação poderia ser feita através da incorporação de acções de reforma relacionadas com o Tribunal no programa de trabalho do PMFP do MINFIN, para ajudar a assegurar que, de futuro, seriam afectados recursos orçamentais suficientes para os esforços de reforma do Tribunal.

7. O ENQUADRAMENTO FIDUCIÁRIO PARA A GESTÃO DE RECEITAS PETROLÍFERAS EM ANGOLA

No centro do enquadramento fiduciário para a gestão das receitas petrolíferas em Angola está a relação especial entre o Ministério das Finanças, Banco Central e a empresa nacional de petróleo, Sonangol. Propõe-se uma transição para uma relação integralmente funcional entre estas três instituições chave. Este “caminho para a normalização” é a base para a segunda dimensão da estratégia de reforma proposta no PEMFAR e deveria compreender: (i) a criação de mecanismos de elaboração de relatórios claros da Sonangol ao Ministério das Finanças e Banco Central sobre todas as transacções efectuadas em representação do Tesouro; (ii) o reforço de mecanismo de controlo interno (no Ministério das Finanças e na Sonangol) para garantir que essas transacções são realizadas de acordo com objectivos de política fiscal legítimos e práticas de gestão de despesas públicas aceitáveis; e (iii) procedimentos de contabilidade aperfeiçoados, mediante os quais a Direcção Nacional de Contabilidade no MINFIN obtém da Sonangol toda a informação que precisa para preparar a Conta Geral do Estado anual e os Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental.

A. HISTÓRICO

7.1 As receitas do petróleo e do gás são fundamentais para todo o desempenho económico, social e, na verdade, político de Angola. As receitas de petróleo já representam 40% do PIB, 80% das receitas do governo e 95% dos ganhos em divisas estrangeiras. Espera-se que estas receitas cresçam rapidamente à medida que se concretize a exploração de grandes reservas de petróleo offshore e de gás natural.

7.2 Se bem que a experiência até à data não tenha sido muito encorajadora, a verdade é que estas reservas, se forem devidamente geridas, tem potencialidade para impulsionar a recuperação económica e social de Angola. Nos últimos meses, o Governo mostrou cada vez mais o seu comprometimento com a adopção de um enquadramento fiduciário para gerir as receitas petrolíferas concebido de modo a corrigir o anterior uso inadequado ou o abuso, e oferecer os impactos de desenvolvimento positivos que se espera do sector.

7.3 Os principais organismos envolvidos na gestão das receitas petrolíferas são: MINFIN, BNA, MINPET e Sonangol. Em teoria, os papéis e responsabilidades destes organismos são os seguintes:

- *MINFIN*: política económica e financeira global, gestão orçamental, cobrança de impostos, auditoria e verificação, e fiscalização da Sonangol como representante do Estado.
- *BNA*: banco depositário dos pagamentos de impostos e outros relacionados com o petróleo, câmara de compensação dos fluxos financeiros, gestão da dívida e moeda estrangeira.
- *MINPET*: política sectorial e sua fiscalização.
- *Sonangol*: Representante do Estado no sector como concessionária, auditorias de custos, cobrança de um número determinado de pagamentos devidos ao Estado e participante comercial no sector.

7.4 Na prática, as considerações de expediente corroeram muitas das responsabilidades individuais dos organismos, tendo-as transferido para a Sonangol. Dispondo de um melhor quadro de pessoal, mais fundos e de um controlo crítico na produção do petróleo, a Sonangol assumiu estas responsabilidades ou a pedido do Governo ou então assumiu-as por sua própria iniciativa com vista a solucionar os próprios insucessos que, de outra forma, poderiam ter um impacto adverso no desempenho comercial da Sonangol.

7.5 Este Capítulo examina três dimensões chave do enquadramento fiduciário para a gestão das receitas petrolíferas de Angola, nomeadamente: a) tributação; b) operações típicas do Tesouro (incluindo gestão da dívida e divisas estrangeiras); e c) governação do sector (funções reguladoras e fiscalizadora da Sonangol). Faz-se uma análise crítica do desempenho em cada uma das áreas, com especial incidência na influência das considerações de expediente e recomendam-se várias medidas para as reformas ou uma via para a normalização dos papéis dos vários organismos envolvidos⁸¹.

B. TRIBUTAÇÃO DO PETRÓLEO

7.6 Os fluxos de receitas de petróleo começam com a tributação do petróleo. Para fins deste Capítulo, a tributação é considerada como incluindo todas as formas de impostos e outros pagamentos exigidos por lei ou cláusulas contratuais. Nestas circunstâncias, as principais componentes da tributação petrolífera em Angola são as seguintes:

- *Bónus*. Trata-se de pagamentos únicos em dinheiro, em que o mais importante é pago na altura da adjudicação de um contrato para explorar e produzir. Podem também aplicar-se pagamentos de bónus por ocasião da declaração de uma descoberta comercial ou do começo da produção. Outros bónus, recentemente introduzidos, vão para fundos sociais. Os bónus são licitados por investidores estrangeiros potenciais e pagos à companhia nacional de petróleo, Sonangol.
- *Royalties*. As “royalties” são calculadas como uma percentagem da produção bruta de cada uma das áreas de concessão ou de contrato. As royalties existentes são da ordem de 16,67% a 20%. As royalties e impostos indicados abaixo são pagos ao Ministério das Finanças.
- *Imposto sobre o Rendimento do Petróleo*. O Imposto sobre o Rendimento do Petróleo (PIT) aplica-se a uma taxa de 65,75% sobre os lucros normais provenientes das áreas de concessão mais antigas, e de 50% no lucro do petróleo oriundo das mais recentes áreas do Acordo de Produção Partilhada (PSA).
- *Imposto sobre Transacções Petrolíferas*. O Imposto sobre Transacções Petrolíferas (PTT) só se aplica à Área de Concessão de Cabinda e foi concebido para assegurar

⁸¹ Este Capítulo tem por base o Estudo de Diagnóstico do Sector Petrolífero, recentemente concluído, que foi financiado conjuntamente pelo Governo Angolano e Banco Mundial. O objectivo deste Estudo de Diagnóstico era analisar o sector petrolífero a montante (isto é, actividade de produção de crude) na medida que tal afectava as finanças públicas do país. Os objectivos específicos consistiam em assistir o Governo a aumentar a transparência dos fluxos de receitas provenientes da produção petrolífera e criar capacidade para gerir esses fluxos.

que o Governo receba uma quota maior dos lucros da Área de Concessão quando os preços do petróleo estão muito elevados.

- *Lucro do Petróleo.* Os investidores que funcionam ao abrigo de PSAs, incluindo a Sonangol, são obrigados a pagar ao Governo, através da Sonangol, uma parte da sua produção depois de efectuada a recuperação do custo. Esta quota do Lucro do Petróleo é negociada por cada contrato individual, e aumenta em função da sua produção diária ou cumulativa.
- *Pagamentos ao Governo Provincial.* Estes pagamentos são feitos aos Governos de Cabinda e Zaire dos fundos do PIT. Os pagamentos são feitos directamente pelas empresas petrolíferas e o Ministério das Finanças faz os necessários ajustes às receitas PIT participadas.

7.7 As receitas provenientes de todas estas fontes são, actualmente, da ordem de USD 4 700 milhões e, conforme se indicou acima, espera-se que aumentem rapidamente nos próximos anos.⁸²

7.8 Durante algum tempo, o Governo tem recorrido a procedimentos de auditoria com o propósito de assegurar que os impostos avaliados e pagos sejam efectuados correctamente. O primeiro destes procedimentos é uma auditoria do “valor pelo dinheiro” conduzida em nome da Sonangol. Esta auditoria verifica ou põe em causa, conforme seja o caso, os custos invocados pela indústria como recuperáveis contra os pagamentos exigidos de impostos ou lucros sobre o petróleo. A segunda auditoria, preparada para a Direcção Nacional de Impostos (DNI) no MINFIN, é uma auditoria dos impostos, que verifica ou interpela o cálculo do contribuinte dos pagamentos devidos e dos pagamentos feitos. Estas auditorias são conduzidas por empresas internacionalmente qualificadas e reconhecidas, seleccionadas por concurso internacional transparente. A Sonangol é abrangida por ambas auditorias e tratada da mesma forma que os seus parceiros internacionais. Como resultado destas duas auditorias, e das contas e facturas originais em US dólares em que se apoiam, o Governo recebe regularmente um conjunto muito fiável de valores em US dólares para pagamentos de impostos devidos, pagamentos efectuados e receitas recebidas, excepto em relação à Sonangol.

7.9 São indispensáveis números fiáveis quanto à cobrança e pagamentos de impostos para a gestão das receitas petrolíferas e, neste domínio, Angola está seguramente numa posição vantajosa. Ainda há, no entanto, que resolver uma série de outros assuntos. O primeiro destes diz respeito ao pagamento da Sonangol, ou ao aparente não pagamento de impostos.

7.10 Os relatórios sobre pagamentos feitos contra pagamentos devidos indicam que os pagamentos da Sonangol são irregulares, atrasados e frequentemente bastante abaixo do que os auditores calculam como devido. Esta situação é, muitas vezes, interpretada como intencional por parte da Sonangol, que é acusada de muitas vezes suspender os pagamentos para cobrir ineficiências ou o uso inapropriado de fundos, o que não é necessariamente o caso. Conforme se sugere na Secção A, a Sonangol, a pedido do Governo, efectua uma vasta gama de actividades ou funções em representação do Estado (ver discussão de despesas

⁸² O volume irá certamente sofrer um aumento extraordinário. O ritmo do crescimento da receita dependerá adicionalmente do caminho futuro dos preços do petróleo.

quasi-fiscais sob o próximo título). No passado, o Estado deixou, algumas vezes, de reembolsar a Sonangol, ou então protelou esse reembolso, o que fazia com que a Sonangol tivesse dificuldade em cumprir as suas próprias obrigações, pondo em risco a sua actuação comercial. A reacção da Sonangol foi reduzir os pagamentos dos impostos e lucros sobre o petróleo que deve ao Estado no valor dos custos que incorreu em representação do Governo.

7.11 As consequências desta prática para uma gestão eficaz das receitas são adversas. Os pagamentos totais a Angola do sector petrolífero são declarados abaixo do seu valor e os pagamentos finais líquidos são incertos e atrasados como resultado de negociações contenciosas e muitas vezes prolongadas entre a Sonangol e o MINFIN, sobre as compensações fiscais lícitas. Surgem disputas porque, no passado, não existia clareza quanto às actividades que se qualificam para tratamento compensatório e porque as despesas sob as categorias que se qualificam não foram auditadas.

7.12 A segunda questão remanescente diz respeito à conversão dos valores em US dólares e contas em Kwanzas. O Estudo de Diagnóstico das Receitas Petrolíferas revelou uma série de discrepâncias nos valores reportados em Kwanzas das receitas petrolíferas entre os vários organismos envolvidos (MINFIN, BNA e Sonangol). Enquanto vários observadores externos interpretam estas conclusões como uma prova de abusos, o Estudo propriamente dito atribui-as sobretudo a falhas institucionais. As conversões em Kwanzas dos valores em dólares deram-se em várias ocasiões e a taxas de câmbio diferentes pelos diversos organismos, o que resultou em confusão e, inevitavelmente, em algumas discrepâncias entre os pagamentos reportados como feitos e as receitas reportadas como recebidas, o que não existe nos valores em dólares. Em resposta, o Governo continuará a reportar em valores expressos em dólares, prática que começou recentemente, e deu prioridade elevada à melhoria do processo de verificação e harmonização dos valores expressos em Kwanzas entre as várias agências governamentais.

7.13 A questão final é a transparência – os relatórios públicos das receitas petrolíferas. A transparência é importante por várias razões: a) promove o debate público e democrático sobre o uso das receitas; b) actua no sentido de aumentar a responsabilização nos ramos executivo e legislativo a todos os níveis do governo, reduzindo as oportunidades de corrupção e de potencial uso indevido dos fundos públicos; e c) uma exigência cada vez maior, por parte dos cidadãos nacionais e das instituições financeiras internacionais (públicas e privadas), organizações dadoras e sociedade civil internacional, a transparência traz consigo a expectativa de atracção de um maior financiamento e investimento. Enquanto, antigamente, o Governo não estava preparado para divulgar publicamente as suas receitas do petróleo, hoje em dia está perfeitamente apto a fazê-lo, e as dificuldades de implementação parecem estar mais associadas com a capacidade institucional do que com a falta de vontade. Os números das receitas apareceram na página da internet do MINFIN, e o Governo também autorizou a sua publicação no último Relatório dos Funcionários do FMI sobre o Artigo IV. Há algumas dificuldades com o acesso a estas duas fontes e acesso pelo público é limitado.

C. OPERAÇÕES QUASE DA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA DO TESOIRO EFECTUADAS PELA SONANGOL

Panorama Geral

7.14 As actividades que a Sonangol efectua em representação do Tesouro estão no centro dos mecanismos não convencionais de execução orçamental, conforme atrás se referiu. Estas

compreendem as actividades quase fiscais (incluindo os subsídios aos preços dos combustíveis) e o serviço dos empréstimos garantidos pelo petróleo, em nome do Estado.

7.15 Todas essas transacções são realizadas fora do enquadramento orçamental formal, o SIGFE. Existe um risco sempre presente de que o montante total executado ultrapasse as metas fiscais do OGE. Isto seria, obviamente, uma situação inimiga da disciplina fiscal agregada e da estabilidade macroeconómica. Além do mais, o facto de tais despesas não estarem sujeitas a controlos automáticos do SIGFE também implica que as linhas da responsabilização não estão bem demarcadas. Adicionalmente, a sua presença dá azo a mecanismos de compensação complexos e na sua maioria informais entre a Sonangol e MINFIN.

7.16 Porque a Sonangol controla os volumes de petróleo necessários para garantir empréstimos a Angola, porque está familiarizada com os mercados petrolífero e financeiro e porque dispõe do necessário conhecimento comercial, a Sonangol é o principal organismo que trata de obter empréstimos em representação do Estado, ultrapassando grandemente o MINFIN e o BNA, não obstante a existência de uma Comissão de Gestão da Dívida (consultar Capítulo 4) em que todos os três organismos têm, nominalmente, um papel a desempenhar. Para além da dívida que contrai em representação do Estado, a Sonangol também aumenta a sua própria dívida. Como a Sonangol é propriedade do estado, esta dívida é, portanto, essencialmente parte da dívida nacional juntamente com a dívida do Estado⁸³.

7.17 A solução de “expediente” revelou ter custos financeiros muito elevados para o Governo, porque conduziu à acumulação de impostos em atraso por parte da Sonangol. Durante a década de 90, existia um mecanismo de compensação formal através da chamada “conta do petróleo” no BNA, através da qual o BNA actuava como uma “câmara de compensação” para os fluxos financeiros - em Kwanzas e em US dólares - entre o MINFIN, BNA e Sonangol. Este mecanismo faliu porque os três parceiros não observaram integralmente os termos da legislação. A Sonangol deixou de pagar as suas obrigações “exigíveis em dinheiro” através da “conta do petróleo” antes do fim de 2000, e começou a acumular impostos em atraso ao Tesouro que ascenderam a 4,6% do PIB em 2001.

7.18 Para além disso, o Banco Central foi excluído dos mecanismos de compensação e ficou parcialmente incapaz de fiscalizar as divisas estrangeiras do país. Uma preocupação legal e fiduciária da maior importância surgiu como resultado do insucesso da “conta do petróleo” em 2001: a partir daí, o BNA é excluído dos mecanismos de compensação, ficando assim impedido de desempenhar o seu papel de Gestor Oficial do Estado de todas as divisas estrangeiras. Isto viola o espírito da Lei Orgânica do Banco Central.

7.19 Do ponto de vista fiscal, as operações características do Tesouro, que a Sonangol executa, não podem ser ignoradas pois atingiram uma magnitude considerável. Segundo o Relatório Final de Execução Orçamental de 2002, as despesas da Sonangol (excluindo subsídios e serviço da dívida) fora do âmbito do SIGFE representavam quase 11% do total das despesas públicas efectuadas no período. Adicionalmente, como representante do Tesouro, a Sonangol manuseou, em 2002, USD 1 200 milhões para atender ao serviço dos

⁸³ Estas práticas, a par de uma evidente falta de coordenação entre os vários organismos envolvidos, dificultaram imensamente o acesso a dados exactos ou completos sobre a dívida de Angola, uma situação que é confirmada pelo Estudo de Diagnóstico do Petróleo e pelas missões do Banco Mundial e do FMI durante os últimos anos. A falta de transparência, por seu turno, enclausurou o país numa série de empréstimos garantidos pelo petróleo como a única fonte de empréstimos, resultando em preços elevados e prazos curtos, sublinhando mais uma vez a necessidade de se avançar para uma maior transparência.

empréstimos garantidos pelo petróleo. Em 2002, os subsídios aos preços orçamentados montavam a cerca de USD 300 milhões, dos quais USD 220 milhões (equivalente a 2% do PIB) estavam em atraso no fim do ano. A maior parte destes subsídios de preços atrasados (89,8%) eram devidos à Sonangol Holding (através da Sonangol Distribuidora) pelo fornecimento de produtos petrolíferos abaixo do preço de mercado.

7.20 A “conta do petróleo” foi suspensa em 2002 e substituída por mecanismos de compensação essencialmente informais, envolvendo a Sonangol e o MINFIN, excluindo, mais uma vez, o BNA. Esses mecanismos assumem a forma de compensações através de impostos e do lucro do petróleo, em que a Sonangol “paga a si própria” as despesas que incorreu em nome do Tesouro. Uma das principais complicações – conforme se referiu no Capítulo 4 – é o facto de a Conta Única do Tesouro (CUT) já não poder absorver a totalidade das transacções fiscais, o que é uma violação do Protocolo entre o BNA e o MINFIN.

7.21 Independentemente do grau de organização a que estes mecanismos não convencionais possam chegar, a verdade é que eles violam as regras da lei. Conquanto o processo de compensação parecesse, durante 2002, ser conduzido de uma forma algo aleatória, a partir de 2003 tornou-se bastante mais organizado e previsível. Este facto, em si próprio, apresenta o perigo adicional de se criar uma “funcionalidade” artificial que pode levar à perpetuação de um mecanismo que viola a legislação básica e, em última instância, enfraquece o Ministério das Finanças como a principal instituição fiscal de Angola.

7.22 Na parte restante desta secção, discutir-se-á em mais pormenor, o funcionamento e eventual colapso da “conta do petróleo”, seguindo-se uma análise dos mecanismos de compensação mais comuns actualmente em vigor entre o MINFIN e a Sonangol.

O Mecanismo da Conta do Petróleo

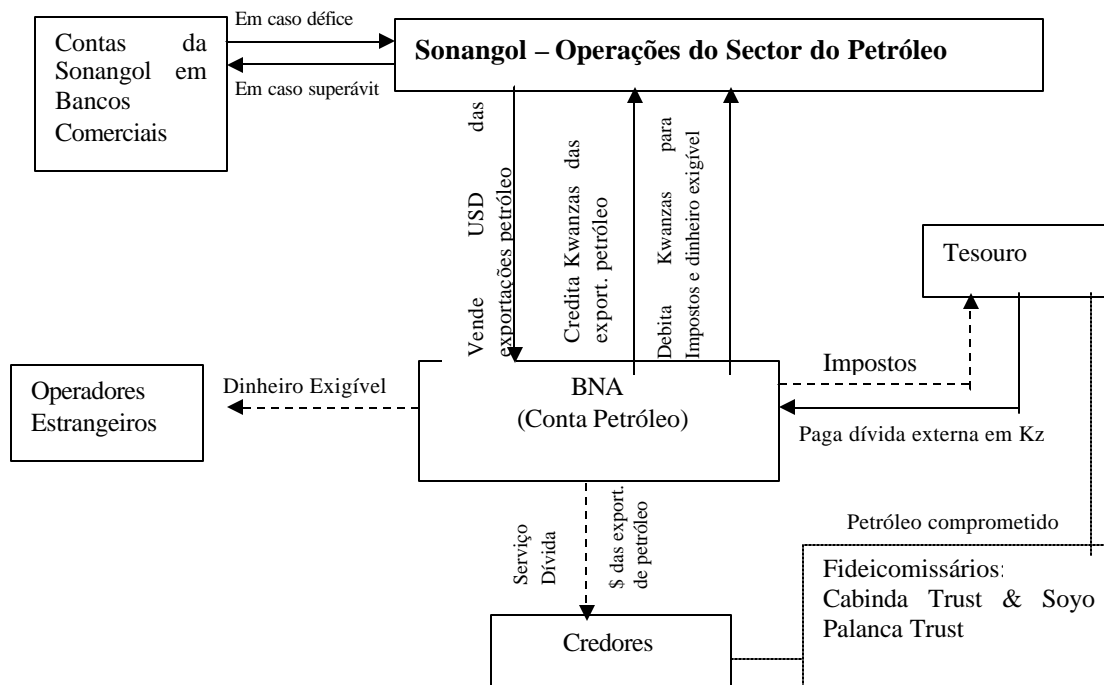
7.23 No anterior mecanismo da conta do petróleo, criava-se uma conta de trânsito no BNA onde eram registadas todas as transacções de crédito e débito entre a Sonangol e o Tesouro e entre a Sonangol e seus parceiros estrangeiros. O BNA actuava como uma câmara de compensação para os fluxos financeiros envolvidos, que eram essencialmente fluxos em divisas estrangeiras. Isto assegurava que o BNA era a entidade principal de gestão das divisas estrangeiras.

7.24 Os Decretos 15/89⁸⁴ e 30/95⁸⁵ pareciam definir claramente os mecanismos de fluxos financeiros, se bem que complexos: a Sonangol venderia ao BNA todos os proventos das exportações de petróleo. Por seu turno, o BNA credita a companhia com os Kwanzas correspondentes. Destes, a empresa pagaria as suas obrigações principais, ou seja, impostos ao Tesouro e dinheiro exigível aos operadores. Se houvesse algum excedente, este seria transferido para uma conta da Sonangol num banco comercial e, se houvesse um défice, transferir-se-iam fundos das contas da Sonangol em bancos comerciais para o BNA. A Figura 7.1 ilustra o funcionamento deste mecanismo.

⁸⁴ A Sonangol deveria entregar ao OGE as receitas arrecadadas no âmbito do seu papel de concessionária, sendo autorizada a reter até 10% desses valores para pagar a fiscalização das entidades que prestam serviços.

⁸⁵ As companhias sujeitas ao regime geral de divisas deveriam vender ao BNA a totalidade das receitas em divisas resultantes de exportações de crude e ser creditadas pelo montante correspondente em Kwanzas - Artigo 1, nº. 2 e Artigo 3, nº. 1 e 3.

Figura 7.1: Fluxos Financeiros segundo o Decreto 30/95



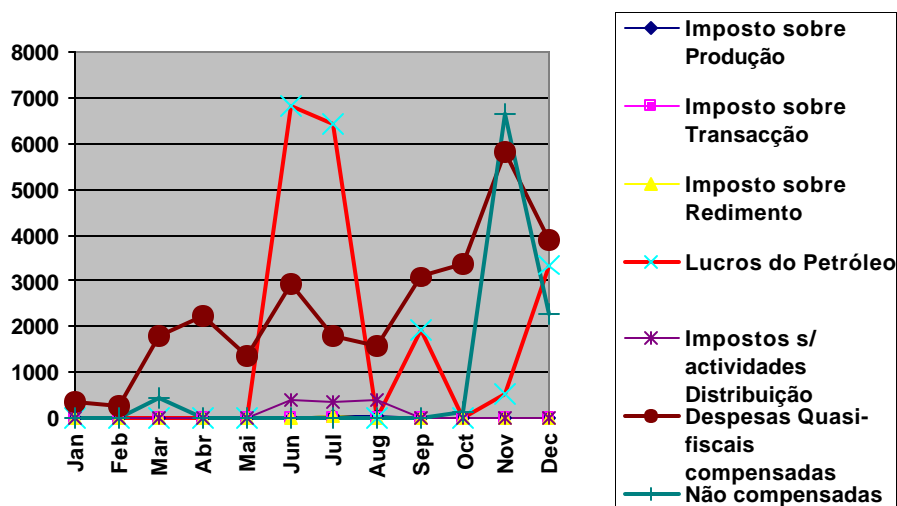
7.25 Na prática, o mecanismo ruíu porque os dinheiros devidos à Sonangol da conta de trânsito não eram transferidos integralmente ou suficientemente depressa de modo a habilitar a Sonangol a cumprir as suas obrigações tributárias nem o exigível em dinheiro junto dos seus parceiros estrangeiros de associação comercial (obrigações de pagamento da Sonangol como um participante no capital em operações de joint venture). A resposta da Sonangol a este estado de coisas foi reter na sua própria conta as receitas em divisas e, ignorando o BNA, pagar os seus impostos e obrigações de realização de capital directamente, minando as responsabilidades do BNA de gestão de divisas estrangeiras.

Um Mecanismo Informal de Compensação

7.26 A acumulação recíproca de atrasados (impostos atrasados por parte da Sonangol e subsídios ao preço dos combustíveis do lado do Tesouro) parece ter sido a principal motivação para a introdução de algum tipo de mecanismo de compensação (se bem que informal) para substituir a “conta do petróleo”, mas sem a participação do BNA.

7.27 O novo mecanismo funciona sobretudo através de compensações em impostos e lucros do petróleo: as despesas da Sonangol em nome do Tesouro são deduzidas das suas obrigações para com o próprio Tesouro. Durante 2002, este mecanismo parece ter sido utilizado como uma forma parcial de compensação, aplicando-se apenas às despesas feitas pela Sonangol em substituição do Tesouro – permitindo ainda a acumulação de subsídios ao preço dos combustíveis por parte do Tesouro (conforme se verificou no Capítulo 4, Gráfico 4.1). O Gráfico 7.1 abaixo mostra o mecanismo que funcionou durante 2002.

**Gráfico 7.1: O Mecanismo Informal de Compensação em Vigor em 2002
(milhões de Kz)**



Fonte: Sonangol.

7.28 As despesas de natureza quasi-fiscal (excluindo o serviço da dívida externa) foram compensadas durante 2002 sobretudo, mas não exclusivamente, com os lucros do petróleo (ver Capítulo 7.1)⁸⁶. Estima-se que o total das despesas quasi-fiscais da Sonangol, excluindo as relacionadas com o serviço da dívida, tenha atingido USD 597 milhões. O calendário das despesas e das compensações ao longo do ano dá origem a uma série de observações:

- Nem todos os gastos de natureza quasi-fiscal da Sonangol foram contrabalançados em 2002 através de compensações. Os gastos quasi-fiscais não compensados em 2002 foram regularizados com obrigações do Tesouro durante 2003.
- As despesas quasi-fiscais da Sonangol em 2002 começaram por ser baixas e aumentaram substancialmente a partir de Março, tendo atingido o máximo em Novembro. Este padrão reflecte simultaneamente uma procura maior para despesas relacionadas com o processo de paz (por exemplo, o aquartelamento de antigos rebeldes da UNITA) e maiores subsídios ao preço de combustíveis, na falta de ajustamentos do preço dos produtos petrolíferos, no contexto de uma economia altamente inflacionária.
- O processo de compensação, na verdade, tomou forma a partir de Maio, e assentava sobremaneira nas compensações através dos lucros do petróleo (também se registou, ao longo de 2002, algum recurso menor a compensações tributárias). É interessante referir que a compensação baseada nos lucros do petróleo esteve substancialmente “concentrada” nos meses de Junho e Julho, o que provavelmente foi um factor das dificuldades de fluxo de caixa que afectaram o Tesouro no quarto trimestre de 2002.

⁸⁶ Parece que a maior parte do serviço da dívida conduzido através da Sonangol foi contrabalançado por compensações tributárias em 2002.

7.29 Poder-se-ia argumentar que, em grande medida, 2002 foi um ano excepcional e que os fenómenos fiscais observados ao longo desse ano reflectiram as novas necessidades (ou seja, despesas relacionadas com a desmobilização) decorrentes do processo de paz. Durante 2003, no entanto, continuou a funcionar um mecanismo informal de compensação, sem qualquer garantia de operar numa base mais previsível e sistemática.

7.30 As “regras informais do jogo” relativas aos mecanismos de compensação adoptados no curso de 2003 são as seguintes. Os gastos quasi-fiscais são agora totalmente contrabalançados com os lucros do petróleo, enquanto o serviço da dívida externa assumido pela Sonangol é retribuído por compensações tributárias. Se bem que o valor total das compensações em 2003 não tenha sido disponibilizado à equipa do PEMFAR, calcula-se que as compensações através do lucro do petróleo tenham sido mais que suficientes para cobrir as operações de competência do Tesouro, não relacionadas com a dívida, efectuadas pela Sonangol. Por seu turno, os custos associados com o serviço da dívida externa protagonizados pela Sonangol são deduzidos mensalmente dos impostos devidos. Aplicou-se a sequência teórica seguinte em todos os meses:

- Se o serviço da dívida devido (assumido pela Sonangol) = X
- E os impostos devidos pela Sonangol = Y < X
- Então o Tesouro emite uma ordem de pagamento a favor da Sonangol no equivalente a X.
- Por último, a diferença (Y-X) é transportada para o mês seguinte.

7.31 A estimativa do total do serviço da dívida externa assumido pela Sonangol em representação do Tesouro na forma descrita acima é aproximadamente USD 1 200 milhões.

7.32 Adicionalmente, conforme se referiu no Capítulo 3, o Orçamento Revisto de 2003 incorporava cerca de USD 257 milhões para cobrir bens e serviços pagos directamente pela Sonangol, introduzindo assim um maior grau de previsibilidade (para o MINFIN) no que respeita ao comportamento das compensações através de lucros petrolíferos⁸⁷. Os números preliminares da Sonangol até Outubro de 2003 já indicam, no entanto, um valor total de cerca de USD 815 milhões (dos quais, USD 421 milhões como subsídios ao preço do combustível) em obrigações do Tesouro contra a Sonangol. Nestas circunstâncias, as despesas orçamentadas da Sonangol ficaram bastante abaixo das reais acumuladas até Outubro de 2003. Embora se trate de um passo importante, a orçamentação das despesas quasi-fiscais da Sonangol não é, em si, suficiente para assegurar que o sistema de execução não convencional não mine a disciplina fiscal no seu conjunto.

D. GOVERNAÇÃO DO SECTOR DO PETRÓLEO

7.33 A governação do sector tem uma influência dupla na gestão das receitas petrolíferas: a) através de certos aspectos da regulamentação do sector efectuada pela Sonangol na sua qualidade de Concessionária; e b) através da fiscalização das operações de investimento da Sonangol.

7.34 *Sonangol como Concessionária.* Como detentora do título de cada exploração e da licença de produção de petróleo, ou Concessionária, um dos papéis mais importantes da Sonangol é aprovar todos os grandes contratos de aquisições. Dada a participação da

⁸⁷ É importante registar que a mera introdução de uma cifra no OGE não significa que as despesas reais se fossem processar no quadro de um sistema orçamental formal (ou seja, através do SIGFE e da CUT).

Sonangol no capital de uma série de empresas de serviços e abastecimentos aos campos petrolíferos, há uma forte probabilidade de um conflito de interesses no exercício do seu papel de Concessionária. A adjudicação de contratos de aquisições a fornecedores não competitivos poderia elevar significativamente os custos, especialmente quando as cláusulas do contrato prevejam uma recuperação de custos com um “enriquecimento”, ou seja, com uma recuperação superior a 100%. O grande impacto negativo de esta inflação do custo não será no investidor estrangeiro (que recuperará o custo através dos impostos) nem na Sonangol, cujos subsidiários beneficiarão das adjudicações dos contratos, mas sim no Tesouro, que verá reduzidas as receitas dos impostos, e talvez até de uma forma muito significativa. Este potencial problema foi identificado no Estudo de Diagnóstico do Sector Petrolífero e, se bem que a Sonangol dispute a sua existência, a verdade que ela foi confirmada em reuniões informais com as companhias petrolíferas internacionais, parceiras da Sonangol.⁸⁸

7.35 *Fiscalização da Sonangol.* Sendo uma empresa integralmente estatal, a Sonangol produz e consome fundos públicos numa escala maciça. As necessidades de investimento da Sonangol vão aumentar rapidamente no futuro próximo para financiar a sua quota de 20% de exploração de campos petrolíferos de águas profundas, com um custo individual estimado superior a USD 1 000 milhões. Estão também a ser considerados outros investimentos volumosos, tais como a participação num projecto de exportação de GNL e numa refinaria comunitária com capacidade para 300 000 barris/dia, em Lobito. Estes investimentos têm, obviamente, um significado macroeconómico importante e só deveriam acontecer no contexto de um cuidadoso debate orçamental que tome em consideração não apenas os méritos dos investimentos em si e o uso dos fundos públicos, em particular, mas também as necessidades orçamentais concorrentes, tais como a infra-estrutura social e outra. Infelizmente, o Estado não está cabalmente habilitado a exercer a fiscalização necessária. O MINFIN, o representante do Estado no Conselho da Sonangol, não tem capacidade nem recursos para examinar ou fiscalizar, de uma forma crítica, o desempenho e planos da Sonangol, não obstante a sua importância macroeconómica.

E. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

7.36 É extraordinariamente importante para Angola a execução de um enquadramento fiduciário adequado para a gestão das receitas petrolíferas. Já se verificou algum progresso neste domínio, mas ainda há uma agenda significativa a cumprir. Os parágrafos abaixo resumem as observações feitas neste Capítulo e apresentam uma série de recomendações para a transição das circunstâncias presentes para a reforma integral.

7.37 *Tributação.* Já estão em vigor procedimentos robustos de auditoria que fornecem ao Governo montantes credíveis, em US dólares, sobre os pagamentos de impostos, feitos e recebidos, pelo menos no que diz respeito aos contribuintes estrangeiros. Os pagamentos e receitas totais de impostos estão ensombrados por procedimentos de compensações fiscais seguidos pela Sonangol destinados a compensar a Sonangol por uma série de actividades de natureza quasi-fiscal que desempenhou em representação do Estado. A clareza esvanece-se

⁸⁸ A Sonangol retém 10% do valor dos direitos do Estado sobre o petróleo decorrentes dos contratos de partilha de produção, que vende em nome do GoA. Este pagamento destina-se a cobrir o custo da actividade de comercialização do petróleo e o custo de outras obrigações, estipuladas por regulamentação, atribuídas à Sonangol na sua qualidade de Concessionária, bem como parte das operações quasi-fiscais discutidas anteriormente neste Capítulo.

ainda mais quando os valores em dólares são traduzidos em Kwanzas pelos vários organismos a taxas diversas, sem qualquer coordenação. Por último, enquanto o Governo já tomou medidas para aumentar a transparência das receitas de impostos, o acesso público ainda é relativamente restrito.

7.38 Nas recomendações para a transição incluem-se: a) clareza negociada e pública quanto às actividades quasi-fiscais a serem efectuadas pela Sonangol e que se qualificam para compensações fiscais; b) auditoria explícita destas actividades, que se espera no âmbito da auditoria independente da Sonangol, actualmente em curso; c) adopção de contabilidade em dólares para as receitas petrolíferas; d) criação de capacidade em cada um dos organismos chaves (MINFIN, BNA, Sonangol), com especial incidência numa melhor coordenação entre as agências. Tal poderia conseguir-se com a criação de um Gabinete de Gestão das Receitas Petrolíferas no MINFIN, com a representação dos outros organismos envolvidos.

7.39 *Gestão Orçamental.* As despesas de natureza quasi-fiscal, sobretudo da Sonangol, que ocorrem fora do processo normal do orçamento, minaram a disciplina fiscal e levaram também a conceitos errados sobre a utilização de fundos. Uma segunda preocupação é a ausência, no processo orçamental, de um tipo de mecanismo concebido para lidar com a volatilidade das receitas petrolíferas.

7.40 O Estado (MINFIN) agiu no sentido de incorporar no orçamento, pelo menos algumas das operações quasi-fiscais da Sonangol, mas ainda precisa de ir muito mais longe. Irá, sem dúvida ajudar, um acordo quanto às compensações permitidas e auditorias planeadas. Em última análise, deveriam ser retiradas à Sonangol as actividades de natureza quasi-fiscal. Se bem que isto não possa acontecer de imediato, estas actividades deveriam, entretanto, estar “circunscritas” na Sonangol para uma melhor monitorização e controlo e facilidade de uma eventual transferência. As fases do processo de circunscrição estão descritas na Caixa 7.1.

7.41 Dever-se-ia dar atenção especial à aplicação de regras fiscais ao processo orçamental, o que iria permitir que se pusesse de parte uma porção dos fundos excedentários resultantes dos aumentos inesperados do preço do petróleo.

7.42 A gestão orçamental e, na verdade, todos os aspectos da gestão das receitas petrolíferas, seriam francamente beneficiados com o uso de um modelo financeiro do sector do petróleo tal como o que se desenvolveu no contexto do Estudo de Diagnóstico do Petróleo (ver Anexo 3).

7.43 *Gestão Financeira.* É premente uma maior transparência relativamente às transacções da dívida e das divisas estrangeiras. A auditoria independente, em curso, da Sonangol, deveria ser capaz de a proporcionar, embora haja necessidade de uma abordagem compreensiva concertada para se conseguirem os resultados desejados. Deveria efectuar-se um programa de criação de capacidade dentro do BNA com vista a garantir um regresso seguro a esta instituição de todas as operações da dívida e de divisas, as quais são actualmente efectuadas pela Sonangol.

7.44 *Governança do Sector.* Certos aspectos do papel da Sonangol como Concessionária, especificamente a sua aprovação de todos os principais contratos de compras, criam um potencial elevado de conflito de interesses e de perda de receitas para o Tesouro. Adicionalmente, o Governo de Angola não tem capacidade para fiscalizar eficazmente as receitas e programas de investimento da Sonangol, mau grado a sua escala vasta e reconhecida relevância macroeconómica.

Caixa 7.1. Fases do Processo de “Circunscrição”

Primeira fase

- Primeiro passo – assegurar que o valor destas actividades seja antecipadamente estimado e incluído no orçamento anual. (Iniciado no Orçamento Revisto de 2003).
- Segundo passo – acordar quais as actividades quasi-fiscais na Sonangol a serem identificadas e medidas para fins de recuperação (sujeitas a compensações através do lucro petrolífero e impostos).
- A medição aperfeiçoada dos custos associados incluiria a introdução de técnicas de escrituração pontual e sistemas de afectação de custos.
- Terceiro passo – as transacções atrás referidas seriam incluídas como uma função separada no âmbito da auditoria independente da Sonangol proposta.

Segunda Fase

A apresentação pela Sonangol de uma análise, auditada independentemente, dos custos de expediente não orçamentados, de acordo com uma Acta do Gabinete de Ministros, iria simplificar e acelerar o processo de aprovação no MINFIN.

- A actual auditoria independente dos impostos deveria ser alargada de forma a incluir uma auditoria do cálculo dos impostos líquidos devidos ao GoA depois de descontadas as compensações e o valor das actividades quasi-fiscais.
- Tal faria com que o ciclo completo de fluxos dos impostos fosse auditado, desde os impostos pagos pela Sonangol até ao recebimento final destes impostos pelo MINFIN depois de deduzidas as compensações e as actividades quasi-fiscais.
- Existiria, então, uma harmonização integral, independentemente auditada, entre todos os impostos originalmente devidos e os impostos líquidos recebidos pelo MINFIN, no final.

Terceira Fase

- Um outro aspecto importante seria uma aprovação das devoluções de impostos da Sonangol reforçada através da centralização da aprovação dos impostos brutos devidos e o valor das compensações para se chegar aos impostos devidos e pagos à Direcção dos Impostos no MINFIN.
- O exposto acima deveria ser formalizado através de um novo procedimento aprovado pelo Governo.

Quarta Fase

Precisam de ser estabelecidos os mecanismos de declaração formal da Sonangol ao MINFIN, e da Sonangol ao BNA, especialmente no que se refere a:

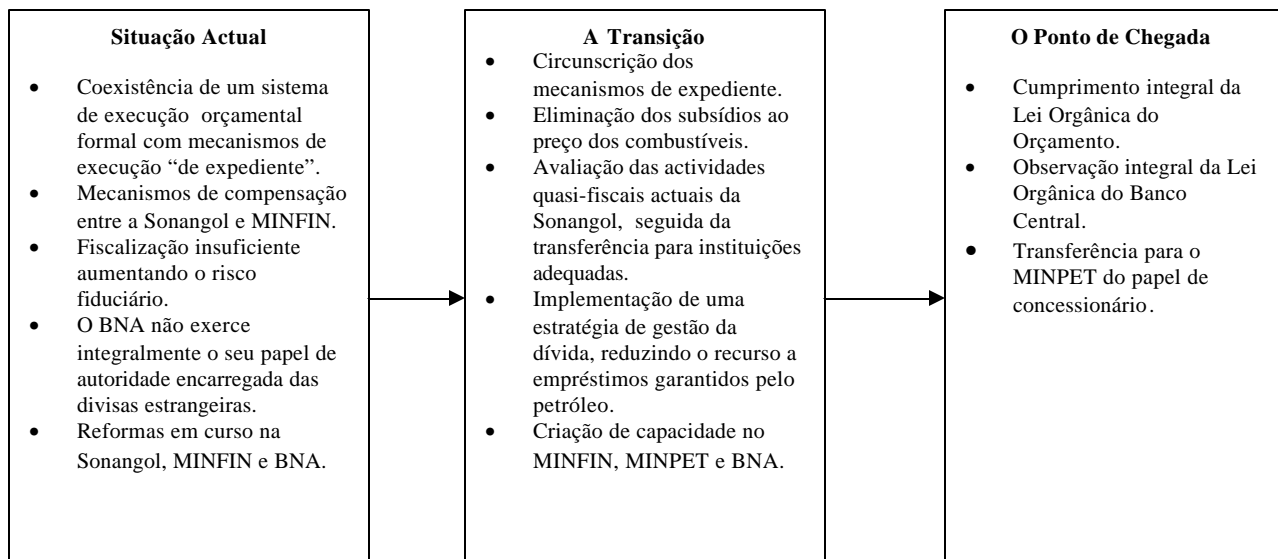
Serviço da dívida externa, compensações através de impostos e de lucros petrolíferos e exportações de petróleo pela Sonangol.

7.45 Ponderando a necessidade de celeridade e de criação de capacidade nos organismos supervisores, deveria considerar-se a transferência dos papéis de Concessionária da Sonangol para o Ministério do Petróleo, onde é tradicional que se concentrem. A circunscrição destas actividades, primeiramente dentro da Sonangol, iria ajudar a preparar a transferência (ver Caixa 1 acima). A urgência de uma fiscalização adequada da Sonangol é tal que o GoA/MINFIN poderia receber o parecer avisado de contratar consultores qualificados quanto antes para assistirem no desempenho desta função.

7.46 *Uma “Via para a Normalização”*. Neste contexto, “normalização” refere-se a uma situação em que as actividades “não convencionais” ou “de expediente” teriam sido

eliminadas ao longo de um determinado período de tempo acordado. Tal representaria o ponto de chegada de um processo de transição envolvendo as instituições chave - MINFIN, BNA e MINPET. Há, no entanto, que se prestar atenção, como parte do processo de transição, ao aumento de recursos, qualificações, formação, melhoria de procedimentos internos e reporte e de comunicação no seio destas instituições, e entre elas, para que possam estar aptas a retomar as actividades da competência do Tesouro. Estas alterações iriam acarretar melhorias da estrutura salarial, planeamento da carreira e benefícios dos funcionários, para o que seria necessário o comprometimento com a reforma institucional. Os principais marcos deste processo de transição estão resumidos no Gráfico 7.2.

Gráfico 7.2: Aspecto Esquemático da Transição



7.47 O processo de transição deveria, em última análise, conduzir ao seguinte:

- Total observação da Lei Orgânica do Orçamento e
- Eliminação de mecanismos não convencionais da execução orçamental.
- Total observação da Lei Orgânica do BNA, restaurando o seu papel de entidade responsável pelas divisas estrangeiras em Angola.
- Eliminação do papel duplo da Sonangol e transferência das suas funções de concessionária para o Ministério do Petróleo.

7.48 É importante realçar que se tratam de escalas de tempo distintas no processo de consecução de cada uma das diferentes componentes do “ponto de chegada”. Em particular, o Estado deveria adoptar uma estratégia específica de mudança gradual para cada categoria de operação típica do Tesouro.

- A eliminação gradual dos subsídios aos preços do combustível através de ajustamentos de preço periódicos conduziria a uma poupança substancial para o Estado. Paralelamente, deveriam ser concebidas e implementadas redes de segurança social adequadas.

- O Governo deveria examinar, com todo o cuidado, o motivo que está na base das várias outras categorias de actividades quasi-fiscais efectuadas pela Sonangol em representação do Tesouro. Quando as justificações forem insatisfatórias, deveriam ser simplesmente eliminadas. Deveria adoptar-se um plano segundo o qual, as actividades quasi-fiscais justificadas fossem transferidas para as organizações apropriadas dentro do Estado.
- Só os *ajustamentos fiscais sustentados a médio prazo* irão eliminar a motivação de financiamento do défice para contracção de empréstimos externos. O ajustamento fiscal deveria também dar aos credores multilaterais e bilaterais a confiança necessária para aumentar o acesso de Angola ao financiamento externo bonificado. Deveria também conceber-se uma estratégia precisa de gestão da dívida em que o recurso ao financiamento garantido por petróleo fosse cada vez menos necessário dentro de um prazo de tempo realista.

7.49 No Capítulo 9, Quadro 9.2., apresenta-se um programa de reforma de três anos, na realidade a segunda dimensão da estratégia de reforma proposta no PEMFAR.

8. ESTABELECER UMA LIGAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO E AS POLÍTICAS

Presentemente, o Programa de Investimento Público (PIP) de Angola não é elaborado segundo um método plurianual, nem o OGE está solidamente fundado num enquadramento de políticas a médio prazo. No entanto, registaram-se progressos, no que toca ao desenvolvimento de instrumentos de políticas, tanto do lado das receitas como das despesas, que podem revelar-se as sementes de uma metodologia a médio prazo, bem sucedida, de orçamentação e políticas. Este Capítulo refere que o aumento esperado nas receitas do petróleo bem como nas necessidades de reconstrução de Angola torna mais premente a implementação de uma abordagem de elaboração do orçamento numa perspectiva de médio prazo, bem como o reforço dos elos entre a preparação do orçamento e políticas.

A. A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM DE MÉDIO PRAZO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

8.1 O início da produção no campo petrolífero gigante Girassol em 2002 – que acrescentou cerca de 200 000 barris à produção diária de petróleo do país – inaugurou uma nova era no sector do petróleo de Angola dominada por jazidas de petróleo mais novos e de águas profundas. Não apenas está a mudar a composição da produção petrolífera, como também o seu volume. Conforme se disse antes, espera-se que a produção diária de petróleo cresça dos actuais 1 000 milhões de barris para mais de 2 000 milhões em 2008.

8.2 A natureza particular dos contratos (Acordos de Produção Partilhada ou PSA) estabelecida entre o Governo, através da Sonangol na sua qualidade de concessionária, e as empresas petrolíferas⁸⁹ pode complicar ainda mais a tarefa já de si intrincada de fazer previsões das receitas do petróleo⁹⁰. O PSA – a figura dominante nos blocos de concessão nas águas profundas e ultra profundas – implica essencialmente que o comportamento do custo do petróleo e do lucro do petróleo não seguem um padrão linear ao longo do tempo, o que significa que simples modelos lineares inspirados em folhas de cálculo – tal como o que é actualmente utilizado pela Direcção Nacional de Impostos – não captarão devidamente as resultantes flutuações das receitas.

8.3 Nos próximos anos, as receitas petrolíferas de Angola vão ficar sujeitas a três novas fontes de variação, para além da volatilidade do preço do crude: (i) a composição em mutação da produção; (ii) o aumento crescente do volume de extracção; e (iii) a importância, cada vez maior, dos PSAs e suas implicações no comportamento do lucro

⁸⁹ Consultar o Capítulo 7 para uma discussão mais aprofundada da natureza do PSA bem como do papel da Sonangol na gestão dos fundos públicos de Angola.

⁹⁰ Ver a discussão sobre a taxa efectiva de tributação do petróleo no Relatório dos Funcionários do FMI para as Consultas do Artigo IV (Fundo Monetário Internacional – 2003). A quota dos lucros do petróleo no PIB baixou em 2002, apesar do aumento dos preços e da produção de petróleo, eventualmente porque aumentaram também as deduções no custo do petróleo. A falta de uma análise sistemática do comportamento das entradas relativas aos impostos sobre o petróleo e pagamentos com o lucro do petróleo significaram que, em certa medida, as autoridades foram apanhadas de surpresa e não conseguiram fazer ajustamentos pontuais nos padrões de despesas de modo a reflectirem o comportamento das receitas.

petrolífero do Estado. Assim, mais do que desejável, é extremamente necessário que Angola adopte uma abordagem de preparação orçamental que ultrapasse o enquadramento apenas anual do OGE, para evitar um corte desnecessário dos fundos e prever correctamente a posição fiscal do Estado. Em particular, o Governo deveria tirar partido de instrumentos talhados para o fim concreto, tais como o Modelo Financeiro do Sector do Petróleo (a ser discutido na Secção B abaixo), destinado a melhorar a qualidade e fiabilidade das previsões das receitas petrolíferas, durante um período abrangendo vários anos.

8.4 A necessidade de uma abordagem plurianual para o orçamento é ainda maior quando se trata de estabelecer políticas sólidas das despesas públicas. O elo entre estas políticas – especialmente a nível sectorial – e o processo orçamental é fraco em muitos países em desenvolvimento, e Angola não é excepção. Conforme se discutiu resumidamente no Capítulo 1, o OGE foi, em grande medida, concebido como um orçamento em período de guerra, e a composição das despesas governamentais reflectem basicamente esse facto. As políticas de despesas públicas, incluindo os subsídios aos preços dos combustíveis e às tarifas dos serviços de utilidade pública, são determinados de uma forma essencialmente aleatória, e sem o apoio de um plano ou estratégia de despesas a médio prazo. Nestas circunstâncias, não apenas são frágeis os elos entre as políticas e a orçamentação, mas a fundação para uma elaboração sólida de despesas públicas também é muito periclitante. *A adopção de uma metodologia orçamental de médio prazo terá, assim, de ser acompanhada de uma abordagem a médio prazo da política de despesas públicas.*

8.5 A adopção de abordagens a médio prazo não implica a execução plena de um Enquadramento de Despesas a Médio Prazo (MTEF). Conforme se indica em publicações recentes (ver Le Houerou and Taliercio (2002)), os MTEFs não funcionam, se não estiver em vigor um processo de gestão orçamental sólido, sobretudo no que diz respeito à execução orçamental⁹¹. Entretanto, como a gestão das finanças públicas de Angola continua a caracterizar-se por uma dicotomia entre mecanismos de execução orçamental formais e “não convencionais”, um MTEF não será propriamente a solução. Mas isto não impede que o Governo se desloque no sentido de criar as condições necessárias a um MTEF⁹² bem sucedido. Na verdade, já foram plantadas algumas das sementes para uma abordagem de orçamentação e políticas a médio prazo, bem sucedida, que se discutirá na Secção C.

B. OBSTÁCULOS EXISTENTES AO ESTABELECIMENTO DE UMA RELAÇÃO ENTRE A ORÇAMENTAÇÃO E AS POLÍTICAS EM VIGOR

A Inexistência de Um Programa de Investimento Público Plurianual

8.6 O Programa de Investimento Público, pela sua própria natureza, deveria ser o ponto de partida para uma melhor integração entre as políticas e o seu financiamento num contexto de médio prazo. Na realidade, o PIP compõe-se de projectos que terminam muito depois de um ano. No entanto, o PIP foi elaborado como um instrumento anual, o que na prática

⁹¹ “O MTEF deverá também assentar numa base orçamental sólida, o que englobaria muitos elementos, embora o principal de entre eles seja a execução orçamental que cumpra o orçamento adoptado. A consistência entre o orçamento e a sua execução é uma condição prévia para a transparência, previsibilidade e responsabilização. Num país onde a execução orçamental (isto é, as despesas reais) pouco se assemelham ao orçamento votado (ou seja, a intenção de gastar por sectores, funções e programas), não é de esperar que um MTEF seja levado a sério pelos ministérios sectoriais, pelos deputados ou pela sociedade civil” (*op. cit.*, p. 26).

⁹² Uma das actividades previstas como parte do crédito EMTA apoiado pelo Banco é a condução de um estudo sobre as condições prévias para um MTEF bem sucedido em Angola.

subverte a sua natureza plurianual. Se bem que a sua apresentação no OGE tenha melhorado consideravelmente com os anos, o PIP continua a ser pouco mais que uma lista de projectos a serem efectuados ao longo de um determinado ano fiscal. O PIP não fornece nenhuma informação sobre os projectos que se concluíram num determinado ano, nem sobre os montantes do investimento em projectos em curso que vão ser transferidos para anos subsequentes. Também não fornece nenhum panorama dos investimentos públicos ao longo de um enquadramento mais longo do que o ano orçamentado.

8.7 O Banco Mundial e o FMI recomendaram que a preparação e os processos de execução do PIP fossem analisados cuidadosamente, incluindo a análise individual de cada um dos projectos, aludindo aos seus méritos. Os projectos deveriam ser analisados, não só em termos financeiros e físicos, mas também de benefícios na economia se essas despesas continuassem ou terminassem. Actualmente, são poucas as provas de que os projectos que integram o PIP são seleccionados em função de uma abordagem estratégica.

8.8 Em 2004 começou o processo de saneamento do PIP. Foram introduzidas melhorias adicionais no que se refere à sua apresentação no OGE, o que é agora possível sob o ponto de vista orgânico, funcional e territorial. O sistema de classificação do PIP está agora mais próximo do que se propõe no Manual de Elaboração do Orçamento (MEO) 2004 (ver Capítulo 4). O PIP 2004 só contém projectos em curso ou os custos dos estudos de viabilidade para os projectos recém propostos. O MINPLAN tem estado a fazer um inventário de todos os projectos aprovados entre 2001 e 2003 com vista a desmontá-los gradualmente ou a cancelá-los. O objectivo último declarado do saneamento é a adopção de uma perspectiva de orçamentação plurianual para o PIP.

8.9 A elaboração de todas as peças do OGE deveria ficar sob a responsabilidade de uma única entidade, neste caso a Direcção Nacional do Orçamento no MINFIN. A responsabilidade pelo PIP que actualmente cabe ao MINPLAN, deveria ser transferida para a DNO, embora tal não signifique que devesse haver a fusão do MINPLAN e do MINFIN: o MINPLAN poderia ainda conservar as funções de planeamento a médio prazo, incluindo a preparação e monitorização da estratégia de redução da pobreza. A curto prazo, deveria prestar-se atenção ao estabelecimento de uma interface entre o SIGIP e o SIGFE, bem como à integração das equipas encarregadas do PIP e do orçamento ordinário.

A Ausência de uma Base de Políticas a Médio Prazo para o OGE

8.10 O OGE é muitas vezes referido como um “Orçamento de Programas”, quando na realidade apresenta uma lista dos actuais programas governamentais. As actividades desse rol nem sempre são consistentes com as intenções do Governo, conforme se declara nos seus Programas Económico e Social – PES – anual ou semestral. Por exemplo, o MINPLAN lançou o PES 2003-2004 em Outubro de 2002, visando cobrir dois anos fiscais. Conquanto o OGE 2003 original tivesse sido elaborado com o PES em vista, o OGE 2003 revisto bem como o OGE 2004 afastavam-se consideravelmente do PES. O capítulo de justificação do OGE Capítulo (Relatório de Fundamentação) torna-se, assim, a base de política última para as afectações de despesas no ano correspondente. No entanto, o capítulo de justificação é preparado exclusivamente no seio do MINFIN, com pouca consulta aos ministérios executores, se bem que estes tenham oportunidade de reagir quando se submete à aprovação do Conselho de Ministros.

C. OS ELEMENTOS BÁSICOS PARA UMA BEM SUCEDIDA ABORDAGEM À ORÇAMENTAÇÃO E POLÍTICAS A MÉDIO PRAZO

O Lado das Receitas: O Modelo Financeiro do Sector Petrolífero

8.11 Como parte do trabalho do Estudo de Diagnóstico do Sector Petrolífero⁹³, foi desenvolvido um “Modelo Financeiro” com os intuítos seguintes⁹⁴: (i) fazer a previsão dos impostos e outras receitas do petróleo devidos ao Estado Angolano; (ii) fornecer ao Governo um instrumento que lhe permita fiscalizar e gerir as receitas do petróleo; (iii) proporcionar previsões financeiras para cinco anos sobre as operações petrolíferas, numa base mensal e trimestral; e (iv) auxiliar o Governo a fazer a harmonização dos fluxos financeiros entre o MINFIN, BNA e Sonangol.

5.12 O Quadro 8.1. abaixo resume as principais variáveis exógenas (factores de produção) e endógenas (resultados) do modelo:

Quadro 8.1: Modelo Financeiro: Principais Variáveis Exógenas e Endógenas

Principais Variáveis Exógenas (Factores de Produção)	Principais Variáveis Endógenas (Resultados)
Preços do “crude”	Totalidade das receitas petrolíferas públicas (impostos, bónus, lucro petróleo, <i>mais</i> as receitas da Sonangol como parceiro de exploração)
Perfis dos custos de exploração	Totalidade das receitas petrolíferas do Estado (impostos, bónus, lucro petróleo, <i>menos</i> as receitas da Sonangol como parceiro de exploração)
Perfis de Produção Alternativos	Os fluxos financeiros da Sonangol depois de deduzidos os impostos (receitas menos custos e impostos)
Instrumentos fiscais (impostos, bónus, partilha do lucro do petróleo, royalties)	Os fluxos financeiros das IOCs depois de deduzidos os impostos (receitas menos custos e impostos)
Tectos da Recuperação de Custos	Royalties devidas
Comportamento da depreciação do Imposto sobre o Rendimento Petrolífero	Impostos em dívida sobre o rendimento do petróleo
Quota no Capital da Sonangol	Impostos de Transacção do Petróleo devidos
Preço das actividades da Sonangol durante a fase de exploração	Lucro de petróleo devido.

8.13 Espera-se que o Modelo Financeiro, se bem executado e utilizado, produza benefícios numa série de áreas, em que todas elas irão facilitar o estabelecimento de uma abordagem a médio prazo à gestão das receitas do petróleo e aumentar consideravelmente a exactidão e

⁹³ KPMG (2003).

⁹⁴ Esta subsecção assenta em grande parte numa apresentação feita por KPMG ao Governo de Angola e aos funcionários do Banco e do Fundo em Janeiro de 2003. Ver Anexo 3 para uma exposição detalhada do modelo.

fiabilidade das previsões das receitas petrolíferas. Estes benefícios incluem: (i) melhor planeamento e relatórios financeiros; (ii) gestão aperfeiçoada das receitas e tesouraria; (iii) melhor monitorização dos desenvolvimentos estratégicos no sector do petróleo, incluindo explorações e investimentos futuros; e (iv) capacidade governamental reforçada de negociação de contratos futuros, incluindo a previsão de receitas futuras.

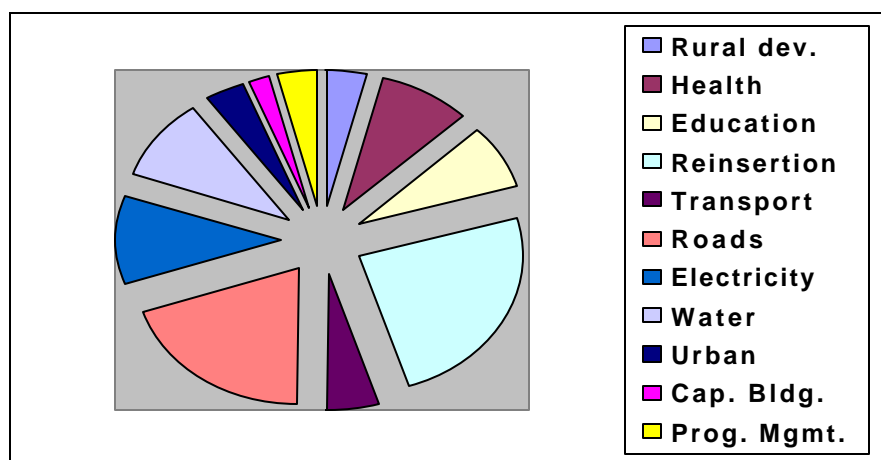
8.14 A Direcção Nacional dos Impostos deveria tornar-se a “residência institucional” do modelo. A fixação de essa “residência” implicará a execução de um esforço de criação de capacidade e um modelo de um sistema de incentivos adequado para assegurar que tal modelo seja dotado de quadros competentes e motivados. O seu desenvolvimento seria possível com o apoio do Banco através de recursos do crédito EMTA reservados para a institucionalização do modelo.

O Lado das Despesas: O Programa de Reabilitação e Reconstrução Pós-Conflito (PCRRP)

8.15 O Programa de Reabilitação e Reconstrução Pós-Conflito (PCRRP), preparado pelo Ministério do Plano com a assistência do Banco Mundial, é um passo importante para a formulação de um PIP plurianual. O PCRRP foi concebido no contexto do processo de paz que permitiu uma abordagem mais sistemática à reabilitação e reconstrução da infra-estrutura social e económica danificada ou destruída durante o conflito. O PCRRP, que cobre o período 2003 a 2005, centra-se, naturalmente, nas necessidades de investimento mais imediatas do pós-conflito e, como tal, terá que ser entendido como um subconjunto de um potencial PIP plurianual.

8.16 O PCRRP compreende despesas de investimento nas áreas de desenvolvimento rural, serviços de saúde, reinserção e desenvolvimento comunitário, transportes, estradas e pontes, electricidade, abastecimento de água e infra-estrutura e serviços urbanos, num total de USD 2.870 mil milhões ao longo de toda a sua existência. Parte dos recursos deverão também ser usados em actividades de criação de capacidade e na gestão do programa. A distribuição prevista das despesas está descrita no Gráfico 8.1 abaixo.

Gráfico 8.1: Composição do PCRRP, 2003-2005



Legenda:

- Desenvolvimento Rural
- Saúde
- Educação
- Resinserção
- Transportes
- Estradas
- Electricidade
- Água
- Urbanização
- Reforço de Capacidade
- Gestão do Programa

Fonte: Estimativas do Banco Mundial e MINPLAN.

8.17 Inicialmente, o PCRRP foi formulado para ser apresentado à comunidade dadora a fim de obter o seu apoio, no contexto de uma conferência ou mesa redonda de dados no período pós guerra. Como a conferência não se realizou no momento previsto, o Governo decidiu cobrir inteiramente os custos do PCRRP para 2003, como parte do Programa de Investimento Público. O Quadro 8.1. mostra o peso que o PCRRP terá como componente do PIP.

8.18 Inicialmente, o PCRRP foi preparado para ser apresentado à comunidade dadora e obter o seu apoio, no contexto de uma conferência ou mesa redonda a realizar-se no período pós guerra. Mas como esta conferência não se realizou na altura prevista, o Governo decidiu cobrir os custos integrais do PCRRP para 2003, como parte do Programa de Investimento Público (PIP). O Quadro 81. indica o peso esperado do PCRRP como uma componente do PIP.

Quadro 8.2: A Quota do PCRRP no conjunto do Programa de Investimento Público (PIP)

	2003	2004	2005	2006	2007
Gastos de Capital Estimados (milhões de USD)	1 066	1 076	1 164	1 399	1 744
Dos quais: PCRRP (milhões de USD)	600	600	600	700	370

Fonte: Governo de Angola (2003). *Estratégia de Combate à Pobreza*. Versão a ser submetida à discussão.

8.19 Sob o ponto de vista operacional, o risco maior é a capacidade de implementação. No entanto, uma análise detalhada está fora do âmbito do PEMFAR. Bastaria, aqui, recordar o enorme hiato que existe entre a execução “física” e financeira do PIP, discutido no Capítulo 4. Com o aumento substancial das despesas de capital que o PCRRP acarretará, essas preocupações serão consideravelmente superiores. No entanto, este programa pode ser considerado como um primeiro esforço na adopção de uma abordagem plurianual a um subconjunto importante do PIP. Assim, é justo afirmar que o subconjunto PCRRP do PIP já assumiu um carácter mais de médio prazo. O PCRRP será também uma componente chave da Estratégia de Combate à Pobreza do Governo.

A Estratégia de Combate à Pobreza

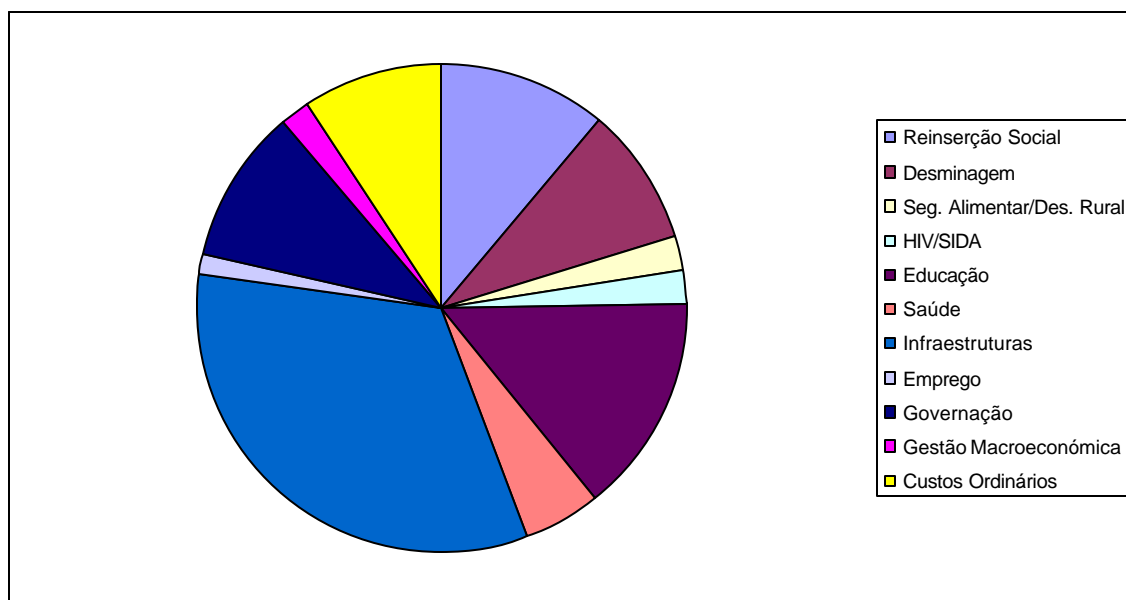
8.20 Em Janeiro de 2004, o Governo fez circular entre a comunidade dadora uma versão quase final da Estratégia de Combate à Pobreza (ECP). A ECP, se conseguir ser finalizada e executada com sucesso, tem potencial para se tornar o primeiro instrumento, de médio prazo, de formulação de medidas, sobre despesas públicas do Governo desde que Angola optou por ser uma economia de mercado.

8.21 A ECP propõe-se implementar um programa trienal de despesas públicas, centrado em dez áreas prioritárias, nomeadamente: (i) reinserção social; (ii) desactivação de minas; (iii) segurança alimentar e desenvolvimento rural; (iv) VIH/SIDA; (v) educação; (vi) saúde;

(vii) infra-estrutura básica; (viii) emprego e formação profissional; (ix) governação; e (x) gestão macroeconómica. O custo estimado da ECP para o período entre 2003 a 2006 monta a um total de USD 3 170 milhões de USD. Os custo da ECP são apresentados como uma parte integrante de um enquadramento fiscal plurianual, que deveria ser a base de qualquer esforço futuro destinado a estabelecer um MTEF.

8.22 O Gráfico 8.2 abaixo descreve a composição das despesas proposta pela ECP que, em grande medida, é consistente com a do PCRRP.

Gráfico 8.2: Estratégia de Combate à Pobreza (ECP): Áreas Prioritárias em Termos de Afecções Plurianuais, 2003 - 2006



Fonte: Estratégia de Combate à Pobreza (MINPLAN)

Recomendações para a Continuação da Reforma

8.23 Na análise final, uma adopção bem sucedida de uma metodologia de orçamentação e formulação de políticas a médio prazo tem de assentar em três pilares principais⁹⁵:

- Necessidade de se reforçarem os mecanismos de controlo de despesas, em especial no que se refere à execução orçamental;
- Necessidade de o processo orçamental ser comandado pela política de despesas, e não o contrário; e
- Necessidade de se aumentar a capacidade de previsão das receitas.

8.24 O primeiro pilar está no centro da estratégia assente em duas frentes que o PEMFAR propõe para Angola, especialmente no que se refere ao reforço do sistema formal de

⁹⁵ Cf. Schiavo-Campo and Tommasi (1999), p. 88.

execução do orçamento. E muito progresso se poderá conseguir no terceiro se o Modelo Financeiro for executado adequadamente. O segundo – a política de despesas públicas é que dirige o processo orçamental – exige uma articulação sólida entre os instrumentos de políticas e de planeamento de curto e médio prazo, bem como uma melhor coordenação entre o MINFIN e o MINPLAN.

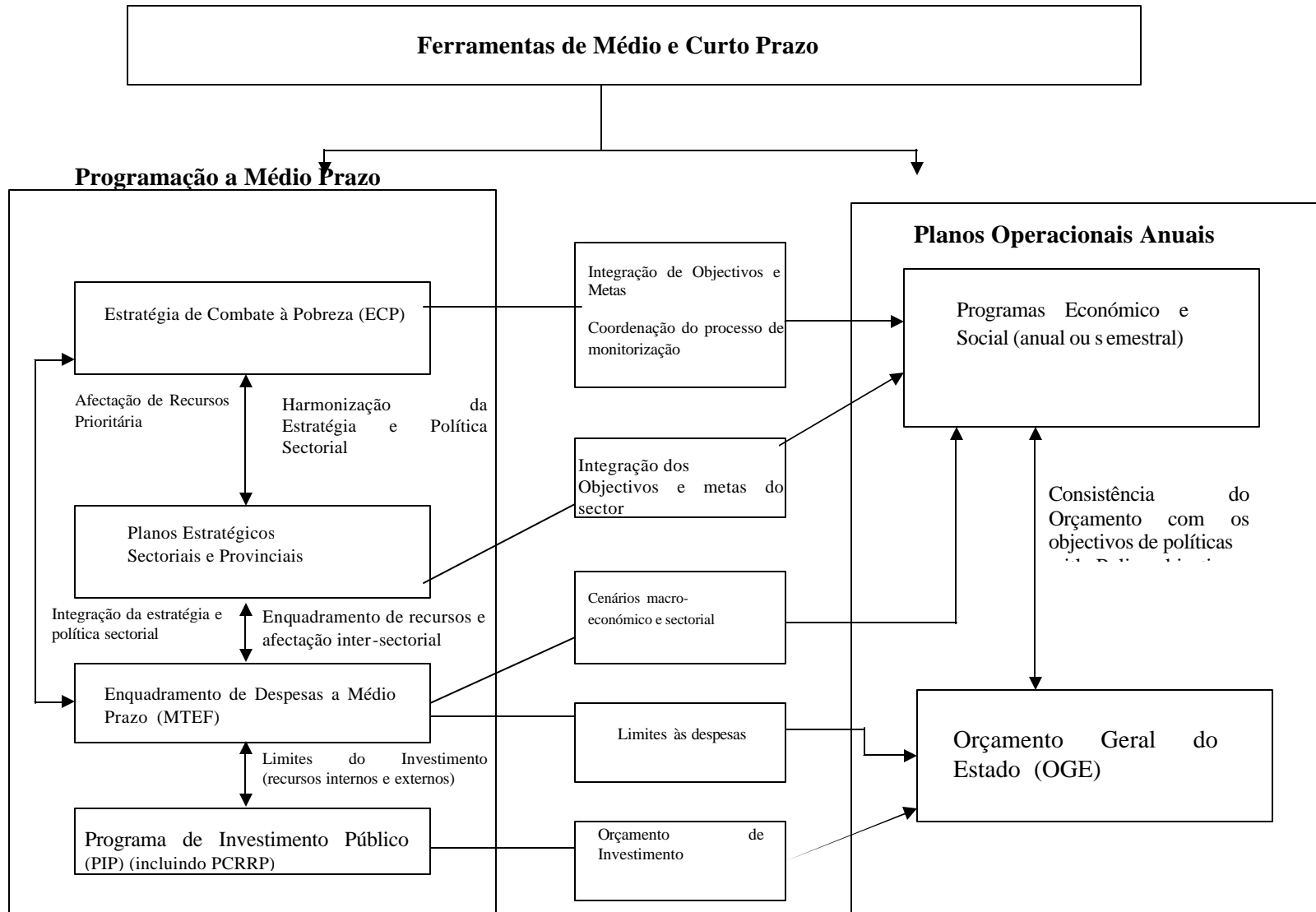
8.25 O Gráfico 8.3 sugere um modelo possível de articulação. Este modelo advoga o estabelecimento de elos claros entre quatro instrumentos básicos de programação a médio prazo – PIP, planos sectoriais/provinciais, PRSP e MTEF – com os dois planos operacionais anuais básicos – os Programas Económico e Social (PES) (muitas vezes semestrais) e o Orçamento Geral do Estado (OGE). O modelo aqui proposto segue de perto o de Moçambique. A grande diferença é que no de Moçambique todos os seis instrumentos estão sob a responsabilidade de uma única entidade, o Ministério das Finanças e do Plano. Em Angola, o MINPLAN tem a seu cargo o PIP, os planos sectoriais/provinciais e o PES, enquanto o MINFIN é responsável pelo OGE. O processo ECP (PRSP) também foi atribuído ao MINPLAN, enquanto um eventual MTEF seria, provavelmente, parte do programa de trabalho do MINFIN.

8.26 Se, por um lado, a fusão do MINFIN e do MINPLAN pudesse facilitar essa articulação⁹⁶, tal não seria, contudo, uma condição necessária nem suficiente para uma integração, com êxito, dos processos a médio e curto prazo. Como refere Schiavo-Campo and Tommasi (op. cit., p. 96) para o caso específico da “orçamentação dupla”, o “verdadeiro problema (...) é a falta de integração entre a programação do investimento e das despesas correntes, e não os processos formalmente separados em si próprios. Isto é importante, porque uma identificação errónea da questão conduziria (e frequentemente tem conduzido) a uma “resolução” do problema com uma simples fusão dos dois ministérios, mesmo que a coordenação continue igualmente deficiente. Um anterior Ministro passa a Ministro-adjunto, redistribuem-se os “quadros”, algumas pessoas são promovidas e outras despromovidas. Mas o problema da orçamentação dupla continua presente no seio de um único ministério de tutela”.

8.27 A importância do processo ECP no que se refere ao reforço das ligações entre as políticas e a orçamentação não pode ser subestimada. Um processo suficientemente consultivo iria aumentar as probabilidades de os ministérios dos sectores assumirem o controlo das políticas contempladas na estratégia de redução da pobreza e limitar o grau de discricção do MINFIN no processo de distribuição das despesas públicas entre os sectores e as províncias. Consequentemente, o instrumento último para a articulação das políticas e financiamento será a ECP de Angola. À medida que se reforça o processo de gestão das finanças públicas, e se continuam a lançar as “sementes” de uma abordagem de orçamentação a médio prazo, o Governo deveria considerar uma deslocação prudente no sentido de um Enquadramento de Despesas a Médio Prazo (METF) como um dos pilares da ECP.

⁹⁶ Ver discussão sobre as recomendações do FAD - com o apoio da equipa PEMFAR do Banco – na Secção B, no caso particular da ligação do PIP-OGE.

Gráfico 8.3: Sistema de Políticas, Planeamento e Orçamentação: Proposta de Articulação de Instrumentos



9. O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP), iniciado em 2002, tem potencial para se tornar o principal veículo para a implementação de uma estratégia de duas dimensões de reformas, proposta no PEMFAR. O PMFP – que conta com o apoio do Banco Mundial através do crédito de Assistência Técnica à Gestão Económica – está já suficientemente bem posicionado para desencadear reformas associadas com a primeira etapa da estratégia de reforma, especificamente, “Reforço do Sistema de Execução Formal das Despesas”. O principal desafio que se levanta ao PMFP reside precisamente na segunda dimensão: “Circunscrever Completamente e Eliminar Gradualmente o Sistema de Execução Não Convencional”. Não apenas alguns dos principais agentes institucionais se situam fora do âmbito do PMFP, como também a implementação das reformas necessárias pode deparar-se com uma forte resistência política de segmentos influentes em Angola. Logo, há necessidade de um forte apoio político nos níveis mais elevados do Governo para o sucesso do PMFP nesta tarefa. O plano de acção das reformas proposto pelo PEMFAR visa reforçar, e não substituir, o PMFP. Nestas circunstâncias, este capítulo defende que um PMFP solidamente executado pode revelar-se como um instrumento da maior importância para o Ministério das Finanças estabelecer um controlo mais amplo na gestão das finanças públicas em Angola.

A. O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

9.1 Em 2002, o Governo tomou a iniciativa de preparar um Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP) de largo alcance, com as três componentes seguintes:

- Uma componente de Gestão das Finanças Públicas que visa reforçar o sistema de finanças públicas, ou seja, sistemas de orçamentação, financeiro, património, contabilidade e de controlo interno, fixação de preços ao público e mercados de seguros.
- Uma componente de Tecnologia de Informação; e
- Uma componente de Formação e Criação de Capacidade.

9.2 O objectivo global deste programa é melhorar a capacidade institucional no seio do Ministério das Finanças. O PMFP contém o seu próprio diagnóstico das debilidades do sistema de gestão das finanças públicas em Angola (ver Caixa 9.1). Originariamente, o PMFP cobria o período de 2002 a 2004 – mas é provável que precise de um prolongamento – e inclui actividades que fazem também parte de outros pacotes de reformas em curso, como é o caso do processo de Reforma das Alfândegas.

Caixa 9.1. Debilidades do sistema de gestão financeira em Angola, conforme análise do próprio Governo no PMFP

O PMFP contém o seu próprio diagnóstico das deficiências actuais do sistema de finanças públicas de Angola, muitas das quais reflectem discussões anteriores com os funcionários do Banco e do Fundo. A maior parte dessas debilidades foram identificadas nas áreas seguintes:

- Nos mecanismos e procedimentos para orçamentação, gestão, uso e registo dos recursos financeiros do Estado;
- Na falta de uma integração adequada do PIP nos processos regulares de preparação e execução do orçamento;
- Nos mecanismos e procedimentos para o registo e fiscalização da dívida pública, doações dos doadores e fundos de compensação;
- Nos mecanismos e procedimentos de registo e fiscalização de activos patrimoniais do Estado;
- Nos mecanismos e instrumentos para monitorizar e avaliar as empresas públicas;
- Nos mecanismos e procedimentos relativos a controlos internos;
- Nos procedimentos em vigor da Administração das Alfândegas;
- Na automatização insuficiente de todos os processos de gestão envolvidos no SIGFE.

9.3 Com vista a monitorizar o desenvolvimento e evolução destas acções, foi criado no Ministério das Finanças, em Julho de 2002, o Gabinete de “Coordenação de Programa” (Despacho Interno 37/GMF/02). Este Gabinete também é responsável por avaliar as necessidades, coordenar a assistência técnica, identificar e contratar consultores e avaliar periodicamente o progresso registado. O PMGFP inclui uma decomposição do programa por componentes e sub componentes; os objectivos e metas pretendidos; as acções específicas a serem implementadas; um calendário da execução e estimativas de custos para 2003/2004.

B. PROGRESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

9.4 A implementação do PMFP registou um ímpeto substancial nos últimos meses de 2003, quando as reformas relacionadas com a nova versão do SIGFE – incluindo as recomendadas pela missão do FAD-BM em Agosto de 2003 – começaram a vigorar. Entre as principais áreas de progresso incluem-se:

- Um estágio de cabimentação reforçado do ciclo orçamental. Actualmente, as unidades orçamentais estão limitadas na sua capacidade de comprometer fundos quer pela verba anual estipulada no OGE quer pelo montante trimestral autorizado pela programação financeira.
- Uma fase de verificação do ciclo orçamental reforçada. A fase de verificação, anteriormente em grande medida ignorada, está agora solidamente incorporada no SIGFE. Os pagamentos aos fornecedores só podem ser efectuados depois de ter sido emitida, no sistema, uma “nota de liquidação”, atestando que o bem correspondente foi fornecido ou que o serviço foi prestado.
- Todas as unidades centrais orçamentais do Governo Central em Luanda estão ligadas electronicamente ao SIGFE.
- Uma maior integração entre os subsistemas seguintes do SIGFE: (i) orçamento; (ii) tesouro; (iii) contabilidade; e (iv) gestão do património.

9.5 Conforme já se referiu, muitas das actividades do PMFP – incluindo a reforma das aquisições públicas – serão apoiadas pelo EMTA. O MINFIN tem estado a trabalhar, com todo o empenho, na preparação dos termos de referência para estas actividades.

C. PRINCIPAIS DESAFIOS QUE SE A VISTAM

9.6 Os principais desafios que acompanham a satisfação das metas do PMFP serão de ordem política e institucional e não de natureza meramente técnica. A principal questão está em como conseguir a adesão das organizações que não são parte da execução do PMFP mas cujas actividades estão no âmago das metas do PMFP. Este é especialmente o caso da Sonangol e, em menor escala, do Tribunal de Contas.

9.7 Como se tornará claro na próxima secção, o PMFP está já em fase avançada no que diz respeito às áreas prioritárias para reforma no âmbito da primeira frente da estratégia proposta, nomeadamente, o *reforço do sistema formal de execução de despesas*. No entanto, o PMFP não se pronuncia no que se refere à segunda frente: circunscrever e desmontar, gradualmente, os mecanismos de despesas não convencionais.

9.8 As dificuldades são maiores com a segunda frente na medida em que *considerações de economia política estão destinadas a desempenhar um papel da maior relevância*. Terão que se enfrentar interesses poderosos e fontes tradicionais de fontes de lucros ilegítimos para que se conseguir desmantelar os processos não convencionais ao longo de um certo período de tempo. Será ainda, adicionalmente, necessário estabelecer-se uma hierarquia institucional adequada, segundo a qual o *Ministério das Finanças reassumiria o seu papel indiscutível de principal instituição de gestão financeira em Angola*.

9.9 Do ponto de vista técnico, o PMFP podia tornar-se o instrumento através do qual o MINFIN aumentaria gradualmente o seu controlo sobre todas as actividades de gestão das finanças públicas no país, incluindo as que são actualmente da competência da Sonangol. Nestas circunstâncias, o PEMFAR recomenda que sejam criadas as necessárias condições politico-institucionais, para que o PMFP possa também englobar acções prioritárias no âmbito da segunda frente da estratégia proposta.

9.10 As actividades de auditoria externa, realizadas pelo Tribunal de Contas, também deveriam fazer parte do PMFP. Tal não deveria ser encarado como uma forma de enfraquecer o Tribunal face ao MINFIN. Pelo contrário: a capacidade do Tribunal para cumprir as suas metas só será reforçada se essas metas forem integradas no PMFP. *A implicação institucional reside no facto de o PMFP se tornar o principal - e não apenas o MINFIN - instrumento da reforma da gestão financeira do Governo em Angola*⁹⁷.

D. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A REFORMA

9.11 O plano de acção de três anos apresentado nos Quadros 9.1a e 9.1b destaca as áreas chave da reforma que já foram propostas no PMFP e acrescenta um novo conjunto de medidas necessárias para se cumprirem as metas da estratégia de reforma assente em duas frentes, proposta no PEMFAR. *Há que realçar que o plano de acção proposto visa reforçar e complementar, e nunca substituir, o PMFP.*

⁹⁷ Um desafio adicional é que a maior parte do projecto EMTA, apoiado pelo Banco, não inclui o financiamento de actividades relacionadas com a segunda frente da estratégia proposta.

9.12 Por último, a adopção de legislação específica deveria ser a base para a realização das reformas previstas no segundo pilar da estratégia. Actualmente, os elementos legislativos (leis e decretos) estão razoavelmente dispersos e, em muitos casos, bastante antiquados. Esta nova legislação deveria incluir um calendário para as medidas necessárias ao processo de circunscricção e redução gradual de mecanismos de execução de despesas não convencionais.

Quadro 9.1: Acções Prioritárias: Reforço do Sistema Formal

Acção Prioritária	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Organismo Responsável	Já no PMFP?	Financiamento do EMTA?
Preparação do Orçamento						
Aumentar o realismo dos pressupostos macroeconómicos, especialmente a inflação alvo e o balanço global desejados	X			MINFIN (GEREI) e Grupo de Consistência Económica	Não	Não
Adoptar o Modelo Financeiro de Diagnóstico do Petróleo para produzir projecções de receitas mais correctas	X			MINFIN (DNI, DNO, GEREI)	Não	Sim
Aumentar a coordenação entre o MINFIN e o MAPESS sobre informações da folha salarial	X			MINFIN (DNO) e MAPESS	Não	Não
Estabelecer um cadastro único para todo o pessoal do sector público			X	MINFIN (Recursos Humanos, DNO), MAPESS, Ministérios da Defesa e Interior	Não	Não
Criar uma interface entre o SIGIP e o SIGFE		X		MINFIN (DNC) e MINPLAN	Não	Sim
Transformar o Programa de Investimento Público num exercício multi-anual		X		MINPLAN	Não	Sim
Execução do Orçamento						
Assegurar a consolidação da Conta Única do Tesouro (CUT)	X			MINFIN, BNA	Não	Não
Utilizar projecções de programação financeira como tectos dos compromissos	X			MINFIN (DNT)	Sim (Começado)	Não
Introduzir flexibilidade razoável no processo de gestão de fundos	X			MINFIN (DNT)	Sim (Começado)	Não

Quadro 9.2: Acções Prioritárias: Circunscrever e Eliminar Gradualmente o Sistema Não Convencional

Ação Prioritária	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Organismo Responsável	Já no PMFP?	Financiamento do EMTA?
“Circunscrição”: Fase 1						
Assegurar que o valor destas actividades seja avaliado antecipadamente e incluído no orçamento anual	X	X	X	MINFIN (DNO), em cooperação com a Sonangol	Não	Não
Acordar que as actividades quasi-fiscais sejam identificadas e medidas na Sonangol para efeitos de recuperação (ou seja, sujeitas às compensações do lucro petrolífero e impostos aplicáveis)	X	X		MINFIN (DNO, DNI, DNT), em cooperação com a Sonangol	Não	Não
Incluir essas actividades como uma tarefa separada dentro das auditorias independentes da Sonangol	X	X		Sonangol	Não	Não
“Circunscrição”: Fase 2						
Submeter uma análise, sujeita a auditoria independente, dos custos não orçamentados e “não convencionais”, de acordo com uma Acta do Gabinete para simplificar e acelerar o processo de aprovação dentro do MINFIN		X	X	Sonangol	Não	Não
Alargar o âmbito das auditorias aos impostos de forma a incluírem um exame do cálculo dos impostos líquidos devidos ao Tesouro depois de deduzidos os valores dos impostos e das actividades quasi fiscais		X	X	MINFIN (DNI)	Não	Não
“Circunscrição”: Fase 3						
<i>Reforçar o processo de aprovação de devolução de impostos da Sonangol, centralizando tanto a aprovação dos impostos brutos devidos como o montante das compensações para se chegar aos impostos líquidos devidos e pagos na Direcção de Impostos do MINFIN</i>		X	X	MINFIN (DNI)	Não	Possível

E. INDICADORES DE DESEMPENHO

9.13 O sucesso da implementação de um PMFP revisto e alargado depende sobremaneira de uma monitorização estreita de determinados indicadores de desempenho. Na medida do possível, estes indicadores deveriam ser quantificáveis. O Quadro 9.2 apresenta um número de indicadores possíveis, a par das respectivas fontes de informação.

Quadro 9.3: Indicadores de Desempenho Recomendados

Indicador	Organismos Responsáveis	Estratégia de Recolha de Dados
<p>Percentagem do total das despesas públicas efectuada através do SIGFE.</p> <p>Volume de recursos que transitam através da Conta Única do Tesouro (CUT), como uma percentagem dos gastos totais do Governo.</p>	<p>MINFIN</p> <p>MINFIN/BNA</p>	<p>Informação a ser recolhida através de relatórios trimestrais e anuais da execução orçamental, além de relatórios <i>ad hoc</i> produzidos pelo DNC.</p> <p>Informação a ser recolhida através: Departamento de Operações do Tesouro da DNT; Departamento de Contabilidade do BNA.</p>
Pagamento de atrasados aos fornecedores	MINFIN	Informação a ser recolhida através da DNT e DNC.
Atrasados entre o sector público.	MINFIN	Informação a ser recolhida através do Departamento de Empresas Públicas do DNT.
Diferença entre preços praticados e preços que incluem a recuperação dos custos para produtos petrolíferos.	MINFIN	Informação a ser recolhida através do Gabinete de Preços (GAPREC) do MINFIN, em coordenação com a Sonangol.
<i>Stock</i> da dívida suportada pelo petróleo como uma percentagem do total da dívida externa.	MINFIN, BNA, Sonangol	Informação a ser recolhida sobretudo através do sistema DMFAS no BNA; verificação com as bases de dados próprias do DNT e da Sonangol, a ser feita numa base regular.
<i>Serviço</i> da dívida suportada pelo petróleo como uma percentagem das exportações totais.	MINFIN, BNA, Sonangol	Informação a ser recolhida sobretudo através do sistema DMFAS no BNA; verificação com as bases de dados próprias do DNT e da Sonangol a ser feita numa base regular.
Volume de transacções quasi-fiscais efectuadas pela Sonangol em representação do Tesouro.	MINFIN, Sonangol	Informação a ser recolhida através

ANEXOS

ANEXO I

Angola – Indicadores Económicos e Financeiros Seleccionados, 1999-2003

<i>Indicadores</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Resultados, receitas e preços					
	(Alteração da percentagem anual, salvo indicação contrária)				
PIB real	3.3	3.0	3.2	15.3	4.5
PIB real per capita	0.7	0.2	0.2	12.0	1.4
RNB per capita (método Atlas) em USD	440	470	530	680	740
Indice Preços ao consumidor (média anual)	248	325	153	109	98
External sector					
Exportações (f.o.b.)(em USD)	45.6	53.6	-17.5	27.7	18.3
Petróleo	45.3	58.5	-18.5	32.0	18.8
Não petrolífero	47.4	20.2	-8.7	-6.8	13.0
Importações (f.o.b.) (em USD)	49.5	-2.2	4.6	16.7	25.7
Volume de Exportações	1.4	1.6	-2.6	23.1	8.7
Volume de Importações	55.2	1.4	6.5	14.3	10.7
Termos de troca (declínio -)	49.0	56.8	-13.8	1.7	-3.4
Taxa de cambio efectiva real (depreciação-)	-18.7	20.1	13.0	1.8	12.3
Massa monetária e crédito no final do período (como percentagem início período M3)					
Activos internos líquidos	-362	-327	54	48	13
Moeda e quasi-moeda (M2)	533	304	163	158	57
Taxa de juro (em percentagem depósito a 3 meses)	36	46	56	41	27
Finanças Públicas					
	(Em percentagem do PIB, salvo indicação contrária)				
Total receitas	46.8	51.7	42.5	39.0	36.2
Das quais: petróleo	41.1	46.2	33.9	29.9	29.1
Doações	4.0	2.3	2.3	0.0	1.3
Total Despesas	82.4	60.4	46.3	47.9	43.8
Saldo global (base no exercício)	-35.6	-8.7	-3.8	-8.9	-7.5
Saldo global (com base em tesouraria)	-24.7	17.6	-4.9	-1.4	-6.4
Sector Externo					
Saldo contacorrente incl. transferências	-28.1	9.0	-15.1	-5.8	-6.2
Serviço d dívida em percentagem exportações bens e serviços	44.4	36.3	41.2	26.4	24.0
(Em milhões de US\$, salvo indicação contrária)					
Produto Interno bruto a preços correntes	6088	8864	9472	11204	13183
Reservas Oficiais Brutas					
Em milhões de USD	496	1198	732	375	620
Em meses de importações de bens e serviços	0.8	1.9	1.1	0.5	0.7
Taxa de Cambio- média do período (moeda local por USD)	2.8	10.0	22.1	43.5	74.6
Produção de petróleo (milhares de barris por dia)	746	748	740	903	970
Preço do petróleo de Angola	17.6	27.2	24.2	24.3	26.6

Fonte: FMI.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DO PAÍS (CPAR) RESUMO DAS CONCLUSÕES E RELATÓRIO DO PROGRESSO⁹⁸

A. CONCLUSÕES DO CPAR

Em 2001, o Governo de Angola gastou em aquisições públicas cerca de 53% do total das despesas públicas, representando cerca de 12% do PIB. No entanto, o sistema de compras públicas e a sua gestão não estão a proporcionar o benefício máximo às necessidades de desenvolvimento do país. Uma análise ao sistema⁹⁹ de aquisições do país, no contexto do *Relatório de Avaliação de Aquisições do País*, geralmente analisa vários factores, tais como: (i) o grau em que o governo promove uma cultura de responsabilização; (ii) a situação do pessoal das aquisições, incluindo a estrutura salarial e qualificação; (iii) o grau em que as aquisições estão isentas de interferência política; (iv) existência de normas escritas com clareza; e, (v) grau de eficiência, transparência e valor pelo dinheiro. Em cada uma destas áreas, o sistema de aquisições angolano precisa de melhorias substanciais e, conseqüentemente, é considerado de alto risco.

Os três problemas principais: transparência, aplicação e falta de capacidade são os principais defeitos do sistema, como abaixo se demonstra:

- **Fraquezas do enquadramento legal e falta de cumprimento** Apesar de existir legislação referente às aquisições públicas que apesar de estar escrita não se encontra devidamente divulgada ou em execução (os Decretos n° 7/96 e 22-A/92 regem os principais aspectos das aquisições), algumas práticas de compras não têm qualquer base legal mas estão fortemente implantadas¹⁰⁰. Mesmo quando estão familiarizados com as normas, os funcionários públicos parecem ignorar a lei de aquisições sem sofrerem penalidades; e o cumprimento da Lei parece ser irregular. Um estudo nacional conduzido por um consultor nacional chegou à conclusão que 54,2% dos membros do pessoal encarregue das aquisições nos diferentes ministérios e ao nível das autoridades provinciais não tinha conhecimento da existência do Decreto n° 7/96¹⁰¹. A regulamentação das aquisições não se encontra em vigor porque faltam a todos os níveis mecanismos de controlo, quer internos (com entidades das aquisições) quer externos que faltam a todos os níveis. Nenhuma das empresas de propriedade do estado que foram visitadas possuíam regulamentação interna de aquisições que descrevessem métodos e

⁹⁸ Preparado por Slahhedine Ben-Halima e Christine De Mariz.

⁹⁹ Um sistema de público de aquisições pode ser considerado como funcionando bem se atingir os seus objectivos de transparência, concorrência, economia e eficiência, equidade e responsabilidade. A ausência de divulgação pública adequada, abertura de concursos públicos, divulgação de resultados, registos, autoridade de fiscalização, auditoria ou recurso impedem uma visão qualitativa no sistema de aquisições angolano. Aquisições no governo central são frequentemente levadas a cabo sem ter em consideração medidas de redução de custos.

¹⁰⁰ A convicção de que o Governo deveria comprar apenas aos fornecedores angolanos; a legislação ou crença de que o Governo deveria apenas comprar a angolanos - a qualquer preço - contribui para a exclusão dos concursos de estrangeiros do mercado angolano, aumentando, conseqüentemente, os custos para o Governo.

¹⁰¹ O Diário do governo é publicado e impresso mas não é devidamente distribuído pelos diferentes Ministérios.

níveis de autorização para a utilização de fundos públicos. O Diário do governo não parece contribuir para a transparência bem como para a divulgação da regulamentação devido aos custos relativamente elevados e aparentemente não se encontram também divulgadas dentro do próprio governo.

- **Procedimentos e práticas ineficazes e dispendiosos** A existência de uma política pública e de boas práticas de aquisição são um dos elementos essenciais para uma boa governação. Boas práticas de aquisição reduzem custos e favorecem resultados atempados; as más práticas conduzem ao desperdício e demoras e são muitas vezes razão de alegada corrupção e ineficácia governamental. O governo Angolano adquire bens, trabalhos e serviços mas de uma forma inconsistente ou em conformidade com regras geralmente reconhecidas como vinculativas. As práticas e procedimentos de aquisições nem são económicas nem eficientes e não estão em conformidade com as melhores práticas de aquisições recomendadas. Apesar de quase todos os bens serem importados, a maior parte deles são obtidos através de fornecedores locais. No entanto, se o governo adjudicasse contratos a fornecedores internacionais, contribuiria para poupanças ao Tesouro substanciais (principalmente produtos de massa). As duas áreas onde é preciso actuar por forma a melhorar a justiça e transparência no processo de aquisições são as seguintes: (i) licitações competitivas abertas como método primário de aquisições; e (ii) estabelecimento de um sistema de aquisições transparente¹⁰². Actualmente não existe qualquer mecanismo de apresentação de queixas contra o processo de licitação. A ausência de fiscalização, transparência e auditoria criou muitas oportunidades de corrupção.
- **Fraca capacidade e organização de aquisições** Verifica-se uma falta de capacidade nas aquisições a todos os níveis tanto em Luanda como nas províncias, inclusivamente um deficiente registo de incidências nos Ministérios. Esta deficiência deve-se às seguintes razões: (i) é dada pouca importância às aquisições públicas em geral; e (ii) existe falta de pessoal com formação adequada em todas as actividades ligadas a funções de aquisições. É no entanto estimulante notar que como parte do processo de gestão das importações (principalmente relacionados com a cobrança eficiente de direitos alfandegários e outras taxas de importação), foram feitos recentemente esforços no sentido de melhorar as qualificações do pessoal dos Serviços Alfandegários através de assistência técnica prestada pela empresa Crown Agents. No entanto, esta é apenas uma faceta do ciclo comercial (cobrança de receitas), precisando a outra --despesas públicas na aquisição de bens, actividades e serviços—da atenção devida por parte do Governo para assegurar que os benefícios de uma melhor cobrança de receitas não sejam absorvidas por práticas de aquisições públicas deficientes.

¹⁰² Estabelecimento de critérios de publicação de concursos, publicação de resultados de contratos, mecanismos de reclamação.

- **Deficientes mecanismos de anti-corrupção e de auditoria** Não existe qualquer mecanismo de fiscalização para garantir a aplicação regular da regulamentação de aquisições e não existem auditorias de aquisições. Não se encontra em vigor qualquer regulamentação de aquisições porque não existem, a qualquer nível, interno ou externo, mecanismos de controlo sobre as entidades responsáveis pelas aquisições. O pessoal do Tribunal de Contas deveria poder exercer auditoria sobre as aquisições governamentais mas carece da formação adequada para assumir essa responsabilidade e desempenhar essas funções. São frequentes as suspeitas de corrupção nas aquisições do governo. As duas entidades cujo papel é determinar casos de corrupção e aplicação de sanções, o Tribunal de Contas¹⁰³ e a Alta Autoridade contra a Corrupção¹⁰⁴, só agora é que estão a ser criadas, e a sua estrutura é inadequada e não está em funcionamento.
- **Atrasos nos pagamentos dão azo a prazos de pagamento elevados** É prática comum dos Ministérios do Governo e outros departamentos o atrasar os pagamentos¹⁰⁵ em mais de 90 dias aos fornecedores e agentes (internacionalmente a prática aceite é de 30 a 45 dias). A maior parte dos atrasos nos pagamentos deve-se a um deficiente planeamento, principalmente no processo orçamental e fundos realmente disponíveis para pagar os compromissos previamente previstos. Nos contratos maiores, estão previstos encargos com juros mas estes nem são pedidos nem pagos. Apesar de estarem autorizadas por Decreto 7/96, as cláusulas de ajustamento de preços não são utilizadas e o risco de inflação e efeitos de desvalorização da moeda local são transferidos para os fornecedores e empreiteiros. A probabilidade de pagamento demorado tem duas consequências negativas: (i) impõe aos parceiros públicos a responsabilidade de pré-financiamento dos pagamentos por vários meses e portanto desencoraja a participação de negócios qualificados com fundos líquidos, particularmente os recentemente estabelecidos em Angola; e (ii) incentiva os licitantes a considerar os custos de pagamentos atrasados nas suas propostas, tendo como resultado preços de adjudicação mais altos. Por sua vez, este facto aumenta a carga no Tesouro e contraria o efeito positivo dos mecanismos de aumento de receitas. Além disso, os preços elevados da construção em Angola podem ser em parte explicados pela demora nos pagamentos.

B. O QUE PODE SER FEITO ?

Nada poderá ser feito sem controlo Sem o total apoio do Governo das alterações iniciais propostas pelo CPAR, tanto a fraca capacidade como a falta de controlo não vão permitir a implementação de qualquer sistema, mesmo que seja muito bem concebido. Até agora a equipa da reforma das aquisições tem sido constituída por um pequeno grupo de consultores

¹⁰³ O Tribunal espera iniciar o seu funcionamento em 2003 com a verificação da Contabilidade Geral do Estado referente ao ano fiscal de 2002.

¹⁰⁴ A Alta Autoridade contra a Corrupção nunca esteve em funcionamento e o seu presidente nunca foi eleito.

¹⁰⁵ Atraso nos pagamentos, falta de produção industrial, custos das importações elevados concorrência desleal por parte do sector officioso, complexidade do sistema de impostos, falta de sistemas de apelação e infra-estruturas desfeitas (estradas e portos) têm um impacto negativo nos custos finais de bens e serviços.

que reporta ao Ministério das Finanças e não existe qualquer outro grupo de trabalho formalmente constituído com autoridade para fazer avançar a reforma das aquisições. Não está definido quem será responsável por tomar as conclusões e recomendações deste relatório como base de um consenso nacional e compromisso para alterar o sistema das aquisições existente.

Cinco recomendações a curto prazo A curto prazo (entre 2002-2004), uma transparência e integridade mais evidentes, a aplicação de uma disciplina básica bem como gestão do processo com a diligência devida resultarão numa economia para o país. Estas economias obtidas através de um sistema de aquisições mais eficiente poderia por sua vez ser utilizada pelo Governo para mitigar a condição de alguns grupos vulneráveis da população. O plano de acção abaixo indicado tem como objectivo ajudar o Governo a melhorar a eficiência e valor pelo dinheiro das aquisições públicas. Poderia dar-se início nos próximos meses a uma série de actividades em paralelo. No entanto, a primeira acção deveria ser a revisão do enquadramento legal das aquisições públicas, em virtude dos desafios bem conhecidos em questões de implementação devido à existência de demasiadas excepções na actual Lei. Esta primeira acção significativa para rever o enquadramento legal deveria ser seguida por outras para melhorar a manutenção dos registos; estabelecer uma direcção da política de aquisições no Ministério das Finanças; e assegurar que as instituições sejam criadas para prestar controlos e uma rigorosa responsabilização comecem a funcionar eficientemente por forma a impedir fraudes e a corrupção.

- i. **Identificar um campeão para liderar o processo de reforma de aquisições e organizar um workshop de alto nível** para o Conselho de Ministros, por forma a alertar os ministros e pessoal das aquisições para os benefícios que um ambiente de licitação mais aberto traria para o Governo. O Ministério das Finanças deveria ainda emitir periodicamente circulares ou newsletters dirigidas ao sector privado, para o informar das práticas seguidas pelo governo. Estas circulares seriam complementadas com reuniões de esclarecimento tanto com o sector público como o sector privado.
- ii. **Criação de um completo enquadramento de aquisições.** Formação de um grupo de trabalho nacional constituído por consultores¹⁰⁶, nacionais, advogados, representantes do sector público (principalmente dos Ministérios do Planeamento, Finanças e Obres Públicas), especialistas nacionais e representantes do sector privado para darem apoio a um consultor jurídico internacional na redacção da nova legislação das aquisições¹⁰⁷. Esta legislação poderia basear-se na lei das aquisições brasileira, que é tida como um bom modelo nos países de expressão portuguesa. Na aplicação da Lei,

¹⁰⁶ O Banco já estabeleceu um diálogo e uma estreita parceria com os consultores financiados pela Norwegian Agency for Development (NORAD). A missão englobou sessões de trabalho com a equipa de consultores e beneficiou da riqueza de informação o seu trabalho. Algumas das descobertas da missão e recomendações são baseadas nesta informação. Em relação aos aspectos relacionados com o enquadramento legal e ajuste de normas, a missão acordou com os consultores que o trabalho até agora feito deverá ser completado com a ajuda de um especialista internacional em lei de aquisições.

¹⁰⁷ Adopção de compras abertas como método primário de aquisições. As compras competitivas são raramente usadas como método de aquisições (a maior parte das vezes a compra é limitada a três ofertas de empresas locais), mas este é o método de aquisições que garante economia, eficiência e transparência na maior parte das circunstâncias. Além disso, este método é determinado pelo Decreto 7/96 para ofertas mais alargadas. Baseado em experiências de outros países, o Governo poderá poupar 20 por cento com uma de aquisições pública competitiva.

o Governo deveria: (i) emitir um conjunto completo de regulamentação, documentos standard para bens, obras e serviços aplicáveis; (ii) lançar um programa global e sustentável de formação de licitação a vários níveis e uma campanha de consciencialização para o sector público, privado e sociedade civil. Nenhuma das alterações propostas poderá ser bem sucedida sem: (iii) formação significativa e divulgação; e (iv) uma lei anti-corrupção actualizada (que tome em conta um novo e moderno enquadramento legal para as aquisições).

- iii. **Introduzir a manutenção de registos** para instituir um sistema de aquisições transparente¹⁰⁸. Durante o primeiro ano do programa piloto, pelo menos cinco Ministérios deveriam começar aguardar os registos de todas as actividades de aquisições acima de um certo patamar do valor do contrato, e transmiti-los ao Ministério das Finanças. Este Ministério deveria recolher e analisar os dados que ajudarão a melhorar o seu mandato de fiscalização sobre as aquisições do sector público. A curto prazo este registo pode ser feito em papel e devidamente arquivado mas depois o sistema de relatório deverá ser feito em formato electrónico para facilitar este procedimento.

Conceber procedimentos de manutenção de registo para os ministérios e autoridades provinciais, incluindo a indicação de quem elabora a documentação de aquisições e o local onde a documentação está arquivada.

- iv. **Criar uma direcção no Ministério das Finanças** com a tarefa de formular políticas de compras e análise de aquisições porque um sistema de aquisições em bom funcionamento exige que haja uma entidade que se ocupe da formulação de políticas de aquisições e "manutenção" do enquadramento das compras.

- Instituição de financiamento adequado, pessoal, assistência técnica e formação para o exercício das funções reguladoras e administrativas da direcção.

- v. **Criação de um controlo sólido (auditoria) e responsabilização.** A longo prazo espera-se que: (i) o controlo interno da Inspeção Geral das Finanças esteja em pleno exercício e (ii) o controlo externo por parte do Tribunal de Contas esteja também a funcionar. Os próximos passos fundamentais são:

- Nomear o Presidente e membros da Alta Autoridade Contra a Corrupção, atribuindo-lhes um orçamento adequado para o desempenho do respectivo mandato;
- Lembrar ao grupo-alvo o prazo-limite para a produção de contas auditadas de acordo com a resolução 6/01, com cópia em anexo dessa resolução;
- Preparar um programa de trabalho para o Tribunal de Contas e incluir a auditoria de alguns ministérios piloto no primeiro ano; e
- Apresentar legislação que proíba a renomeação de funcionários públicos que tenham sido culpados de corrupção.

¹⁰⁸ O sistema de aquisições das Ilhas Maurícias poderá ser um exemplo.

C. O CAMINHO EM FRENTE

Três modelos possíveis podem ser adoptados para a reorganização das aquisições em Angola. Depois do governo dar o seu parecer a estas opções ou decidir sobre qualquer outro modelo, deverá elaborar-se legislação que leve em conta o modelo de reorganização adoptado. A intenção declarada de descentralizar as aquisições deve ser precedida de um estudo de capacidade local de aquisições nas províncias e de medidas para organizar essa competência. O Quadro abaixo explica em pormenor as três opções para a reorganização do sistema das aquisições.

	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Responsabilidade: planeamento das aquisições, recrutamento de consultores independentes para preparar documentos de licitação e supervisionar a execução; lançamento de concursos; abertura de propostas; avaliação e assinatura de contratos; monitorização da execução; certificação de pagamentos e manutenção de registos.	Fortalecer a capacidade de aquisições dentro de cada ministério e província, começando com um grupo de três – quatro (3-4) numa base piloto. O pessoal recebe os salários normais da função pública. Apoiado por assistência técnica paga pelo governo e trabalho só para o ministério ou província onde estão normalmente empregados.	Criação sucessiva durante um período de três anos de dez unidades isoladas de gestão da aquisição, seis nas províncias, duas no norte, duas no centro e duas no sul) e quatro em Luanda. Os empregados – funcionários públicos do Ministério das Finanças – contratados através de concurso desse Ministério recebendo salários de mercado do orçamento do governo, suportados por assistência técnica paga pelo governo.	Criação de organismos de gestão de contratos independentes, provavelmente dez(10). O pessoal – sem ser da função pública – recrutado através de concurso. O funcionamento destes organismos e alguma assistência técnica inicialmente subsidiada pelo governo, depois financiada por taxas criadas pelos serviços prestados a instâncias suas clientes tanto no sector privado como no sector público, numa base contratual.
Fiscalização do sistema, análise de dados e estatísticas	Ministério das Finanças	Ministério das Finanças	Ministério das Finanças
Reclamações e Apelos Auditoria (a posteriori)	Entidade de aquisições - Tribunais <i>Tribunal de Contas</i>	Entidade de aquisições - Tribunais <i>Tribunal de Contas</i>	Entidade de aquisições - Tribunais <i>Tribunal de Contas</i>

A Opção 1, é a preferível em termos de sustentabilidade. O resultado esperado após um período de assistência técnica e alargamento do sistema a todos os departamentos do Governo e províncias, Angola deverá tornar-se auto-suficiente, com todos os meios a levar a cabo com sucesso o processo de aquisições. São exemplo de países onde é praticada a Opção 1 Moçambique, Guiné e a Etiópia. Mas esta abordagem só funciona se o piloto for alargado a todas as entidades governamentais, o enquadramento legal incluindo a respectiva supervisão e mecanismos de apelo e a capacidade institucional forem estabelecidas e os funcionários responsáveis pelas aquisições estiverem organizados como um quadro de especialistas com os recursos necessários ao exercício da sua função. Por outras palavras,

este método exige que o Governo esteja totalmente comprometido com a reforma das aquisições e com uma função pública que desempenhe as suas funções correctamente e possua os meios para o fazer.

A Opção 2, é a que se deverá implementar se se verificar um atraso no progresso do enquadramento legal e institucional ou se houver dificuldade na sua implementação atempada. Esta opção vai entretanto permitir a Angola o desenvolvimento de um sistema de aquisições que de certa forma garanta que os recursos públicos vão ser utilizados o melhor possível. Apesar de ser mais dispendiosa do que a Opção 1, uma vez que inclui assistência técnica, esta opção pode ser implementada bastante rapidamente.

Pode-se, no entanto, verificar um problema de continuidade com a Opção 2, pois pode não ser possível continuar a pagar ao pessoal seleccionado acima dos níveis salariais.

A Opção 3 pode ser tida como a continuação da Opção 2 ou como a sua solução no sentido em que os membros do serviço público contratados numa base contratual poderiam sair e criar organismos de aquisições isolados. Com esta opção o Governo fica com uma elevada qualidade de serviço prestada por empresas responsáveis e independentes com padrões de ética bem definidos; uma supervisão (a posteriori) exercida por organismos de gestão de contratos independentes. Apesar de ainda se estarem a avaliar os resultados, são exemplo recente de países onde a Opção 3 é praticada o Senegal e o Mali.

Dada a escassez de pessoal qualificado nessa área, o problema com esta Opção reside no facto de existirem ou não recursos humanos suficientes no país para estas empresas. A outra questão prende-se com a possibilidade dos funcionários públicos não desejarem colaborar com eles.

D. EVOLUÇÃO A PARTIR DE MARÇO DE 2004

Desde 16 de Março de 2004, que as recomendações (i); (ii); e (iv) acima mencionadas foram implementadas com sucesso ou se encontram numa fase adiantada de implementação.

- i. Identificar um campeão para liderar o processo de reforma de aquisições e organizar um workshop de alto nível para o Conselho de Ministros, por forma a alertar os ministros e pessoal de aquisições dos benefícios para o Governo de um ambiente mais aberto.**

v A equipa ou “Grupo de trabalhos” foi criada pelo *despacho* No. 35/03 de 22 de Abril de 2003. Esta equipa é formada pelo Director do Património do Estado (coordenador da equipa); dois representantes do Ministério das Finanças dos quais um é o coordenador da equipa; um representante do Ministério do Planeamento; um representante do Ministério das Obras Publicas; e dois consultores nacionais. A equipa é responsável por: (i) coordenar e liderar o processo de reforma das aquisições; (ii) fazer recomendações técnicas aos relatórios existentes (nomeadamente ao Relatório de Avaliação das Aquisições - CPAR e o relatório financiado pela Agência de Desenvolvimento da Noruega); (iii) preparar material adequado (decretos e documentos legais) para a implementação da reforma de aquisições; (iv) preparar reuniões com outros parceiros para a discussão do processo em curso; (v) distribuir informação para o público em geral sobre os objectivos e resultados esperados da reforma;

(vi) preparar de um programa de criação da capacidade necessário para implementar a reforma com sucesso; e (vii) apresentar duas vezes por mês um relatório sobre o progresso verificado Ministério das Finanças ou outras entidades.

v O Grupo de trabalho realizou a sua primeira reunião a 8 de Outubro de 2003 e desde então tem vindo a realizar sessões de trabalho periodicamente (pelo menos duas vezes por semana). O grupo de trabalho principalmente (i) discutiu a opção de escolher para a reforma das aquisições; (ii) preparou vários encontros com outros Ministérios e representantes do sector privado especialmente o que se realizou a 16 de Novembro de 2003; (iii) preparou o workshop realizado em 2004 que representa a fundação do processo de reforma e deverá validar o processo de reforma das aquisições e o plano de acção das aquisições.

v A 24 de Novembro de 2003 e simultaneamente com a reforma das aquisições, a equipa de aquisições do Banco realizou um seminário sobre os princípios básicos do BM sobre de aquisições e uma clínica sobre os procedimentos de aquisições do Banco Mundial. Assistiram à apresentação do BM, constituída por duas apresentações seguidas, representantes do sector privado e Ministérios (cerca de 20 pessoas): (i) a primeira apresentação foi um seminário sobre aquisições cujo objectivo era fazer a apresentação à comunidade privada dos principais princípios das aquisições; e (ii) a segunda apresentação era dirigida a gestores que trabalham com projectos do Banco Mundial, principalmente a Assistência Técnica de Gestão Económica (EMTA), o FAS (Fundo de Apoio Social) e o Programa de Desmobilização. O formato foi o de uma clínica de aquisições dirigida à resolução dos problemas das aquisições que os gestores de projecto possam encontrar no dia a dia.

v Paralelamente e também em Dezembro, a equipa CPAR manteve informada a Agência para o Desenvolvimento da Noruega (NORAD) acerca do ponto da situação da reforma das aquisições (a NORAD financiou um relatório sobre aquisições apresentado em 2002).

ii. Criar um completo enquadramento de aquisições. Formar um grupo de trabalho nacional constituído por consultores¹⁰⁹, nacionais, advogados, representantes do sector público (principalmente do Ministério do Planeamento, Finanças e Obres Públicas), especialistas nacionais e representantes do sector privado para darem apoio a um consultor legal internacional na redacção da nova legislação sobre aquisições¹¹⁰.

v Entre Outubro e Dezembro de 2003, foi nomeado um grupo de trabalho para coordenar o processo de aquisições e discutir as medidas de aquisições institucionais. O resulta do desta

¹⁰⁹ O Banco já estabeleceu um diálogo e uma estreita parceria com os consultores financiados pela Norwegian Agency for Development (NORAD). A missão englobou sessões de trabalho com a equipa de consultores e beneficiou da riqueza de informação o seu trabalho. Algumas das descobertas da missão e recomendações são baseadas nesta informação. Em relação aos aspectos relacionados com o enquadramento legal e ajuste de normas, a missão acordou com os consultores que o trabalho até agora feito deverá ser completado com a ajuda de um especialista internacional em lei de aquisições.

¹¹⁰ Adopção de compras abertas como método primário de aquisições. As compras competitivas são raramente usadas como método de aquisições (a maior parte das vezes a compra é limitada a três ofertas de empresas locais), mas este é o método de aquisições que garante economia, eficiência e transparência na maior parte das circunstâncias. Além disso, este método é determinado pelo Decreto 7/96 para ofertas mais alargadas. Baseado em experiências de outros países, o Governo poderá poupar 20 por cento com uma de aquisições pública competitiva.

discussão é importante pois irá permitir ao grupo de trabalho elaborar uma nova proposta de lei de aquisições baseada na opção escolhida.

v O modelo institucional escolhido pelo grupo de trabalho aproxima-se da opção 1 proposta e encontra-se descrita acima, ou seja, reforçar a capacidade de aquisições dentro da entidade de aquisições (principalmente Ministérios e províncias). As entidades “sectoriais” (por exemplo Ministério da Saúde, dos Transportes e das Obras Públicas) e “locais” serão responsáveis por: (i) preparação de concursos, com a assistência técnica de empresas de consultoria, se necessário e em particular pela preparação de documentos de concurso e termos de referência; (ii) criação de uma comissão de avaliação se necessária; (iii) assinatura de contratos em conformidade com a regulamentação existente; e (iv) fornecimento de toda a informação relevante sobre concursos ao organismo regulador.

iv. Criar uma direcção no Ministério das Finanças para a criação e análise da política de aquisições.

A nova Lei de aquisições estabelece a criação de um Organismo Regulador denominado “Órgão de Regulação e Apoio”. Até ao momento não existe qualquer instituição independente encarregue da formulação de políticas de aquisições. Um sistema de aquisições que funcione bem necessita de uma autoridade encarregue tanto da formulação da política de aquisições como da “manutenção” do enquadramento de aquisições e fazer aplicar a respectiva legislação existente ou futura. Este *Órgão de Regulação e Apoio* tem vários deveres, principalmente, (i) melhorar as regras e métodos de aquisições; (ii) reunir periodicamente com as entidades de aquisições tanto ao nível central como descentralizado; (iii) juntar, centralizar e distribuir informação e dados das aquisições e normas de aquisições; (iv) apoiar e aconselhar entidades de aquisições e promover programas de formação; (v) trabalhar em parceria com o SIPIP (Sistema de Informação do Programa de Investimentos Públicos); (vi) distribuir informação significativa acerca de licitantes e mais genericamente empresas privadas (sobretudo capacidade e preço); e (vii) resolver conflitos de aquisições como o *Órgão de Regulação e Apoio* que também desempenha um papel de entidade de resolução de conflitos.

E. ÚLTIMOS DESENVOLVIMENTOS E PRÓXIMOS PASSOS IMEDIATOS

? *Foi preparado um documento para o Ministro das Finanças* O grupo de trabalho preparou um curto documento para o Ministro das Finanças. Este documento é baseado no CPAR financiado pela NORAD e apresenta a debilidade do sistema prevalecente e as acções a tomar para melhorar o actual sistema de aquisições [ver Anexo 1]. O documento contempla os cinco pilares determinados pelo CPAR, ou seja: (i) o enquadramento regulador e legal; (ii) o enquadramento institucional; (iii) procedimentos e práticas; (iv) capacidade; (v) auditoria, medidas de controlo e de recurso e medidas anti-corrupção.

? *Aprovação pelo GdA e comunicação ao Banco Mundial* O documento produzido pelo grupo de trabalho foi enviado a SE o Ministro das Finanças para aprovação [ver Anexo 2]. O documento juntamente com uma carta do grupo de trabalho foi depois enviado ao Banco Mundial a 25 de Fevereiro de 2004.

? *Elaboração de termos de referência para consultores* Devem ser preparados termos de referência destinados a advogado internacional, advogado nacional, especialista em aquisições e especialista em reforma institucional das aquisições.

elaboração da nova Lei de aquisições, regulamentação dos documentos de licitação e manual do utilizador.

Começando no início de 2004 O plano de trabalho está organizado em duas fases, de acordo com os termos de referência, onde há uma sobreposição considerável das Fases I e II.

- Na Fase I, a Dra. Teresinha Lopes, a advogada nacional das aquisições e o advogado internacional a ser seleccionado, com o parecer do grupo de trabalho da reforma de aquisições, irão preparar uma nova lei de aquisições pública e regulamentação respectiva por forma a implementar em Angola a lei de aquisições pública.
- Na fase II, o especialista técnico de aquisições a seleccionar irá desenvolver documentação de concurso standard a utilizar por entidades que fazem as aquisições em conformidade com essa regulamentação e manual de utilizador.
- Ainda na fase II, o especialista em reforma institucional das aquisições irá preparar a regulamentação interna; financiamento necessário para a criação deste órgão regulador; e termos de referência para o recém criado *Órgão de Regulação e Apoio*.

? *Workshop a realizar em 2004 para validar o programa de reforma das aquisições do GdA* Este workshop de um dia completo a ser presidido por SE o Ministro das Finanças irá permitir a discussão dos documentos preparados. A fim de despertar o conhecimento e o consenso entre as pessoas envolvidas nas aquisições, serão formados vários grupos para discutir o plano de acção nas aquisições mais exaustivamente. Após o workshop será elaborado um documento final e plano de acção.

Acção	Objectivo	Acção Proposta	Necessidades de Apoio Técnico e Financeiro	Calendário	Calendário
				Planeado	Real
1. a	Criar um grupo de trabalho para implementar a reforma das aquisições	Identificar um campeão para liderar o processo de reforma das aquisições. Realizar reuniões regularmente		Antes de Dezembro de 2002	v Criação de uma equipa ou “grupo de trabalhos” através do “Despacho” No. 35/03 publicado a 22 de Abril de 2003 v Outubro 2003: Finalizar regulamentação interna para o grupo de trabalhos (“regulamento interno”) v Primeira reunião do grupo de trabalho realizada em 8 de Outubro de 2003. O grupo de trabalho reúne pelo menos uma vez por semana
b.	Discutir e escolher de um modelo para melhorar o sistema de aquisições	O grupo de trabalho deverá discutir os prós e contras dos modelos propostos no relatório financiado pela NORAD e no CPAR para melhorar o sistema das aquisições (entidades de aquisições) e instituir uma entidade para supervisionar as aquisições (d direcção)		Janeiro a Junho de 2003	De Outubro a 15 de Dezembro de 2003: discussão das diferentes opções para a reforma de aquisições
2. a	Sensibilizar os Ministros, pessoal das aquisições e outros parceiros relativamente à necessidade de reforma e do modelo a adoptar	Organizar um workshop de alto nível com os dados, sector privado e ONGs)		De Janeiro de 2002 a Dezembro 2003	20 Novembro 2003: reunião com outros Ministérios e representantes do sector privado (cerca de 20 pessoas) oparecer 25 Novembro 2003: reunião com o Vice-Ministro das Finanças para discutir o futuro. A data do workshop foi marcada para Dezembro de 2003, devendo preparar-se o material
b.	Obter aprovação do GdA	Preparar e partilhar a análise com o Governo e preparar uma comunicação para ser aprovada pelo GdA		Primeira semana de Dezembro	v Preparação de comunicação para SE o Vice-Ministro das Finanças v O documento foi enviado para o Banco Mundial a 25 de Fevereiro de 2004
	Preparar TORs	- para advogado internacional - para advogado nacional - para especialista reforma institucional - para especialista de aquisições técnica			
c.	Criar um	- Estabelecer um grupo de trabalho nacional	Assistência legal	De Janeiro a	

Acção	Objectivo	Acção Proposta	Necessidades de Apoio Técnico e Financeiro	Calendário	Calendário
	enquadramento de aquisições completo*	para ajudar o consultor jurídico internacional na redacção de legislação de aquisições e enquadramento regulador. Depois, ratificar a nova legislação	Apoio financeiro através do EMTA	Março de 2004	
d.	Melhorar o enquadramento regulador	- Preparar documentação e manuais standard de concurso - Emitir conjunto completo da regulamentação, documentação de concurso standard para bens, obras e serviços preparados durante a fase de curto prazo.	Apoio financeiro através do EMTA, BM	De Janeiro a Março de 2004	
e.	Rever leis	- Rever legislação que poderia interagir com a nova lei das aquisições. Actualizar leis de combate à corrupção		De Janeiro a Março de 2004	
3.	Criar um directório para supervisionar a de aquisições pública (a determinar em 1.b)*	- Criar a direcção em documento legal (conforme 2.c) Este organismo irá conduzir à formulação de política; processo de controlo das aquisições; participação do processo de recurso - Entrada em funcionamento.	Apoio financeiro através do EMTA, BM	De Abril-Junho 2004	
4. a.	Implementar um sistema de aquisições mais transparente*	Introduzir a manutenção de registos em pelo menos cinco ministérios piloto. Estes ministérios deveriam informar o Ministério das Finanças sobre contractos acima de um certo valor	Apoio financeiro através do EMTA, BM)	A partir de Setembro de 2003	
b.	Melhorar o sistema de aquisições no "Património"	Implementar um sistema informático	Apoio financeiro através do Projecto PNUD		
5.	Formar pessoal*	Preparar um programa de formação Lançar um programa global de formação em aquisições sustentável a vários níveis em coordenação com o INFORSEF	Apoio financeiro através do EMTA, BM	De Março a Agosto de 2004	
6.	Promover a	- Lançar uma campanha de consciencialização para o sector público,	Apoio financeiro através do	De Março a Agosto de	

Acção	Objectivo	Acção Proposta	Necessidades de Apoio Técnico e Financeiro	Calendário	Calendário
	divulgação de reformas de aquisições*	sector privado e sociedade civil	EMTA, BM	2004	
7.	Implementar o modelo escolhido*	<ul style="list-style-type: none"> - Instalar as entidades responsáveis pelas aquisições - Dar às entidades os funcionários e recursos adequados 	Apoio financeiro através do EMTA	Julho-Dez	
5.	Criar controlos e responsabilização sólidos	<ul style="list-style-type: none"> -Nomear o Presidente e membros da Alta Autoridade Contra a Corrupção. - Preparar um plano de trabalho para o Tribunal de Contas e incluir auditorias de alguns ministérios piloto - Recordar ao grupo alvo o prazo para a preparação de contas auditadas. <p>Apresentar legislação que proíba a renomeação de funcionários públicos que tenham sido condenados por corrupção.</p>		<p>Antes de Janeiro de 2002</p> <p>Antes de Junho de 2002</p> <p>Antes de Dezembro de 2002</p> <p>Antes de Dezembro de 2003</p>	
6.	Assegurar manutenção das Alfandegas	- Formar pessoal das alfandegas		Durante o contracto com os agentes da Coroa	

ANEXO III

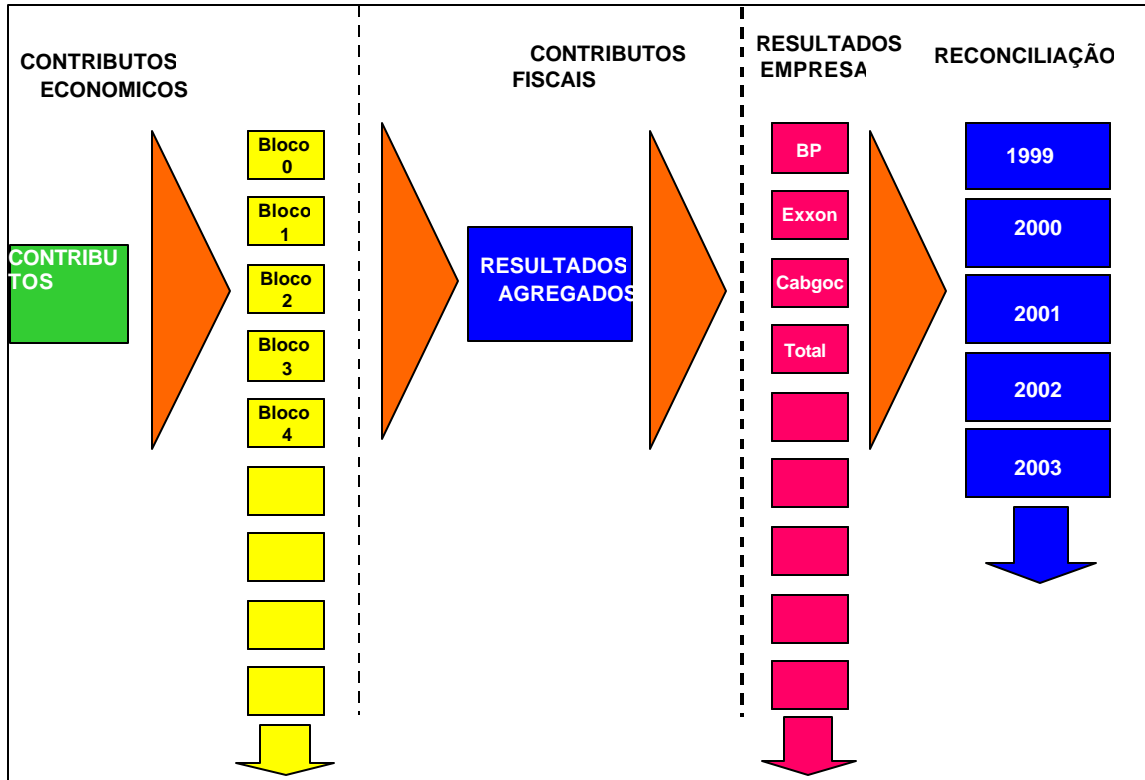
O MODELO FINANCEIRO DO SECTOR PETROLÍFERO¹¹¹

O sector petrolífero angolano ou modelo financeiro “agregado” é uma ferramenta de política personalizada especialmente concebida para o governo de Angola para ajudar a gerir os fluxos das receitas do petróleo e numa economia tão dependente do petróleo, ajudar na preparação e controlo dos orçamentos nacionais. O modelo financeiro deve ser o ponto central de um sistema de gestão de receitas que tem capacidade para examinar, controlar e conciliar o fluxo de receitas no tesouro de uma maneira transparente e responsável. O sistema de gestão de receitas será da responsabilidade de uma agência exclusiva dotada de profissionais que utilizarão procedimentos seguros e eficientes para gerar dados e relatórios e que estarão em comunicação com a indústria e o governo a um alto nível.

i. O modelo financeiro global está estruturado à volta de uma base de dados formada por dados de petróleo e informação fiscal fornecida por empresas petrolíferas estrangeiras e pela Sonangol. A base de dados constitui o principal contributo de uma série de modelos de tesouraria depois e antes de impostos que dão origem às projecções finais da recolha de impostos do governo, fluxos de caixa do empreendedor e operador e a cota da Sonangol dos fluxos líquidos de dinheiro. O cálculo após impostos inclui todos os royalties, impostos e lucros do petróleo a pagar pelos investidores em conformidade com os acordos de partilha de produção em vigor assinados com o Governo até 2000 (ver esquema abaixo).

¹¹¹ Preparado por David Reading e Peter Macnab (AUPEC).

Modelo Financeiro Agregado



O modelo financeiro foi criado num formato de folha de cálculo, utilizando o Microsoft Excell, por forma a que todos os cálculos fiquem visíveis e de fácil acesso aos potenciais utilizadores. Dada a limitada capacidade identificada no seio de ministérios do governo e a formação adicional necessária aos utilizadores para entenderem, executarem e gerirem o modelo financeiro, nesta fase não foi considerada conveniente a criação de uma versão do tipo “caixa preta” alternativa.

Os principais parâmetros do modelo encontram-se sublinhadas abaixo.

- Preços do petróleo
- Perfis de Produção e Custo
- Instrumentos fiscais (taxa de impostos, bónus, nível de participação de lucros, royalties)
- Limites de recuperação de custos
- Prazos da Depreciação
- Capital Social (da Sonangol e da IOC)
- Parcela da Sonangol durante a fase de exploração

Os resultados produzidos pelo modelo financeiro são demasiado extensos para serem revistos aqui em pormenor. Os relatórios trimestrais das previsões disponibilizam uma grande quantidade desagregada por operador, parceiro e bloco, incluindo a Sonangol. Definem-se abaixo os principais resultados resumidos, num nível agregado, nos relatórios trimestrais das projecções.

Cota Total do Governo

Cota Total do Governo. Esta engloba todos os impostos, royalties e bónus pagáveis, mais 100% de todo o lucro do petróleo, mais os fluxos de tesouraria líquidos após impostos da Sonangol (participação no capital da Sonangol Holding da Sonangol P&P) A Cota total do Governo mostra-se para destacar a cota governamental total que reverte a favor da nação como resultado da actividade petrolífera em Angola.

Cota Total dos Impostos do Governo

A cota total dos impostos do governo é basicamente a cota total do governo menos o fluxo de tesouraria líquido da Sonangol, depois de impostos. A cota total dos impostos do governo é igual à receita total que, na nossa opinião, o governo deveria contar receber pelas operações petrolíferas. Este número compreende todos os impostos sobre os campos petrolíferos devidos por todos os parceiros das jazidas (incluindo a cota de royalties e impostos da Sonangol Holding e Sonangol P&P devidos ao governo se tiverem participação no capital). O número também inclui todo o lucro dos campos de petróleo devido ao governo ao abrigo do regime PSA. (A cota do governo do lucro do petróleo é administrada pela Sonangol Holding que explora e vende o petróleo em representação do governo através do seu concessionário comercial e entrega ao governo esse valor deduzido dos honorários de administração, equivalente a 10% do lucro dos campos de petróleo que é recebido pela Sonangol Holding). O número também inclui um bónus pela assinatura e pela produção e quaisquer outros pagamentos não fiscais que as empresas estão contratualmente obrigadas a pagar ao governo.

Fluxos de Tesouraria líquidos da Sonangol

Os fluxos de tesouraria líquidos da Sonangol é igual à cota do fluxo de tesouraria líquido do projecto depois de impostos que a Sonangol recebe como parceiro detentor de títulos em diferentes blocos. A Holding Sonangol é um parceiro no capital nos blocos continentais FS/FST e Bloco 0. A Sonangol P&P tem participação no capital nos blocos 2,3 e 14 e operador do Bloco 4 (Kiabo) e bloco 34.

Fluxo de Tesouraria líquido dos empreendedores

O fluxo de tesouraria líquido dos empreendedores mostra a riqueza que os grupos intervenientes (incluindo o dos parceiros, mas excluindo a Sonangol) produzem da actividade petrolífera de Angola.

Royalties

Os royalties incluem todos royalties pelos campos de petróleo devidos ao governo (por parte de todos os parceiros, incluindo a Sonangol).

Imposto sobre Rendimentos do Petróleo (PTT)

O Imposto sobre Rendimentos do Petróleo inclui o PTT de todos os campos de petróleo devido ao governo (por parte de todos os parceiros, incluindo a Sonangol).

Imposto sobre Rendimentos do Petróleo (PTT)

O Imposto sobre Rendimentos do Petróleo inclui o PTT de todos os campos que é devido ao governo (por parte de todos os parceiros, incluindo a Sonangol). O PTT só é tributado no caso dos campos do Bloco 0.

Lucro do Petróleo

O Lucro do Petróleo inclui o lucro de todos os campo é devido ao governo pela sua cota de produção.

Utilização do modelo Financeiro agregado

O modelo financeiro foi desenvolvido para atingir os quatro objectivos principais seguintes:

Projectar receitas de petróleo e impostos respectivos devidos ao estado pela actividade petrolífera em Angola

Disponibilizar uma ferramenta para ajudar o governo na monitorização e gestão das receitas petrolíferas.

Disponibilizar trimestral e anualmente projecções financeiras a 5 anos das operações petrolíferas.

Ajudar o governo a reconciliar os fluxos financeiros entre a Sonangol, o Banco de Angola e o Ministério das Finanças.

Existe um certo número de áreas nas quais o governo pode aplicar de imediato o modelo financeiro.

Uma área importante é a supervisão do reembolso dos empréstimos suportados pelo petróleo. O modelo financeiro pode ser utilizado para implementar cenários alternativos de preços que a um nível agregado irão fornecer estimativas de preços equilibrados abaixo dos quais seria difícil para Angola satisfazer o serviço da dívida dos seus compromissos decorrentes dos empréstimos garantidos com petróleo. Este conceito será importante para assegurar amortizações futuras e que o país não exagrou nos empréstimos garantidos com petróleo.

A utilização inicial do modelo já se baseava num certo número de áreas chave descritas abaixo. Recomenda-se que o governo avance o seu estudo referente a cada uma delas.

O modelo financeiro pode ser utilizado como instrumento efectivo de planeamento e reporte. O modelo é um instrumento dinâmico que deverá ser actualizado regularmente com informações actuais e futuras sobre produção, preços, custos e informação fiscal. Na aplicação da análise do cenário, os utilizadores poderão fazer uma previsão de cenários de preços alternativos, previsões de produção e custos e avaliar o seu impacto nas receitas governamentais futuras. Isto será importante na preparação anual do Orçamento e no desenvolvimento de políticas futuras em áreas-chave de gastos governamentais. Como

contribuição para o processo de tomada de decisão das políticas, o modelo financeiro tornar-se-á uma ferramenta governamental indispensável.

Além dos cenários de modelos de preços, o governo poderá desejar fazer a avaliação do impacto financeiro de custos que foram ultrapassados em projectos específicos, baixando a produção ou diminuição gradual de investimentos futuros pela indústria. O modelo financeiro será importante para implementar a preparação de um mecanismo de reporte eficiente e transparente mostrando as receitas da tributação do petróleo, apoiando a reconciliação financeira entre os ministérios. O modelo financeiro será uma plataforma central no processo de reconciliação.

A Direcção de Impostos do Ministério das Finanças tem, ao longo dos anos, elaborado folhas de cálculo de impostos que são utilizadas para monitorizar as receitas dos impostos e reconciliar os impostos pagos com as análises independentes feitas por terceiros como por exemplo a empresa Ernst and Young. No entanto, o processo está imperfeito na medida em que a Direcção de Impostos não consegue verificar com independência os cálculos de impostos utilizando os seus próprios modelos e não pode confiar numa revisão isenta, não sendo uma auditoria standard. É importante que a Direcção de Impostos desenvolva a sua própria competência, com o modelo para poder projectar com confiança futuras receitas de impostos. Com a introdução de um mecanismo de reporte transparente e coordenada, estes resultados deveriam ser comparados com os actuais fluxos de impostos devidos e recebidos pelas companhias petrolíferas numa base continuada. O modelo financeiro de início completará as folhas de cálculo utilizadas pela Direcção de Impostos. Por fim, deverá ser objectivo do governo substituir o actual sistema deficiente pelo modelo financeiro e novos mecanismos de reporte.

O modelo financeiro dará ao governo uma orientação preciosa na gestão efectiva das receitas geradas pelo sector petrolífero e em particular para verificar as declarações de impostos das empresas petrolíferas. Em geral o modelo contribui para uma melhor gestão de tesouraria.

O governo ficará intimamente envolvido na supervisão e orientação da direcção da estratégia futura da indústria do petróleo em Angola. O modelo financeiro proporcionará informação importante para ajudar o governo na formulação de políticas relacionadas com os níveis de investimento, o ritmo da exploração e desenvolvimento futuros, o volume da participação no capital da Sonangol, o crescimento das indústrias de apoio e de serviços das indústrias e emprego ligado ao sector do petróleo.

O modelo financeiro pode ser utilizado como ferramenta importante para influenciar as políticas macroeconómicas. O modelo pode ser modificado por forma a fornecer estimativas significativas da cota da indústria do petróleo no Orçamento do Estado e avaliar o impacto do crescimento do sector petrolífero na economia não petrolífera.

I. Especificações do PC

O tamanho do modelo financeiro é actualmente de mais de 25 mega bytes. Este pode ser comprimido até aproximadamente um terço do tamanho original

O armazenamento ideal para o modelo é um CD, num directório comprimido. Pode ser extraído para um disco rígido ou executado a partir do CD (desde que o leitor de CDs no PC seja compatível).

Para armazenar e correr o modelo financeiro, recomendam-se as seguintes especificações para o PC:

- 30MB mínimo de espaço no disco rígido para modelos
- Computador pessoal multimédia com processador Pentium 2
- Office 2000
- Sistema Operativo Microsoft Windows® 2000
- 64 MB memória
- CD-ROM
- Rato Microsoft

BIBLIOGRAFIA

Alvesson, M., S. Bhattarai e G. Pastor (2003). “Angola: Sources and Uses of State Oil Revenue” (“Angola: Fontes e Utilização das Receitas Estatais do Petróleo”). Fundo Monetário Internacional: Angola – Selected Issues Papers. Julho.

Alvesson, M. e A. Torrez (2003). “Angola: Sources and Uses of State Oil Revenue” (“Estabilização das Operações do Banco Central e Macroeconomia em Angola”). Fundo Monetário Internacional: Angola – Selected Issues Papers. Julho.

Araujo, J. and H.G. Ramos (2002). “Angola: Public Finance Framework” (“Angola: Enquadramento das Finanças Públicas”). Banco Mundial, mimeo, Abril.

Araujo, J.; J.G. Gasha e G. Pastor (2003). “Fiscal Subsidies in Angola” (Subsídios Fiscais em Angola). Fundo Monetário Internacional: Angola – Selected Issues Papers. July.

Barnett, Steven e Ossowsky, Rolando, 2002, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries” (“Aspectos Operacionais da Política Fiscal nos Países Produtores de Petróleo”) Documento de Trabalho do FMI 02/177 (Washington: Fundo Monetário Internacional)

DNC/MINFIN (2002). *Relatório da Execução Orçamental e Financeira do OGE*.

Eifert, B., A. Gelb e N.B. Tallroth (2002). “The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil Exporting Countries”. Pesquisa de Políticas do Banco Mundial – Documento de Trabalho 2899, Outubro

Governo de Angola (2003). *Estratégia de Combate à Pobreza*. Proposta para Discussão.

Hodges, Anthony (2001). *Angola: From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Lysaker (Norway), Oxford and Bloomington & Indianapolis: The Fridtjof Nansen Institute & The International African Institute, in association with James Currey & Indiana University Press (*Angola: Do Afro-Stalinismo ao Capitalismo dos Petro-Diamantes*. Lysaker (Norway), Oxford and Bloomington & Indianapolis: Instituto Fridtjof Nansen e Instituto Africano Internacional, em associação com James Currey e Indiana University Press).

KPMG (2002 - 2003). Avaliação do Sector Petrolífero Angolano. Relatório Inicial (versão). Luanda.

Fundo Monetário Internacional (2002). Angola – Staff Report for the 2002 Article IV Consultation (Angola – Relatório do Pessoal para 2002 Artigo IV Consulta). Washington, D.C., Março.

Fundo Monetário Internacional (2003). Angola – Staff Report for the 2003 Article IV Consultation (Angola – Relatório do Pessoal para 2003 Artigo IV Consulta). Washington, D.C., Julho.

MINFIN (2001). “Informação sobre a Execução do Programa Económico e Social do Governo para 2001 – I Semestre”.

Moreno, J.M; T. Prietto, e L.C. Nerosky (2001).Evaluación del Sistema de Gestion Financiera Pública en Angola: Propuesta de un Sistema de Gestión Financiera Pública Integrado (Avaliação do Sistema de Gestão Financiera Pública em Angola: Proposta de um Sistema de Gestão Financiera Pública Integrado). Relatório de Consultor preparado para o Ministério das Finanças de Angola e União Europeia , Julho.

Potter, B.H. e J. Diamond (1999). Guidelines for Public Expenditure Management (Directrizes para a Gestão das Despesas Públicas). Fundo Monetário Internacional.

Schiavo-Campo, S. e D. Tomasi (1999). Managing Government Expenditure (A Gestão das Despesas Públicas Governamentais). Manila, Philippines: Asian Development Bank.

Tollini, H.; W. Luiz ; C. Duarte ; J. Araujo ; e H. Ramos (2004). “Angola: Análise e Recomendações na Área da Execução Orçamental”. Fundo Monetário Internacional, Departamento Assuntos Fiscais, Janeiro.

UNDP/IOM/UNICEF/WHO (2002). Public Financing of the Social Sectors in Angola. Luanda (Financiamento Público dos Sectores Sociais em Angola). Luanda, Agosto.

Banco Mundial (1993). Public Expenditure Issues and Priorities During the Transition to a Market Economy (Questões e Prioridades das Despesas Durante a Transição para uma Economia de Mercado). Washington, D.C.

Banco Mundial (1997). Country Profile of Financial Accountability (CFPA) (Perfil da Contabilidade Financeira de Angola (CFPA)). Washington, D.C.

Banco Mundial (1998). Public Expenditure Management Handbook (Manual de Gestão das Despesas Públicas). Washington, D.C..

Banco Mundial (2002). Country Procurement Assessment Report (Relatório da Tributação das Aquisições em Angola). Washington, D.C.