

# CMI RELATÓRIO

Tradução do Relatório R 2011: 7

## Reformas ao Processo Orçamental e Gestão das Finanças Públicas de Angola A crise foi um sinal de alarme?

Søren Kirk Jensen  
Francisco Miguel Paulo

O Instituto Chr Michelsen é um centro independente de pesquisa em desenvolvimento internacional e políticas públicas com foco em países pobres. O Instituto conduz pesquisa básica e aplicada, nas áreas temáticas de direitos humanos, redução de pobreza, reforma do setor público, resolução de conflitos e manutenção de paz. Enfoque geográfico é dado a África do Norte e Sub-sahariana, Oriente Médio, Ásia Central e Sudeste Asiático, e América Latina.

A pesquisa realizada pelo CMI tem como objetivo informar e influenciar políticas públicas assim como contribuir para o debate sobre desenvolvimento internacional. O CMI trabalha com uma vasta rede de pesquisadores parceiros e em estreita cooperação com pesquisadores no Sul.

# Reformas ao Processo Orçamental e Gestão das Finanças Públicas de Angola

A crise foi um sinal de alarme?

Søren Kirk Jensen  
Francisco Miguel Paulo

**R 2010: 7**

**Project number**

27019

**Project title**

The Political Economy of the Angolan Budget Process

# Índice

Resumo .....	iv
Prefácio ao Estudo "Reforms of the Angolan Budget Process and Public Financial Management" .....	v
Sumário Executivo.....	vii
<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Abordagem e Metodologia .....</b>	<b>3</b>
2.1 Estrutura e âmbito da análise .....	3
2.2 Técnicas de investigação e de entrevistas.....	4
2.3 Estrutura do relatório.....	6
<b>PARTE I</b>	
<b>3. Análise do quadro político e institucional:.....</b>	<b>7</b>
3.1 Eleições e a nova Constituição .....	7
3.2 Reestruturação do Governo depois da adopção da nova Constituição .....	11
3.3 Outras instituições chave .....	18
3.4 Resumo da Parte I .....	22
<b>PARTE II</b>	
<b>4. Análise do impacto da Crise Económica .....</b>	<b>25</b>
4.1 O colapso dos preços de petróleo.....	25
4.2 Políticas monetárias agressivas.....	27
4.3 Resposta fiscal questionável e acumulação de atrasados.....	30
4.4 Resposta fiscal adequada? .....	38
4.5 A explosão nos atrasados internos.....	38
4.6 Resumo da Parte II .....	43
<b>PARTE III</b>	
<b>5. Reformas ao processo orçamental e gestão das finanças públicas.....</b>	<b>45</b>
5.1 O programa do FMI .....	45
5.2 Reformas que abordam a gestão das finanças públicas .....	50
5.3 Ernst &Young e a necessidade de sistemas de controlo mais fortes .....	52
5.4 A resposta legislativa.....	54
5.5 Gestão de receitas, despesas e dívida.....	64
5.6 Banco Central e Políticas Monetárias.....	72
5.7 Transparência, abertura, acesso e o papel da sociedade civil .....	73
5.8 O papel da sociedade civil .....	77
5.9 Resumo da parte III .....	82
<b>6. Conclusão .....</b>	<b>85</b>
<b>7. Recomendações.....</b>	<b>91</b>
7.1 O Governo de Angola .....	91
7.2 Parceiros internacionais .....	93
7.3 Sociedade civil .....	94
<b>Bibliografia.....</b>	<b>95</b>
<b>Anexo I: Remodelações governamentais em instituições chave 2008 – 2010 .....</b>	<b>99</b>
<b>Anexo II: Visão Geral dos Indicadores Estruturais no Acordo de Stand By .....</b>	<b>100</b>

## Resumo

Este relatório trata do processo de orçamento de Angola - no seu sentido amplo - no período entre 2008 e 2010. Três conceitos – transparência, responsabilidade e eficiência - são usados como pontos de referência centrais, através dos quais várias reformas são mensuradas.

A primeira parte do relatório mostra como acontecimentos políticos entre 2008 e 2010 levaram a mudanças significativas nas instituições e tiveram um grande impacto no processo de orçamento de Angola e nos seus métodos de gestão financeira pública. No final de 2010, Angola parecia longe de se estabelecer numa estrutura de governo coesa, que pudesse projectar e implementar as suas políticas económicas e financeiras.

A segunda parte mostra que a crise financeira global teve um sério impacto sobre as finanças públicas angolanas, sendo que os preços do petróleo estiveram temporariamente em colapso. A consequência imediata foi a acumulação de 9 mil milhões de dólares em atraso, só em 2009. A crise expôs fraquezas inerentes à economia angolana, especificamente na gestão das finanças públicas.

A terceira e última parte analisa as actuais reformas do orçamento e conclui destacando as necessidades pendentes. O relatório recomenda que é tempo de Angola passar de uma abordagem casual da reconstrução para um paradigma de desenvolvimento transparente, responsável e eficiente.

## Prefácio ao Estudo "Reforms of the Angolan Budget Process and Public Financial Management"

O processo de elaboração dos orçamentos públicos é dos de maior responsabilidade social e política em qualquer país de economia de mercado e sistema democrático.

Dum ponto de vista meramente técnico, importa verificar se as regras convencionais e internacionalmente aceites de elaboração dos orçamentos do Estado são efectivamente aplicadas, em especial duas das mais emblemáticas e traduzidas na existência de um único documento de onde constem todas as despesas e todas as receitas que se esperam realizar e cobrar num determinado ano financeiro e na sua integral e efectiva especificação. Estas regras contribuem para garantir uma boa e efectiva gestão do plano financeiro do Estado e facilitam o seu controlo ex-post, ao permitirem observar, ao pormenor, as respectivas minudências. Acrescenta-se que o cumprimento destas regras são um bom caminho para o controlo que os Tribunais de Contas exercem sobre a Conta Geral do Estado.

Mas o processo orçamental engloba, ainda, as instituições que dele participam, as responsabilidades atribuídas a cada uma delas e a sua efectiva capacidade de executar, com proficiência, a função orçamental. Naturalmente que a mudança constante dos figurinos governativos – extinção de Ministérios, criação de novos órgãos tutelares, modificação de estatutos orgânicos, etc., – dificulta a manobra orçamental, já em si mesma complexa e sujeita a imponderabilidades e incertezas que podem limitar a sua real e efectiva utilidade social e económica.

O asseguramento dum processo orçamental transparente, competente e com inserção social aumenta a credibilidade das contas públicas, diminui o grau de incerteza sobre a política económica da parte dos agentes empresariais e produtivos e mobiliza ajudas externas, financiamentos internacionais e investimento estrangeiro.

O CEIC e o CMI têm estado preocupados com a forma de formatação e exercício do processo orçamental em Angola, sendo o presente estudo o segundo que estas duas instituições de investigação elaboram neste domínio, com a única intenção de chamar a atenção para eventuais insuficiências, desacertos e incongruências que possam afectar a utilidade social e a importância económica dos planos financeiros do Estado.

O estudo que é apresentado sob a designação "Reformas ao Processo Orçamental e Gestão das Finanças Públicas de Angola" foi elaborado na base da consulta e estudo da legislação existente sobre o processo orçamental actualmente exercitado no país e de muitas entrevistas conduzidas junto de alguns responsáveis institucionais do Estado e de muitas figuras da sociedade civil angolana, incluindo empresários, académicos e investigadores.

Dá-se uma ênfase particular à análise à resposta dada pelas autoridades da política económica aos efeitos da crise económica mundial de 2008/2009 e às modalidades de participação da sociedade civil na discussão do Orçamento Geral do Estado, nas fases de elaboração e utilização das receitas fiscais. Uma das conclusões expressa a necessidade de o processo orçamental em Angola ter de ser mais aberto e democrático, envolvendo a sociedade civil – através de formas organizadas, simples, mas eficazes – na definição da função de utilidade colectiva da sociedade a que o Orçamento Geral do Estado tem de dar respostas concretas. Esta participação permitiria a auscultação das mais importantes aspirações da população e reduziria o fosso entre Governo e população.

Outras iniciativas de pesquisa estão a ser desenvolvidas, sempre com a preocupação de o CMI e o CEIC ajudarem na reflexão dos problemas e na definição de soluções eficazes.

Alves da Rocha

Luanda/CEIC/CMI, 12 de Setembro de 2011.



## Sumário Executivo

O objectivo deste relatório é complementar o trabalho prévio realizado pelo CEIC e pelo CMI sobre os sistemas orçamentais de Angola e política económica, através da análise de recentes desenvolvimentos políticos e económicos e continuar o debate acerca da reforma avançar no futuro.

O foco central do relatório é investigar o impacto das mudanças políticas internas e a crise económica e financeira mundial e o seu impacto sobre o processo de reforma, o processo orçamental e gestão das finanças públicas entre 2008 and 2010. Os três conceitos - transparência, prestação de contas e eficiência – são usados como referências centrais, em relação às quais as várias reformas são mensuradas.

O relatório é estruturado em três partes analíticas, as quais são seguidas de uma conclusão e de um conjunto de recomendações para os de actores chave.

### PARTE I

A parte I mostra como os eventos políticos entre 2008 e 2010 conduziram a mudanças significativas nas instituições e tiveram um importante impacto sobre o processo orçamental de Angola e seus métodos de gestão das finanças públicas.

#### Remodelações governamentais pré-Constituição

As eleições de 2008 resultaram num novo governo do MPLA, que teve uma vitória estrondosa. Mudanças em instituições chave na equipa económica do governo incluíram a criação de um Ministério da Economia que assumiu a responsabilidade da coordenação económica. O Vice-Primeiro Ministro (e líder da equipa económica do governo) e o Ministro das Finanças foram substituídos depois das eleições. Alegadamente, a última mudança foi feita para dominar no Ministério das Finanças que se havia tornado demasiado arrojado ao seguir a sua própria política. Parece, no entanto, que retirar figuras seniores, com um profundo conhecimento dos mecanismos internos dos sistemas de finanças públicas, terá dificultado as coisas para o governo, no sentido de dar uma resposta eficaz à crise económica, pelo menos a curto prazo. Por outro lado, instalar um novo governo poderá ter facilitado o envolvimento em reformas de longo prazo e a garantia do apoio do FMI, devido às relações geladas do passado.

A nova Constituição introduziu um novo sistema presidencial-parlamentar e formalizou a centralização do poder do Presidente. Também colocou em movimento um extensivo processo de alteração da legislação governamental e os estatutos de todas as instituições do governo para as adequar à nova carta constitucional. Este processo parece ter criado mais obstáculos na tomada de decisões que terão resultado em ineficiências. O orçamento nacional passou a estar num lugar de destaque na nova Constituição, o que é uma coisa positiva. Mas há ainda questões por resolver e houve, igualmente, retrocessos em termos de prestação de contas tais como a eliminação de referências à necessidade de elaboração de relatórios de execução orçamental.

#### Remodelações governamentais pós-Constituição

Na sequência da adopção da nova Constituição, o governo levou a cabo diversas mudanças alargadas no papel e responsabilidade de Ministérios chave. O quadro jurídico da equipa económica foi mudado pois Ministérios e Banco Nacional que nela participam tiveram os seus quadros orgânicos alterados. As mudanças legais maiores foram no Ministério das Finanças e no Banco Nacional. Além disso, o Ministério da Economia passou a Ministério da Coordenação Económica. A natureza instável de uma abordagem às políticas económicas do país foi mais claramente ilustrada com o nascimento e a queda deste Ministério. As mudanças significam que a responsabilidade de gerir a equipa económica do

governo foi assumida pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente, Carlos Feijó. A responsabilidade pela articulação e harmonização de políticas macroeconómicas foi transferida para o Ministério do Plano. Em resumo, o Ministério do Plano viu o seu papel reforçado e parecia ter emergido como ‘o vencedor’ do braço de ferro que decorria nos bastidores. Significa, igualmente que nos finais de 2010, Angola parecia mais distante do que nunca de conseguir instalar uma estrutura governamental coesa para elaborar e implementar as suas políticas financeiras.

### Mudanças noutras instituições chave

As mudanças na Assembleia Nacional e no Tribunal de Contas não foram promissoras em termos de fomentarem uma maior responsabilidade de prestação de contas.

A Assembleia Nacional experimentou apenas acréscimos graduais na sua capacidade de supervisionar o processo orçamental e é completamente controlada pelo MPLA. Enquanto instituição, a Assembleia Nacional também abandonou, temporariamente, a responsabilidade de supervisionar o Executivo, em Agosto de 2010, aparentemente, enquanto estava a ser preparada nova legislação com directrizes sobre as suas funções.

O Tribunal de Contas está agora registado na Constituição e a sua capacidade tem sido aumentada, gradualmente, mas o seu novo estatuto orgânico estipula que o governo não é mais obrigado a apresentar a Conta Geral do Estado ao Tribunal de Contas para emitir o seu parecer, o que representa um significativo retrocesso em termos do reforço do processo orçamental e da prestação de contas das finanças públicas.

## PARTE II

Na parte II abordamos o impacto da crise económica e financeira mundial sobre as finanças públicas de Angola e como o governo lida com a questão. Esta parte mostra que a crise financeira mundial teve um sério impacto sobre as finanças públicas angolanas devido ao colapso nos preços do petróleo. A crise revelou as fraquezas inerentes dentro da economia angolana e especificamente na gestão das finanças públicas.

### Políticas monetárias frágeis e crise de liquidez

O governo respondeu à crise aumentando a sua já activa política monetária de intervenção no mercado. A fuga massiva de capital resultou numa crise na balança de pagamentos e mostrou que é difícil manter o Kwanza. Isto revelou a fragilidade da ‘política dura do kwanza’ que é dependente de preços sustentáveis (altos) do petróleo.

Em 2009, o impacto completo da crise mundial estava a ser sentido através da falta de fluxo de receitas do petróleo para o Tesouro, tornando difícil para o governo implementar o orçamento de 2009, como planeado. Falharam as tentativas de angariar fundos, internamente, através da emissão de Títulos do Tesouro. Os grandes excedentes orçamentais dos anos anteriores (8,8% do PIB apenas no ano de 2008) tinham sido usados para constituir reservas internacionais significativas que foram aplicadas para defender o Kwanza durante a crise monetária, pelo que já não podiam ser utilizados para aliviar a grave crise de liquidez do Tesouro.

### Recuperação manchada por discrepâncias nas fontes

O orçamento revisto, aprovado em Julho de 2009, adoptou uma previsão significativamente reduzida do preço do petróleo. Discrepâncias entre diferentes fontes de informação governamentais significam que é difícil conseguir um resultado preciso de fim de ano, mas os números disponíveis indicam um défice orçamental entre 9,1% e 13,7% do PIB. As discrepâncias relacionam-se principalmente, com as

actividades para-fiscais da Sonangol que parecem não ter sido reduzidas em resposta à crise. Há, igualmente, incertezas associadas aos US\$ 2,6 biliões que a Sonangol, aparentemente, reteve em recursos líquidos. Esta situação é claramente insustentável e revela um dos mais profundos problemas do sistema da gestão de finanças públicas em Angola.

Em 2010, esperava-se que a posição fiscal viesse a melhorar, substancialmente, mas uma vez mais, discrepâncias nos dados do governo tornaram difícil chegar-se a uma conclusão precisa. Números sobre a execução orçamental indicam um défice orçamental de 4,8% do PIB, em vez dos programados excedentes de 1,2% do PIB no orçamento revisto que foi aprovado em Agosto de 2010. Se estes números forem confirmados eles sugerem um retrocesso significativo na esperada recuperação da posição fiscal.

### Acumulação de atrasados

O tamanho dos problemas de liquidez do governo a par com a sua incapacidade de controlar despesas tornou-se visível a meio do ano de 2010, quando se levantou a questão de que, durante 2009, o governo havia acumulado cerca de US\$ 9 biliões de pagamentos atrasados, principalmente a companhias de construção estrangeiras. Este foi o resultado de receitas baixas, despesas para-fiscais altas e violações grosseiras das normas de execução orçamentais existentes. Nos finais de 2010, a recuperação dos preços do petróleo tinha contribuído para que a estratégia do governo para liquidar a dívida tivesse o seu grande momento, com a liquidação de US\$ 3,6 biliões dos US\$ 9 biliões em dívida nos finais de 2009. No entanto, esperava-se que as repercussões da crise dos atrasados viessem a alastrar-se por todo o ano de 2011 e possivelmente até depois.

Finalmente, deve ser destacado que o **acesso à informação em Angola melhorou de forma significativa** nos últimos dois anos. Mas as grandes discrepâncias entre as diferentes fontes do governo criaram, nalguns casos, mais confusão do que clareza e, de algum modo, minaram os esforços para a transparência.

## PARTE III

Na parte III, são analisadas as reformas estabelecidas para resolver as fraquezas expostas pela crise. Esta parte também aborda as necessidades mais marcantes para fortalecimento da transparência e do papel da sociedade civil em relação ao processo orçamental.

### O Acordo de Stand-By como condutor da reforma

O período de 2008-2010 pleno de eventos mostrou a necessidade de reforma da gestão das finanças públicas de Angola. A reforma tem prosseguido em várias agendas, pressionada tanto pelo governo como por outros actores.

Um dos principais condutores da reforma foi o envolvimento do FMI através do programa do acordo de stand-by aprovado em 2009. O programa contribuiu para o crescimento da credibilidade das políticas económicas de Angola as quais foram um factor que contribuiu para algumas agências internacionais de *rating* dessem uma nota B+ de *rating* de crédito a Angola. Em termos de promoção de reformas, o programa procurou, entre outras coisas, aumentar a transparência fiscal e fortalecer a gestão das finanças públicas. A quarta revisão foi feita depois do prazo, resultando na preocupação de que o programa tivesse ficado *off-track*, mas foi finalizado em princípios de Fevereiro de 2011. Se o programa se mantiver, irá fomentar a credibilidade de Angola entre os investidores estrangeiros, possivelmente melhorando o seu *rating* de crédito.

## Esforços para a reforma GFP dirigidos pelo Governo

A reforma sobre execução orçamental tem sido realizada pelo governo através de dois canais. Em primeiro lugar, a empresa internacional de contabilidade Ernst & Young foi contratada para ajudar o Ministério das Finanças a ter uma visão geral da situação dos atrasados e melhorar a execução orçamental. Devido aos seus termos de confidencialidade, publicamente pouco se sabe sobre o contrato da Ernst & Young, mas um memorando do Ministério das Finanças indica que este tem sido o foco principal do trabalho. Este relatório **questiona a sustentabilidade a longo prazo** de deixar a Ernst & Young actuar como controlador financeiro em nome do Ministério das Finanças, e questiona a decisão de pagar os atrasados sem pedir a prestação de contas aos funcionários que violaram as leis do orçamento. Um Tribunal de Contas fortalecido e independente podia assumir a tarefa de exigir a prestação de contas aos funcionários públicos. Uma comissão anti-corrupção poderia, igualmente, desempenhar um papel de apoio.

Em segundo lugar, o governo reagiu com legislação e decretos adoptados, durante o ano de 2010. Estes tratam de execução orçamental, Programa de Investimento Público (PIP), contratação pública, e o processo geral do orçamento. Ainda é cedo para dizer se o Decreto 24/10, relativo a execução orçamental, vai fortalecer os controlos sobre a execução orçamental, mas **os primeiros sinais não são promissores**. Há muita repetição, em relação às regras sobre cabimentação, liquidação e pagamento. Estas são áreas que já no passado foram grosseiramente violadas e não está claro como é que a sua repetição irá mudar a actual situação. O decreto sobre o PIP não apresenta um novo sistema de avaliação de projecto e deixa muito pouco tempo para os Ministérios e governos provinciais proporem ou comentarem sobre novas propostas. A legislação sobre o processo orçamental traz poucas mudanças positivas mas inclui, igualmente, várias deficiências como a não exigência de auditorias obrigatórias, formulações não obrigatórias sobre transparência orçamental, um ciclo orçamental demasiado curto para envolver a Assembleia Nacional, uma falta séria de atenção no que se refere à elaboração e publicação de relatórios trimestrais de execução orçamental. Para a legislação e os decretos terem qualquer efeito real, o executivo **precisa de se focar mais no cumprimento dessas mesmas regras**.

## Gestão de receitas, despesas e dívidas

Outras áreas de reforma relevantes para este relatório são a gestão de receitas, despesas e dívidas.

Do lado das receitas, foi desenvolvido um modelo para fazer projecções das receitas do volátil sector do petróleo. Em termos de manuseio das receitas do petróleo, o FMI encorajou o governo a adoptar um fundo soberano. No entanto, parece que o governo terá feito marcha atrás nesta questão. Uma reforma tributária geral foi iniciada pelo governo.

Em relação a políticas de despesas, o governo iniciou diversas reformas. Primeiro, foram feitas tentativas, por parte do governo, para abolir, de forma faseada, os subsídios aos combustíveis. O empenho atenuou-se em 2010 e o futuro destas reformas permanece pouco claro. Em segundo lugar, foram dados passos no sentido de melhorar os gastos sociais e as assimetrias regionais. O governo precisará definir a prioridade, qualidade e eficácia destas despesas para melhorar os indicadores sociais. Há também a necessidade de desenvolver esforços na melhoria de informação básica acerca de questões sociais e levar a cabo o censo de população nacional em 2013.

Para melhorar a gestão da dívida, o governo criou uma nova unidade de gestão da dívida e está a desenvolver uma estratégia de gestão da dívida, em colaboração com o FMI. Havia planos em curso para a emissão de Euro-obrigações; um efeito positivo disto poderia ser um aumento na exigência de transparência por parte de investidores estrangeiros.

## Interesse limitado na reforma da política monetária

O governo insistiu em manter a ‘**política dura do Kwanza**’ mesmo depois de a crise ter exposto as suas fraquezas. A melhor abordagem para permitir que o Kwanza readquirira vigor seria através de reformas fiscais, particularmente reduzindo o deficit fiscal não petrolífero. O Banco Nacional tornou-se um ponto focal para a reforma, através do programa do FMI. Os itens específicos da reforma são muito relevantes e, certamente, irão melhorar a administração do Banco Nacional e a gestão das reservas internacionais.

## Indústria extractiva e transparência no orçamento

O aumento da transparência é uma importante referência para medir o progresso ao longo desta análise. Duas questões merecem mais atenção a este respeito.

A primeira é o sector extractivo. Desde 2004 que a informação sobre receitas de petróleos tem sido publicada e, recentemente, a Sonangol publicou as suas demonstrações financeiras auditadas. Lamentavelmente, este **desenvolvimento positivo é nublado** por importantes discrepâncias nos montantes reportados. Embora Angola não seja membro da EITI, a legislação Dodd-Frank dos EUA podia forçar as companhias a revelar os pagamentos das receitas de petróleo por país, mas infelizmente, não abrange a Sonangol.

A segunda é a transparência no processo orçamental. Angola viu grandes melhorias em 2010 no índice chamado Open Budget Index. Embora houvesse uma subida significativa, o país ainda está na categoria dos países que fornecem ‘informação mínima’. A legislação existente estabelece que documentos do orçamento ‘relevantes’ devem ser divulgados. A sociedade civil precisa de forçar uma interpretação, o mais abrangente possível, deste artigo. Um desafio separado, em relação à transparência no orçamento é a questão das muitas revisões do orçamento. Esta é uma prática a que se tem de pôr termo.

## O papel da sociedade civil

Voltando-nos para a sociedade civil angolana e para o seu trabalho com o reforço da gestão das finanças públicas, é digno de realce o desenvolvimento de um manual sobre o orçamento. Contudo, o manual precisa de ser actualizado para se adequar à nova legislação e à nova constituição, assim como deveria tornar-se mais prático e de mais fácil utilização. As OSCs não souberam usar bem os pontos de entrada providenciados pela crise para advogarem mudanças na gestão das finanças públicas. As OSCs angolanas em geral, precisam de investir no reforço da análise do orçamento e em fazer advocacia mais oportuna e sistematicamente implementada.

## Breve conclusão

A configuração institucional de ministérios importantes envolvidos no processo orçamental e na gestão das finanças públicas esteve em constante mudança entre 2008 e 2010 e as inspecções e os balanços institucionais não foram suficientemente reforçados depois das eleições de 2008 e da adopção da nova Constituição.

A gestão da crise financeira foi prejudicada por uma política monetária dependente de altas receitas do petróleo, gestão de receitas não transparente e sem prestação de contas e uma muito modesta redução nas despesas, devido à incapacidade do governo central para controlar as unidades orçamentais. A consequência imediata disto foi a acumulação de US\$9 biliões em dívidas no ano de 2009 apenas.

O governo, com o apoio do FMI e do seu Acordo Stand-by, pôs em marcha reformas razoáveis. Um elemento central no esforço de reformas é a contratação pelo governo e envolvimento da firma internacional de contabilidade Ernst & Young na resolução da crise de atrasados e possivelmente no

enfrentar das despesas descontroladas. O trabalho desenvolvido actualmente pela Ernst & Young precisa, porém, de ser assumido por instituições governamentais. Para além disso, é necessário que o enfoco do Executivo passe da legislação para a prática e aplicação da legislação existente.

Foram também iniciadas reformas na gestão de receitas e despesas que precisam de ser ampliadas e aprofundadas. Em particular, deverá ser criado um Fundo Soberano para regulamentar a aplicação de receitas de petróleo inesperadas e suavizar os gastos e, igualmente, deverá ser implementada uma abrangente reforma fiscal. Por fim, o papel da Sonangol deverá ser normalizado e ser posto termo às actividades parafiscais.

São necessárias reformas mais amplas para reforçar a responsabilização, a transparência e a eficiência. Embora o acesso a informação tenha de um modo geral melhorado, com a publicação das receitas petrolíferas e dos relatórios financeiros auditados da Sonangol, existem grandes discrepâncias entre os valores apresentados pelas várias fontes. É necessário igualmente reforçar a transparência no processo orçamental. Relativamente a este aspecto, é crucial a elaboração e publicação de relatórios de execução orçamental trimestrais e que outros documentos sejam igualmente publicados atempada e sistematicamente. Para aumentar a eficiência o governo tem de dar prioridade à melhoria da informação básica de indicadores sociais. Por seu turno, a sociedade civil terá de aumentar e melhorar o seu trabalho de orçamento para desafiar o limitado debate sobre o orçamento e questões de gestão de finanças públicas.

Está na altura de Angola mudar de uma abordagem à reconstrução descontrolada e aleatória para um paradigma de desenvolvimento transparente, responsável e eficaz, em que o ritmo de melhorias pode abrandar, mas ser muito mais sustentável a longo prazo. Para que tal aconteça é necessário que o governo invista na criação de instituições sólidas que exijam controlos e balanços na gestão das finanças públicas do país. Embora tenham sido dados passos na direcção correcta, as reformas analisadas neste relatório não são ainda suficientemente profundas para garantir esta transição. Para além disso, as suas hipóteses de sucesso a longo prazo são ameaçadas pelas pressões inerentes de interesses e sistemas de apoio que pretendem voltar à situação de 2008 em que o governo custeava despesas “de olhos fechados”.

# 1. Introdução

Quase uma década se passou desde que Angola conseguiu pôr termo, em 2002, à guerra civil que durou 27 anos. Uma década pode ser considerada ora muito ora pouco tempo. É um período curto em relação às enormes necessidades de reconstrução de um país após um prolongado período de guerra e em termos de estabelecimento de instituições sólidas que apoiem um crescimento sustentável e a boa governação. Mas por outro lado, uma década deverá ser um período suficientemente longo para se iniciar um certo grau de reforma institucional caso exista a vontade política para tal.

No período imediato ao pós-guerra, entre 2004 e 2008, os preços do petróleo subiram enquanto a produção do petróleo também cresceu rapidamente aumentando as receitas do governo. Como resultado Angola usufruiu de um aumento no seu Produto Interno Bruto (PIB) de dois dígitos (atingindo 20,9% em 2007)<sup>1</sup>. Este crescimento económico permitiu ao governo, de certa maneira, adiar as reformas porque estes foram anos de ‘corrida para Angola’ durante os quais as empresas e países procuraram agressivamente ter acesso aos recursos minerais e petrolíferos independentemente de como o país era governado. Isto também significou que Angola teve acesso a abundantes linhas de crédito (particularmente da China e do Brasil).

Apesar deste saudável fluxo monetário, a necessidade de uma reforma fiscal em Angola foi bem documentada em vários estudos de especialistas e análises levadas a cabo por várias entidades incluindo firmas internacionais de auditoria, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Estas destacaram uma série de assuntos que precisavam de ser abordados a fim de melhorar a gestão das finanças públicas do país. Em 2007, o Christian Michelsen Institute (CMI) e o Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola (CEIC - UCAN) identificaram, igualmente, um número de deficiências do sistema que reduzem a possibilidade de uma boa prestação de serviços públicos e sugeriram que os cidadãos mais pobres, em particular, não seriam capazes de beneficiar dos recursos do país. O objectivo deste relatório é complementar o anterior trabalho do CEIC e do CMI sobre os sistemas orçamentais e as políticas fiscais de Angola e contribuir para o debate acerca do avanço das reformas.

O ponto de partida deste estudo situa-se em 2008, ano que, em muitos aspectos, representa um ponto de viragem na história do pós-guerra de Angola<sup>2</sup>. Foi nesse ano que Angola realizou as suas primeiras eleições depois de 1992, anunciando uma nova era de governação democrática. Foi, também, o ano em que a crise económica e financeira mundial começou. A princípio, não se esperava que a crise financeira tivesse um grande impacto em Angola por causa do protegido sistema financeiro, mas eventualmente a derrocada repercutiu-se na economia real e isso levou a um colapso nos preços das mercadorias e em particular do petróleo, o que teve um grande impacto na economia de Angola, dependente do petróleo.

Este relatório analisa o impacto das mudanças políticas e institucionais em Angola entre 2008 e 2010, em paralelo com a crise económica e financeira mundial, considerando como estes dois factores influenciaram em conjunto a gestão financeira pública e o processo orçamental do país. Em 2009, a Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton declarou a propósito das alterações climáticas que “é

---

<sup>1</sup> Os valores do crescimento do PIB em Angola diferem. O nosso valor refere-se a dados do CEIC enquanto o FMI considera que o crescimento em 2007 foi ainda superior em 22,7% do PIB.

<sup>2</sup> Este estudo foi levado a cabo num esforço de colaboração entre o Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (UCAN), o Chr. Michelsen Institute (CMI) e a Independent Policy Analysis (IPA). Os autores do relatório agradecem às pessoas, particularmente àquelas que ocupam posições no governo, que apoiaram esta pesquisa ao partilharem os seus pontos de vista de maneira aberta. Os nossos especiais agradecimentos vão igualmente para os peritos que encontraram tempo para providenciar valiosas contribuições para este relatório.

*importante nunca desperdiçar uma boa crise*”<sup>3</sup>. Neste sentido, os líderes angolanos encontram-se em posição de reconhecer e abordar as fraquezas expostas pela crise financeira e fazer avançar o país passando de uma apressada fase de reconstrução para uma fase de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>3</sup>Ver por exemplo: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/clinton-never-waste-a-good-crisis-1638844.html>

## 2. Abordagem e Metodologia

Este relatório baseia-se no trabalho já realizado pelo CMI e pelo CEIC sobre governação económica e gestão das finanças públicas (GFP) e o processo orçamental, o qual faz parte do programa de cooperação alargada entre as duas instituições de investigação<sup>4</sup>. A investigação realizada sobre estes assuntos pode, até agora, dividir-se em duas fases<sup>5</sup>. A primeira fase foi concluída em 2007 com a publicação do relatório “Orçamento, Estado e Povo”<sup>6</sup> enquanto o propósito deste estudo, que conclui a segunda fase, é actualizar anteriores descobertas com desenvolvimentos recentes. Um importante marco deste processo foi o anteprojecto sobre governação económica elaborado pelo CMI e CEIC. Este anteprojecto contém uma série de observações interessantes e foi apresentado na conferência anual do CEIC/CMI em 2009<sup>7</sup>.

Uma inovação metodológica deste estudo foi a inclusão do significado dos processos políticos na elaboração de políticas económicas em Angola. Isto é importante para a compreensão de desenvolvimentos e de alterações no ambiente económico de um país onde ‘quem é quem’, ‘quem está dentro’ e ‘quem está fora’ são cruciais para a forma como o governo e a nação são geridos<sup>8</sup>.

### 2.1 Estrutura e âmbito da análise

O nosso foco central foi a investigação do impacto de dois importantes desenvolvimentos ou tendências – isto é, as mudanças políticas internas e a crise económica e financeira mundial – sobre o processo de reforma do processo orçamental e da gestão financeira pública em Angola entre 2008 e 2010.

Na primeira categoria houve dois eventos marcantes: a realização das primeiras eleições legislativas em 16 anos, em 2008 e a preparação e adopção da nova Constituição no início do ano de 2010. O que é significativo é como as mudanças institucionais e individuais relacionadas com estes acontecimentos afectaram a governação económica<sup>9</sup>. A segunda categoria refere-se ao impacto da crise financeira e económica mundial (referida por vezes neste texto apenas como crise económica) que aparentemente apanhou de surpresa o governo de Angola no final de 2008 com repercussões que ainda se sentem bem no actual ano de 2011.

Nesta análise, foi dada ênfase às inter-relações entre estas duas categorias. Tem sido argumentado que a crise serviu como um alerta para o governo, mas uma importante questão é se este alerta terá um impacto duradouro na governação económica de Angola. Isto será testado pela profundidade das reformas implantadas para resolução das fraquezas existentes nos sistemas angolanos orçamentais e de gestão das finanças públicas que ficaram a descoberto com a crise. Um importante passo para a frente seria o fortalecimento das instituições para assegurar a responsabilidade de prestação de contas, transparência e eficiência da gestão das finanças públicas. Não investir no fortalecimento destas

---

<sup>4</sup><http://www.cmi.no/research/project/?1176=ceic-cmi-cooperation>

<sup>5</sup> Espera-se que numa terceira fase o foco do CEIC e do CMI se mantenha nestas questões, nos anos vindouros.

<sup>6</sup> Isaksen J. et. al. (2007): Orçamento, Estado e Povo – Processo Orçamental, Sociedade Civil e Transparência em Angola, CMI Relatório de 2007:7, <http://www.cmi.no/publications/publication/?2706=budget-state-and-people-budget-process>

<sup>7</sup> Isaksen, J. & Alves de Rocha, M. (2009): Governação económica e as instituições. O documento nunca foi publicado mas há uma versão do anteprojecto em: <http://www.cmi.no/file/?777> (acedido em Abril de 2011)

<sup>8</sup> Em calão de ciências políticas denominado "kremlinologia"

<sup>9</sup> Neste estudo as instituições são definidas estritamente como ministérios e entidades governamentais similares.

instituições indicaria que outros factores tais como políticas de poder, interesses estabelecidos ou redes de clientelismo teriam ganho (ou mantido) a vantagem<sup>10</sup>.

Um princípio subjacente à estrutura analítica deste relatório é que a transparência e a prestação de contas são cruciais para o funcionamento eficiente de uma economia moderna e para o fomento do bem-estar social. Os três conceitos - transparência, prestação de contas e eficiência – são portanto usados como parâmetros em relação aos quais são medidas a resposta à crise económica e as reformas para se alcançar o crescimento económico e a estabilidade a longo prazo.

Em Angola, interesses estabelecidos e redes de clientelismo estão integrados em redes pessoais e políticas que frequentemente se sobrepõem a diferentes níveis do governo e do sector privado. K. Hansen-Shino e Soares de Oliveira, salientam num documento que estará disponível brevemente sobre economia política da gestão do sector do petróleo em Angola: “*A centralidade da tomada de decisões de um dado ministro é frequentemente em função da identidade do ministro, do historial da sua família, e da sua ligação ao círculo presidencial*”. Sugerem ainda: “*esta dimensão micro-sociológica do mundo da elite de Angola é frequentemente esquecida pelos analistas...*”<sup>11</sup> Este estudo não se debruça sobre laços e ligações familiares individuais dentro do círculo presidencial, mas as mudanças dos mais altos funcionários das instituições chave são uma importante parte da análise, assim como são muito importantes as alterações no quadro orgânico das referidas instituições.

Foi feito um esforço consciente para concentrar a análise no governo central e na parte ‘oficial’ da gestão das finanças públicas de Angola. Isto significa que o papel da companhia estatal Sonangol (*Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola*) não está no centro da análise, sendo apenas referida quando isso faz sentido para explicar deficiências no sistema da GFP. Foi publicado um estudo sobre o papel da Sonangol enquanto concessionária estatal, em 2007, e estará disponível brevemente outro documento sobre economia política do sector petrolífero angolano<sup>12</sup>.

## 2.2 Técnicas de investigação e de entrevistas

A nossa investigação foi levada a cabo entre Abril de 2010 e Fevereiro de 2011. O grosso do material foi recolhido em Setembro de 2010, entrevistas realizadas em Abril e Julho e entrevistas de acompanhamento ou seguimento conduzidas em Novembro de 2010. No total, foram realizadas 32 entrevistas separadas. Os inquiridos foram: 11 funcionários de ministérios chave, três deputados da assembleia nacional, um pesquisador parlamentar, nove representantes de parceiros internacionais (incluindo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e oito organizações da sociedade civil.

Todas as entrevistas foram semi-estruturadas e foram tomadas notas mas os inquiridos estão protegidos pelo anonimato. O anonimato dos inquiridos tem as suas lacunas, mas por outro lado, dado o contexto de Angola, parece facilitar a obtenção de entrevistas com entidades públicas relevantes. Isto é particularmente verdade quando a entrevista envolve tópicos que poderiam ser considerados controversos (qualquer coisa relacionada com a política do Governo). Os inquiridos foram

---

<sup>10</sup> Estes conceitos são interpretados aqui da seguinte forma: *Políticas de poder*: medidas políticas, económicas e de segurança tomadas com o único objectivo de manter o poder; *Interesses estabelecidos*: interesse especial no sistema político ou económico existente por vantagens pessoais; *Redes de clientelismo*: um sistema vertical ou rede em escada na qual o cliente de um patrono se possa revelar ser um patrono para um cliente subordinado.

<sup>11</sup> Ambas as citações são de K. Hansen-Shino e de R. Soares de Oliveira (disponível brevemente): *Political Economy of the Petroleum Sector in Angola*, *Political Economy of Natural Resource-Led Development*.

<sup>12</sup> Para além do documento citado na nota de rodapé 8, documento de Soares de Oliveira de 2007 intitulado “*Business Success, Angola-Style: Postcolonial Politics and the Rise and Rise of Sonangol*” e publicado no *Journal of Modern African Studies*.

identificados através de redes pessoais dentro do governo para se conseguir encaminhamento ou recomendação para indivíduos abertos à ideia de serem entrevistados. Na prática, isto significou pedir à pessoa que entrevistámos para indicar outras pessoas que poderíamos entrevistar também, fornecendo-nos nomes e detalhes de contacto. Deste modo, nem sempre conseguimos chegar às pessoas nas posições certas uma vez que poderiam não estar dispostas a falar. Mas, o reverso da medalha, é que teria sido muito pouco provável encontrar as pessoas nas posições certas usando uma abordagem diferente<sup>13</sup>.

A análise também se baseia num amplo leque de fontes primárias e secundárias recolhidas durante o processo de investigação, incluindo grandes quantidades de legislação. Uma importante nota metodológica aqui, é que não é fácil conseguir uma visão geral de toda a legislação relevante de Angola por não haver uma base de dados electrónica central ou um *website* onde esteja publicada uma lista compreensiva e abrangente da legislação e acessível *online*. Geralmente apenas é possível conseguir acesso a uma cópia impressa dos documentos legais mas isto é difícil, demorado e dispendioso.

Observámos uma série de documentos orçamentais, as declarações financeiras auditadas da Sonangol, recentemente publicadas, dados brutos (principalmente sobre receitas de petróleo) da direcção de Impostos do Ministério das Finanças e da Agência Internacional de Energia, assim como dados do Banco Nacional nas suas intervenções no mercado cambial internacional. Os relatórios publicados pelo FMI relacionados com o seu Acordo “Stand-by” com Angola foram cruciais tanto em termos de acesso a dados económicos e de progresso como em termos de lacunas do processo de reforma<sup>14</sup>. Ainda de maior importância vital para a credibilidade desta parte da nossa análise encontram-se dois memorandos do Ministério das Finanças que clarificaram a relação entre o governo e a Ernst & Young e a situação dos atrasados e que, em termos fortes e pouco habituais, criticaram as unidades orçamentais por não cumprirem as regras vigentes. Fontes secundárias importantes incluíram “*briefings*” mensais produzidos por funcionários seniores do Banco Mundial em Luanda, relatórios oficiais do Banco Mundial e o Relatório Económico produzido pelo CEIC da Universidade Católica<sup>15</sup>. Finalmente, foram usados relatórios nacionais mensais e previsões trimestrais do EconomistIntelligenceUnit (EIU) para complementar outra cobertura mediática de reorganizações governamentais, assim como outros desenvolvimentos políticos e económicos durante o período em questão<sup>16</sup>.

Como em todas as investigações de ciências sociais, este trabalho foi realizado sobre um ‘alvo em movimento’ tendo-se desenrolado eventos altamente relevantes, durante o ano de 2010, ao mesmo tempo que a pesquisa se realizava. Foram feitos esforços para que toda a informação estivesse

---

<sup>13</sup> A via formal para ter acesso a altos funcionários em Angola é apresentar um requerimento escrito a pedir a entrevista, para que esta possa ser aprovada ao mais alto nível dentro da instituição (o Ministro no caso de um ministério). Esta abordagem, embora seja a única advogada por todas as instituições, raramente conduz a uma entrevista, muito menos a uma resposta oficial. Durante a nossa pesquisa, percebemos que uma abordagem combinada onde os requerimentos formais foram apresentados (assinados e carimbados) foi útil para sugerir que as formalidades estavam a ser cumpridas e algumas vezes isto foi o suficiente para satisfazer a burocracia que entretanto aceitou uma abordagem ligeiramente mais informal.

<sup>14</sup> Depois de diversos anos de relações geladas, Angola virou-se para o FMI em 2009 procurando ajudar a resolver uma drástica crise de liquidez (discutida mais adiante no relatório) causada pela queda das receitas de petróleo e das reservas de divisas. O FMI concordou em emprestar a Angola \$1,4 biliões através de um Acordo Stand by de 16 meses, em troca de um compromisso de reforma fiscal e de maior transparência.

<sup>15</sup> Estes *briefings* circularam informalmente por correio electrónico e não foram publicados formalmente. O Banco Mundial descontinuou a sua produção devido a transferências de pessoal. Isto é grandemente lamentável uma vez que serviam de fonte significativa de informações sobre os desenvolvimentos económicos para jornalistas, analistas e organizações da sociedade civil que acompanham estas questões.

<sup>16</sup> O Economist Intelligence Unit é uma editora sediada em Londres que publica relatórios e previsões económicas – usando autores especialistas e análises respeitadas. Faz parte do grupo Economist Magazine.

actualizada no final do período de pesquisa, mas num processo de investigação tão complexo como este é praticamente inevitável que alguns detalhes venham a ser controlados ou evidentemente ocultados dos investigadores. Assim, é importante que esta seja uma área em que o CEIC e CMI mantenham o foco nos anos vindouros, tendo em consideração reacções e críticas construtivas a este relatório, nesse processo.

### 2.3 Estrutura do relatório

O relatório é estruturado em três partes analíticas principais. A parte I examina as mudanças políticas e institucionais que tiveram lugar em consequência dos eventos políticos de 2008 até 2010. O seu ponto de partida é a realização das eleições de 2008 e analisa as mudanças individuais e institucionais que tiveram lugar desde então. A parte II aborda o impacto da crise financeira e económica mundial nas finanças públicas de Angola e a forma como o governo lidou com isso. Começa em meados do ano 2008 quando o preço do petróleo estava no seu máximo e examina dados de diferentes fontes para esclarecer como isto afectou as políticas monetárias e fiscais em 2009 e 2010 incluindo o acumular de dívidas significativas à medida que o governo incumpria nos pagamentos a empresas de construção. Na parte III, o impacto das duas tendências gerais é fundido analiticamente quando nos debruçamos sobre as reformas implantadas para lidar com as fraquezas expostas pela crise. Esta parte também trata das reformas que não foram implementadas e também como mudou o papel da sociedade civil em relação ao processo orçamental, nos últimos três ou quatro anos. A Secção III é seguida pela conclusão e por uma página com recomendações para o governo, parceiros internacionais e sociedade civil angolana.

## PARTE I

---

### 3. Análise do quadro político e institucional:

Esta parte da análise examina as mudanças políticas e institucionais entre 2008 e 2010 que foram relevantes para o sistema angolano de processo orçamental e gestão das finanças públicas. As instituições incluídas na análise são os membros da equipa económica do governo. As mudanças nestas instituições eram inicialmente meramente motivadas por desenvolvimentos políticos. Mais tarde, durante este período, passaram a ser influenciadas pelas reformas postas em prática para solucionar as fraquezas expostas pela crise económica. Mudanças institucionais mais influenciadas pela crise económica são analisadas na parte III.

Na parte I analisamos, por ordem cronológica, as mudanças que ocorreram principalmente em consequência de desenvolvimentos políticos. Na primeira secção observamos os resultados imediatos dos dois eventos políticos mais significativos entre 2008 e 2010: a formação do governo que foi constituído após as eleições de 2008 e a ratificação da nova Constituição em Fevereiro de 2010. Também examinamos as mudanças em torno do papel do orçamento na Constituição. Na segunda secção analisamos as mudanças que ocorreram no governo após a adopção da nova Constituição. Isto é crucial para a análise porque causou alterações significativas a todas as instituições que participam na equipa económica do governo. A evolução do Ministério da Coordenação Económica (a sua trajectória de altos e baixos) é vital para esta parte do relatório porque é muito reveladora dos desenvolvimentos políticos e institucionais que ocorreram nos três anos abrangidos por este estudo. O foco predominante desta parte da análise é no Executivo, mas são, igualmente, tidas em consideração as mudanças que se deram dentro de outras alas do governo. Nessa última secção analisamos o papel desempenhado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas (TC), a Suprema Instituição de Auditoria em Angola no processo orçamental.

A legislação revista para esta secção inclui a nova Constituição, decretos presidenciais que destacam a nova estrutura do governo e os antigos e novos estatutos orgânicos de várias instituições.

#### 3.1 Eleições e a nova Constituição

Dois eventos políticos chave que tiveram um significativo impacto na organização institucional para a gestão das finanças públicas tiveram lugar entre 2008 e 2010. O primeiro destes eventos foi a realização há muito esperada de eleições legislativas em Setembro de 2008. O segundo evento foi a adopção da nova Constituição nos princípios de 2010. Ambos foram seguidos de importantes reestruturações do governo e de movimentações de indivíduos em posições chave. Estes dois eventos estão estreitamente interligados. As eleições abriram o caminho não só para pôr novamente em andamento o processo de elaboração da Constituição, mas igualmente para rapidamente o encaminhar e desenhar exclusivamente nos termos do partido no poder - MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) - que ganhou uma significativa maioria parlamentar. O resultado final disto foi a adopção de um sistema presidencial - parlamentar no qual o líder da lista do partido que ganha mais assentos nas eleições legislativas se torna, automaticamente, o Presidente da República e chefe do governo.

##### 3.1.1 O governo pós-eleições

O MPLA teve uma vitória esmagadora nas eleições legislativas de 2008 com mais de 81% dos votos e 191 dos 220 assentos disponíveis na Assembleia Nacional. Depois da votação foi formado um novo governo para substituir o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN) que havia sido instituído em 1997 e que incluía ministros tanto do MPLA como do principal partido da oposição

UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Nesta secção analisamos o que isto significou em termos de mudanças para as instituições que são relevantes para o âmbito deste estudo.

A maior parte das instituições de governo envolvidas na gestão das finanças públicas participam na equipa económica do governo a qual há muito tem vindo a desempenhar um papel central na elaboração de políticas económicas em Angola<sup>17</sup>. Foi descrita no relatório do CMI de 2007 como “...comissão conjunta entre o Ministério das Finanças e o Banco Nacional de Angola (BNA)”. Na verdade, a associação de membros era mais alargada do que isso, embora estas duas instituições fossem as tradicionalmente mais poderosas.

Sob a governação do GURN, a equipa económica incluía o Ministério do Plano, o Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (Mapess) assim como os conselheiros económicos do Presidente. Estruturalmente, era organizada como uma comissão permanente do Secretariado do Conselho de Ministros<sup>18</sup>. A partir de 2002, foi chefiada por Aguinaldo Jaime que na época era Vice Primeiro-Ministro.

O governo pós eleitoral sofreu alterações significativas relativas tanto a instituições como a indivíduos. As primeiras e principais foram a criação do Ministério da Economia e a nomeação do economista do MPLA Manuel Nunes Júnior como Ministro da Economia<sup>19</sup>. Em segundo lugar, duas figuras centrais deixaram o governo (e a equipa económica). Foram o Vice Primeiro-Ministro Aguinaldo Jaime e o Ministro das Finanças do GURN, José Pedro de Morais. Informalmente conhecidos como o ‘duo dinâmico’, ambos tinham a reputação de reformadores dentro do governo<sup>20</sup>. O Vice Ministro das Finanças, Severim de Morais, não um parente mas um tecnocrata que vinha trabalhando a sua escalada na hierarquia do ministério, foi promovido a Ministro<sup>21</sup>. O EconomistIntelligenceUnit (EIU) interpretou isto como uma manobra da Presidência para: “...recuperar o controlo da política económica do Ministério das Finanças, o qual, durante a missão do anterior ministro, José Pedro de Morais, tinha alcançado um alto grau de autonomia na implementação da política”<sup>22</sup>.

Um artigo num semanário local privado, A Capital, sugeriu três razões adicionais para o Presidente ter perdido a confiança nessas figuras seniores. Em primeiro lugar, segundo o jornal, o Presidente estava descontente com a falta de progresso na implementação do impacto do crescimento com taxas de dois dígitos sobre o povo comum; em segundo lugar, a equipa económica não tinha conseguido que a inflação descresse para taxas de um único dígito; e finalmente, o artigo especulava que os dois ministros se tinham autopromovido tornando-se demasiado populares (especialmente Morais que tinha atraído a atenção sobre a sua pessoa ao ser nomeado o melhor Ministro das Finanças em África pelo Banker). A esta análise poderia ser acrescentado que Jaime e Morais, até à data, tinham exercido

---

<sup>17</sup> Sob o GURN, o nome formal da equipa económica era Comissão de Coordenação da Política Fiscal e Monetária.

<sup>18</sup> Ao abrigo da antiga Constituição, o Conselho de Ministros era chefiado formalmente pelo Primeiro-Ministro e a mais alta autoridade na tomada de decisões do governo e que como tal aprovava a proposta de orçamento dos Executivos antes de ser submetida à apreciação da Assembleia Nacional.

<sup>19</sup> ANGOP (06.10.2008): Conselho de Ministros aprova orgânica do Governo [http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/politica/Conselho-Ministros-aprova-organica-Executivo.be85a0c0-dfc5-458c-9365-9bd3f148a915.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/politica/Conselho-Ministros-aprova-organica-Executivo.be85a0c0-dfc5-458c-9365-9bd3f148a915.html)

<sup>20</sup> José Pedro de Morais tinha sido laureado alguns meses antes, como o melhor Ministro das Finanças de África pelo Bankerem 2007 (ver <http://www.thebanker.com/Awards/Finance-Minister-of-the-Year> [www.minfin.gv.ao/press/event\\_100.htm](http://www.minfin.gv.ao/press/event_100.htm))

<sup>21</sup> Outros desenvolvimentos interessantes do governo pós-GURN foram o ‘despedimento’ de Fernando Piedade Dias dos Santos ‘Nandó’ de Primeiro-Ministro ea nomeação do anterior governador do Huambo, Paulo Kassoma, para esta posição. ‘Nandó’ passou a exercer o cargo de Presidente da Assembleia Nacional.

<sup>22</sup> Economist Intelligence Unit (2008): Country Profile 2008 – Angola p. 6

funções durante seis anos como chefes da equipa económica e quatro ao leme do Ministério das Finanças, respectivamente<sup>23</sup>. Pelos padrões angolanos estes são períodos muito longos para deter tais importantes posições. No entanto, em retrospectiva, parece lamentável que dois altos responsáveis do governo, tão bem posicionados, tenham sido exonerados e substituídos no início de uma crise económica sem precedentes<sup>24</sup>.

O novo Ministério da Economia tomou a seu cargo a coordenação da equipa económica com o seu Ministro, Manuel Nunes Júnior, vindo da posição de Secretário para Políticas Económicas e Sociais do MPLA. Como iremos ver, o seu recentemente formado ministério logo assumiu um papel central na gestão do impacto da crise em Angola. Devido a algumas acções e reformas postas em prática sob a sua liderança, logo começou a ser visto como o novo ‘reformador’<sup>25</sup>. O Ministro e a sua equipa foram descritos em entrevistas, especialmente por parceiros internacionais<sup>26</sup>, como altamente competentes.

O facto de que em Outubro de 2008, exactamente antes do pico dos preços de petróleo ter abanado as bases enviando ondas de choque através da economia angolana, a equipa económica do governo estava quase completamente remodelada com dois ministros seniores deixando a equipa e com um Ministério “novinho em folha” a tomar a sua coordenação, parece ter tornado as coisas significativamente mais difíceis para o governo no que respeita a dar uma resposta eficaz à crise económica.

### 3.1.2 A nova Constituição

A vitória massiva do MPLA nas eleições de Setembro de 2008 tornou claro que a oposição não seria capaz de exercer muita influência sobre o processo de elaboração da Constituição ou sobre o texto da nova Carta<sup>27</sup>. Anteriores tentativas de revisão da Constituição durante o GURN tinham sido bloqueadas pela oposição. Mas na sequência das eleições de 2008, o MPLA, com uma maioria parlamentar deteve 191 dos 220 assentos na Assembleia Nacional assim como 35 dos 45 assentos da comissão constitucional, o órgão responsável pela redacção da Constituição. A nova Constituição foi aprovada pela Assembleia Nacional a 21 de Janeiro de 2010 e promulgada a 5 de Fevereiro, dois meses mais cedo do que o esperado. Num protesto simbólico, a UNITA esteve ausente da sessão na qual a Constituição foi aprovada. Os partidos mais pequenos da oposição PRS (Partido para Renovação Social) e ND (Nova Democracia) votaram a favor, enquanto os membros da FNLA (Frente Nacional para a Libertação de Angola) apenas se abstiveram de votar (em vez de votar contra), embora todos tenham sido muito críticos, anteriormente<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> A Capital (4-11 of October 2008): *Aguinaldo e José Pedro de Moraes retirados da equipa económica*.

<sup>24</sup> A imagem aqui fornecida das duas figuras governamentais seniores é muito positiva. Para dar alguns matizes à imagem deve ser acrescentado que os dois foram relacionados com questões de corrupção por grupos como HumanRightsWatch e Global Witness. Ver por exemplo a recente actualização de HumanRightsWatch no seu projecto de Transparência e Prestação de Contas em Angola disponível em <http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/transparency-and-accountability-angola>. Além disso, um relatório do Senado dos EUA de 2010 acusava Aguinaldo Jaime de tentar transferir enormes somas das contas do BNA para fora do país ([http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing\\_ID=dd873712-eb12-4ff7-ae1a-cbbc99b19b52](http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_ID=dd873712-eb12-4ff7-ae1a-cbbc99b19b52)).

<sup>25</sup> Nunes Júnior foi acreditado para liderar discussões com o FMI para mediar o Acordo de Stand-by (SBA) – suavizando as anteriores frias relações e inspirando mais confiança aos investidores estrangeiros que gostariam de ver o envolvimento do FMI no país por acreditarem que isso significa haver menos risco.

<sup>26</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro e Novembro de 2010. Um perfil alternativo de Manuel Nunes Júnior é que ele é um altamente competente lealista presidencial que foi necessário num determinado momento, para um propósito específico, e que cumpriu este papel como um soldado de elite, sem hesitar.

<sup>27</sup> Mais sobre este assunto na secção sobre a Assembleia Nacional, na página 19 - 21

<sup>28</sup> Economist Intelligence Unit (2010): Country Report – Angola – Fevereiro 2010, p. 10

Os aspectos mais contestados da nova Constituição foram a abolição de eleições presidenciais directas e a formalização da concentração do poder nas mãos do Presidente<sup>29</sup>. Embora o sistema político já exibisse “...as características de um forte sistema presidencial a vários níveis”<sup>30</sup> consagrar isto na nova Constituição foi um desenvolvimento significativo. Formalizar a concentração de poder na Constituição torna muito mais difícil mudar tais práticas no futuro.

Uma questão relacionada que parece ter passado despercebida é o grau de remodelação jurídica que se seguiu à adopção da nova Constituição para colocar as suas organizações institucionais em consonância com a nova Carta. Este processo envolve a alteração de ‘estatutos’ de todos os ministérios, uma enorme tarefa num governo com 33 ministérios. A caixa 2, abaixo, providencia uma visão geral das recentes mudanças nas agências chave do governo envolvidas na elaboração de políticas económicas e na gestão das finanças públicas e na sequência analisamos algumas destas mudanças. A menos que a capacidade do departamento jurídico do gabinete do presidente tenha sido reforçada, esta situação seria passível de criar um atraso legal e um abrandamento nas tomadas de decisão. Os ministros teriam, possivelmente, de transferir decisões para o Presidente enquanto esperam que seja clarificado o seu estatuto legal (e poder informal). Um impacto lamentável do alto grau de centralização das tomadas de decisão é que ele complica as relações entre o governo angolano e seus parceiros internacionais. Durante entrevistas realizadas para este relatório, isto foi frequentemente citado como explicação para o impasse entre a comunidade internacional e o governo<sup>31</sup>.

### O orçamento na nova Constituição

Um aspecto central das mudanças institucionais que afectam a governação económica é o papel do Orçamento Geral do Estado (OGE) ao abrigo da nova Constituição. Uma importante mudança relaciona-se com a importância do orçamento como instrumento chave do governo. Sob a anterior Constituição o orçamento foi sempre referido em conjunto com o Plano Nacional. Na nova Constituição não há menção a um Plano Nacional, indicando-se que o orçamento se tornou o mais importante instrumento para a implementação das políticas do governo. A par disto, a nova Constituição tem um artigo separado (104) que descreve o Orçamento do Estado. Este artigo declara que o orçamento é unitário e deverá ser equilibrado (todas as despesas devem ser financiadas). Também se abre a possibilidade do orçamento abranger diversos anos (plurianual). Finalmente, o artigo estabelece que a execução do orçamento “...observa os princípios de transparência e boa governação e é fiscalizado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas...”<sup>32</sup> Por contraste à antiga Constituição, não há referência específica a relatórios de execução de orçamento (nem relatórios trimestrais nem de fim de ano). Legalmente, isto poderia ser visto como um recuo mesmo que esteja especificado noutra legislação de nível mais baixo. A falta de supervisão e controlo adequados da extensão da execução do orçamento em consonância com a programação é uma das maiores fraquezas do sistema orçamental de Angola. Retirar esta exigência específica da Constituição é sinal de que não é uma prioridade abordar esta questão.

Outra mudança significativa é que agora o Presidente apresenta a proposta de orçamento directamente à Assembleia Nacional, em vez de ao Conselho de Ministros. A Assembleia Nacional aprova o orçamento e o Presidente é especificamente proibido de aprovar um orçamento por decreto. Este artigo

---

<sup>29</sup> A posição de Primeiro-Ministro foi removida e o papel do Conselho de Ministros foi alterado deixando de tomar decisões e passando a órgão consultivo.

<sup>30</sup> Ver Amundsen (2005: 4-6) para uma análise clara da forma como o sistema formalmente semi-presidencial foi melhor classificado como um sistema puramente presidencial.

<sup>31</sup> Doadores tradicionais tais como a agência de cooperação Espanhola tiveram dificuldades em estabelecer acordos e desembolsar fundos. Agências internacionais tais como a União Europeia e o Banco Mundial relataram, igualmente, enormes dificuldades em conseguir respostas do governo (entrevistas Luanda, Setembro de 2010).

<sup>32</sup> República de Angola (2010): Constituição de Angola (2010): Artigo 104, 4

é importante porque a maioria da legislação é feita por decreto presidencial, mas providencia alguma segurança que esta não é uma opção para o orçamento nacional.

Uma preocupação no Relatório de 2007 do CMI “*Orçamento, Estado e Povo*” foi a limitação dos direitos de membros do parlamento e de grupos parlamentares de propor legislação que envolvesse um aumento nas despesas ou descida das receitas do Estado estabelecidas no Orçamento durante o ano económico<sup>33</sup>. Esta provisão está quase literalmente transcrita na nova Constituição. A única alteração adicionada é que as propostas podem ser feitas através de leis de revisão do orçamento. A emenda a este artigo é preocupante porque o facto de serem mencionadas revisões do orçamento na Constituição assinala uma institucionalização de revisões de orçamento a qual tem o potencial de restringir seriamente o processo orçamental (este assunto é analisado na parte III).

De um modo geral, o orçamento nacional passou para o palco central na nova Constituição, o que é positivo. No entanto, há ainda algumas questões por resolver e que podem até ser consideradas retrocessos em termos de prestação de contas no processo.

### 3.2 Reestruturação do Governo depois da adopção da nova Constituição

Esta secção analisa as implicações da remodelação jurídica que afecta os membros da equipa económica que se seguiu à adopção da nova Constituição.

Parte da mudança formal de um sistema semi-presidencial para um sistema presidencial-parlamentar incluiu a remoção da posição de Primeiro-Ministro e a introdução do cargo de Vice-Presidente. O Conselho de Ministros foi mantido, mas o seu papel está agora definido juridicamente como um órgão auxiliar, embora ainda haja um Secretariado Permanente para o Conselho de Ministros com sub-comissões para políticas sociais e económicas<sup>34</sup>. A mais recente é a equipa económica, actualmente denominada Comissão Económica. Voltaremos, brevemente, à equipa económica.

***Caixa 1: Legislação chave que define a organização do novo Governo (Diário da República, I série – N.º 42 de 5 de Março de 2011)***

Decreto Legislativo Presidencial n.º 1/10	Aprova a organização e o funcionamento dos órgãos essenciais auxiliares do Presidente da República
Decreto Presidencial n.º 7/10	Aprova os regulamentos do Conselho de Ministros
Decreto Presidencial n.º 8/10	Aprova os regulamentos da Comissão Permanente do Conselho de Ministros
Decreto Presidencial n.º 9/10	Estabelece as normas metodológicas de intervenção, execução, responsabilidade e controlo dos órgãos auxiliares do Presidente da República

Estes são Helder Vieira Dias “Kopelipa”, que já era Chefe da Casa Militar e que se juntou ao executivo formalmente como Ministro de Estado (apesar de não ser um deputado eleito); o jurista Carlos Feijó que se tornou Chefe da Casa Civil; e Manuel Nunes Júnior que foi promovido a Ministro de Estado para a Coordenação Económica.

<sup>33</sup>Isaksenet. al (2007, p. 11).

<sup>34</sup> Diário da República, I série – N.º 42, Decretos Presidenciais 7/10 e 8/10 de 5 de Março de 2010. Curiosamente, a comissão para políticas sociais é presidida pelo Vice-presidente (artigo 15).

Entretanto, Severim de Moraes foi substituído depois de apenas um ano e quatro meses como Ministro das Finanças, por Carlos Alberto Lopes, anterior Vice Ministro do Plano<sup>35</sup>. Deve ser salientado, igualmente, que em Abril de 2009, o governador do Banco Nacional, Amadeu Maurício, foi substituído por Abraão Pio dos Santos Gourgel (para uma visão geral das várias remodelações governamentais ver anexo I).

### 3.2.1 Mudanças Institucionais para membros da equipa económica

Na secção seguinte analisamos as principais mudanças institucionais impostas aos membros da equipa económica. Como já foi referido anteriormente, a equipa económica surgiu na organização do novo governo reconfirmada num decreto presidencial 8/10. Foi determinado que a comissão permanente fosse presidida pelo Ministro de Estado para a Coordenação Económica. A comissão incluiria, igualmente, os Ministros do Plano, das Finanças, da Administração Pública, Emprego, e Segurança Social, o Governador do Banco Nacional e “...outras entidades ou especialistas que sejam considerados, pelo presidente da comissão, capazes, úteis e necessários em relação à agenda de trabalho da comissão económica”<sup>36</sup>. À equipa económica foram oficialmente atribuídos um número de importantes responsabilidades definidas no artigo 18 do decreto. De entre as mais importantes para a nossa análise está o dever de acompanhar a reforma fiscal, avaliar o programa financeiro trimestral e os planos de caixa mensais do Tesouro (estes são elementos chave da abordagem ao impacto da crise económica a que voltaremos na parte II e III deste relatório). É interessante verificar que a equipa económica não tenha sido responsabilizada pela direcção do Programa de Investimentos Públicos - PIP. Esta é uma área central de responsabilidade do Ministro do Plano e é crucial para os problemas da gestão das finanças públicas. Voltamos a uma análise detalhada destes problemas na parte III<sup>37</sup>.

Para além das mudanças no quadro orgânico da própria equipa económica, todos os órgãos participantes tiveram também os seus estatutos reescritos. A Caixa 2, abaixo, mostra como todos os membros adquiriram novos estatutos entre Maio e Julho de 2010<sup>38</sup>. Na seguinte, olhamos primeiro para as mudanças nos dois tradicionais pesos-pesados, o Ministério das Finanças e o Banco Nacional, antes de observarmos o Ministério do Plano e o Ministério da Coordenação Económica. Não analisamos o Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (Mapess) por o seu papel na elaboração de políticas económicas ser secundário. Na última secção desta parte do relatório observamos como o papel de duas instituições fora do Executivo tem vindo a ser afectado pela nova Constituição e a formal centralização de poder. São estas, a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas.

---

<sup>35</sup>Naquilo que o EconomistIntelligenceUnit descreveu como “lance surpresa” o Presidente optou por Fernando da Piedade Dias dos Santos “Nandó” como Vice-Presidente. Nandó tinha exercido funções de Presidente da Assembleia Nacional desde a sua exoneração do cargo de Primeiro-Ministro em Setembro de 2008 (EIU, Fevereiro de 2010, p. 11). Como resultado desta mudança, Paulo Kassoma que tinha ficado no cargo de Primeiro-Ministro após a saída de Nandó, depois das eleições de 2008, foi colocado na Assembleia Nacional.

<sup>36</sup> Diário da República, I série – N.º 42, Decretos Presidenciais 7/10 e 8/10 de 5 de Março de 2010

<sup>37</sup> A única ligação com investimentos públicos é o ponto k) no decreto declarando que a comissão deverá “construir uma base de dados analítica para apoiar as decisões do governo e garantir confiança crescente em decisões de investimento a ser realizadas”. Talvez seja apenas um erro de formatação mas é de notar, no entanto, que a lista de responsabilidades salte do ponto b) para o ponto f) implicando que três pontos - c), d) e e) – possam ter sido eliminados de um anterior projecto do decreto.

<sup>38</sup> Excepto o MAPESS que continua com os estatutos definidos no Decreto-lei 8/07 de 4de Maio ([http://www.mapess.gv.ao/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108&Itemid=53](http://www.mapess.gv.ao/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=53))

**Caixa 2: Resumo dos novos ‘estatutos orgânicos’ para entidades do governo promulgados em 2010**

19 de Maio	Ministério da Coordenação Económica (anteriormente Ministério de Economia)	Decreto 68/10
7 de Junho	Ministério das Finanças	Decreto 93/10
8 de Junho	Ministério do Plano	Decreto 94/10
9 de Julho	Tribunal de Contas	Lei 13/10
15 de Julho	Banco Nacional de Angola	Lei 16/10

### O Ministério das Finanças

O Ministério das Finanças foi grandemente afectado por remodelações na sequência das eleições de 2008 e da adopção da nova Constituição, com a mais recente remodelação governamental a apresentar um terceiro Ministro em dois anos. A alteração constitucional também implicou que todas as decisões dentro do seu âmbito sejam agora tomadas formalmente pelo Presidente da República (assim como com outros ministérios), sendo assim retirado poder ao Ministério.

O novo estatuto orgânico do Ministério das Finanças, Decreto 93/10 de 7 de Junho, também introduziu uma série de mudanças. O seu papel foi especificado para propor e implementar políticas orçamentais do Estado e participar na formulação dos objectivos de desenvolvimento económico do país. Em termos de elaboração da proposta de orçamento, foi explicitamente articulado que isto tinha de ser feito em coordenação com o Ministério da Coordenação Económica, o Ministério do Plano e o Banco Central.

Houve mudanças significativas na estrutura do Ministério das Finanças. Os três anteriores postos de Vice Ministro, sem atribuição específica, foram transformados em Secretarias de Estado com atribuições específicas. São estas: Secretaria de Estado das Finanças, Secretaria de Estado para o Orçamento e Secretaria de Estado para o Tesouro. Em termos de Direcções a anterior Direcção de Orçamento foi dividida em duas Direcções para orçamentos da administração central e local, respectivamente. Foram criadas quatro novas Direcções, das quais a mais importante parece ser a Direcção de Financiamento e Gestão da Dívida (DFGD). Outro são Direcções de programação e gestão financeira, normas e políticas orçamentais e TI<sup>39</sup>.

A anterior Direcção do Tesouro, que desempenhou um papel central tentando gerir as despesas do governo quando as receitas de petróleo diminuíram, foi dividida em duas novas Direcções que são agora supervisionadas pelo Secretário de Estado para o Tesouro. As duas direcções são a DFGD e a Direcção de Programação e Gestão Financeira (DPGF). Esta nova estrutura foi estabelecida para assumir as responsabilidades da que estava instalada durante a crise que abrandou quando o Ministério das Finanças adquiriu o seu novo estatuto. Antigos membros do pessoal foram integrados na nova estrutura<sup>40</sup>.

A DPGF parece ser a mais ligada ao tesouro das duas Direcções por ser responsável pela execução do orçamento incluindo a realização de operações centrais do Tesouro<sup>41</sup>. Isto inclui ser responsável por desenvolver a proposta para o programa financeiro e avaliar a necessidade do Estado aceder a crédito. Voltaremos à questão de gestão das dívidas na parte III, uma vez que houve novas mudanças nesta área, em Setembro de 2010, numa tentativa de fortalecer a gestão da dívida na sequência das

<sup>39</sup> Um organograma do Ministério das Finanças está disponível em: <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspOrganograma.htm>

<sup>40</sup> Troca de correspondência por correio electrónico, 22 de Dezembro de 2010

<sup>41</sup> Decreto 93/10, Artigo 23

revelações acerca das enormes dívidas de Angola para com empresas de construção estrangeiras. Espera-se, também, que a nova Direcção venha a cooperar de forma estreita com o Banco Nacional na formulação de políticas monetárias.

Um importante acréscimo à lista dos organismos tutelados pelo Ministério das Finanças é o novo Gabinete de Contratação Pública que supostamente terá a seu cargo a implementação de nova legislação sobre aquisições e contratação.

### **Inspecção Geral de Finanças**

Este é um órgão do Ministério das Finanças que foi crucial para a nossa investigação e que foi sujeito a consideráveis alterações durante o período do nosso estudo. A Inspecção Geral das Finanças (IGF) é a instituição de auditoria interna do ministério responsável por controlar a execução do orçamento<sup>42</sup>. Para o cumprimento desta responsabilidade, a IGF apresenta um relatório ao Ministro das Finanças e ao Tribunal de Contas no final de cada ano<sup>43</sup>. O Tribunal de Contas é, neste caso, o auditor externo para o qual a IGF deverá preparar o caminho com os seus sistemas de controlo internos. A IGF tem um orçamento autónomo, mas não é independente do controlo ministerial, uma vez que os seus planos e relatórios anuais de trabalho são aprovados pelo ministro. Além disso, os planos e relatórios de trabalho são estritamente confidenciais.

Antes da reestruturação, a IGF podia, em princípio, auditar tanto empresas públicas quanto privadas além de entidades que estavam envolvidas na execução do orçamento. Podia, igualmente, em colaboração com a direcção de impostos, auditar a arrecadação de receitas do Estado. No novo estatuto a IGF tem a seu cargo o controlo e o funcionamento dos sistemas de controlo interno da administração pública. A organização foi alterada com as Direcções agora organizadas em função de receitas, gastos, controlo do inventário do Estado e apoio técnico, enquanto anteriormente as Direcções eram definidas em relação à inspecção de entidades da administração pública, empresas públicas e privadas. Isto não significa que a IGF não possa inspecionar empresas sujeitas à sua intervenção, mas não está esclarecido quais serão.

É prematuro falar de como a nova estrutura afectará a qualidade do trabalho da IGF. Em 2007, no relatório do CMI a IGF foi severamente criticada porque: *“...não publica um relatório anual das suas actividades, e pratica padrões de auditoria histórica com ênfase nos prazos dos relatórios e legalidade de várias actividades, em vez de assegurar que os sistemas automáticos de controlo interno instalados estejam a funcionar como deveriam.”*<sup>44</sup> Voltaremos, no entanto, a uma discussão dos mecanismos internos e externos de auditoria na parte III da análise.

### **Banco Nacional de Angola**

Ao abrigo da nova Constituição, o Banco Nacional de Angola (BNA) perdeu a sua autonomia e agora funciona como um mero órgão consultivo da Presidência. O papel e a responsabilidade dos Bancos Centrais nas políticas macroeconómicas de um país são, no entanto, um assunto para um relatório específico, e ir mais longe nesta discussão está para além do âmbito deste relatório. Basta dizer que nas últimas décadas o modelo internacional preferido tem sido o de prover os Bancos Centrais de

---

<sup>42</sup> Há, no entanto, uma relação entre a IGF e a Inspecção-Geral da Administração do Estado – IGAE que reporta directamente ao Presidente da República. Este documento não se debruça sobre os detalhes para revelar esta relação porque a IGF é mais relevante para as questões aqui tratadas.

<sup>43</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

<sup>44</sup> Isaksenet. al (2007, p. 75). Deve notar-se que não houve precisão quando o relatório de 2007 declarou que a IGF (então INF) não tinha manual de auditoria. Este estava em vigor desde Fevereiro de 2006 e foi recentemente substituído por um novo manual de controlo financeiro CPLP apresentado numa conferência em Luanda em Novembro de 2010. Até que ponto estes manuais têm sido ou serão seguidos na prática, é outra questão.

autonomia completa para os capacitar a concentrarem-se, exclusivamente, na redução da inflação. Embora esta estratégia possa ter tido sucesso em países industrializados, as evidências de uma correlação entre autonomia legal e inflação mais baixa em países em desenvolvimento são menos significativas<sup>45</sup>. De acordo com um funcionário do BNA entrevistado, a perda da autonomia torna mais difícil o Banco Nacional tomar “certas medidas”, porque o Chefe do Executivo tem agora de ser consultado primeiro<sup>46</sup>. Uma questão relevante é, no entanto, na realidade, até que ponto a autonomia do BNA era efectiva e até que ponto isso realmente mudou? Como veremos na parte II deste relatório, o BNA lutou para gerir a pressão sobre o Kwanza através da continuação da ‘política dura do Kwanza’ durante a crise. Uma reportagem publicada no semanário privado Novo Jornal afirma que uma das razões para a exoneração do governador do Banco Nacional foi que ele teve acesso às reservas internacionais *sem a prévia autorização do chefe do governo*<sup>47</sup>. O FMI, que defendeu vigorosamente a doutrina da independência do Banco Nacional, não criticou publicamente a perda da autonomia estipulada pela nova lei.

Para além da questão maior da autonomia, a nova lei sobre o Banco Nacional introduziu, também, outras mudanças. Estas incluíram ter mais de um vice-governador, e o conselho de auditores ser composto de cinco membros em vez de quatro. Três dos membros são nomeados pelo Ministro das Finanças e dois são nomeados pelo pessoal do BNA. Além disso, as contas do Banco Nacional têm agora de se submeter a uma auditoria externa realizada por uma firma de auditoria independente a trabalhar em Angola. Estas áreas e outras questões de governação do Banco Nacional têm sido preocupações do FMI, às quais regressaremos na parte III do relatório. De acordo com os estatutos, a orçamento para o Banco Nacional tem de estar pronto a 10 de Outubro e este orçamento tem de ser reportado até 31 de Março e submetido à aprovação do Presidente da República. O Banco Nacional está actualmente sujeito, igualmente, a inspecções ou auditorias levadas a cabo pelo Tribunal de Contas, o que nunca havia acontecido antes.

### **Ministério do Planeamento**

O Ministério do Plano é o veterano da formulação de políticas económicas em Angola. Como já foi referido, anteriormente, a nova Constituição pode ser interpretada como o rompimento com a ‘mentalidade do plano’ da formulação de políticas económicas porque o orçamento se tinha tornado no instrumento predominante da política económica. A criação do Ministério da Economia foi largamente vista como um dos últimos pregos no caixão do Ministério do Plano<sup>48</sup>.

Tal como com a discussão do papel do Banco Central, há igualmente um aceso debate para se ter acerca do papel dos ministérios das finanças versus plano no contexto de um país em desenvolvimento. A tendência internacional tem sido a de ministérios das finanças mais fortes, em paralelo com a crescente imposição de disciplina fiscal em muitos países em desenvolvimento. Isto resultou numa nítida diminuição do desenvolvimento dos orçamentos desses países. Em claro contraste com esta tendência, o desenvolvimento (ou infra-estrutura) orçamental para Angola foi enorme a partir de 2004.

As discussões sobre como fortalecer a coordenação de políticas económicas incluíram a questão de saber se a fusão dos ministérios das finanças e do plano providenciaria melhores resultados. Conforme referido por Isaksen e Alves de Rocha (2009): “*uma fraqueza chave é, frequentemente, a desarmonia*

---

<sup>45</sup> Isaksen & Alves de Rocha (2009, p. 9). Os autores referem-se a Lybek, T. and J. Morris, 2004 nesta observação.

<sup>46</sup> O entrevistado não especificou quais seriam estas medidas, mas poderiam ser relacionadas por exemplo, para determinar o tamanho das intervenções no mercado cambial internacional.

<sup>47</sup> A posição era de Amadeu Maurício que foi substituído por Abraão Pio dos Santos Gourgel. Novo Jornal (13 de Abril de 2009): *Maurício no BFDA Revela Novo Jornal* [www.angonoticias.com/full\\_headlines.php?id=23283](http://www.angonoticias.com/full_headlines.php?id=23283)

<sup>48</sup> Várias entrevistas, Luanda, Setembro e Novembro de 2010

*entre orçamentos recorrentes e de desenvolvimento produzidos por processos separados*”. Como veremos de forma mais alargada esta questão é de grande relevância em Angola, em relação directa com os problemas revelados pela crise económica. Conforme referido por Isaksen e Alves de Rocha, uma fusão não é necessariamente a solução para estes problemas e é difícil formular comparações internacionais por estas questões serem extremamente dependentes do contexto.

Uma mudança importante introduzida no novo estatuto do Ministério do Plano foi a criação de um novo departamento denominado *Gabinete de Acompanhamento ao Financiamento ao Desenvolvimento (GAFD)*. O novo gabinete irá operar ao mesmo nível organizacional que os departamentos do Ministério. O seu papel é promover uma política nacional de desenvolvimento de finanças, seguir os processos relativos à integração económica regional e definir as estratégias para ajuda externa para o desenvolvimento e geri-la. Para além da criação deste gabinete, não foram feitas alterações significativas ao estatuto do Ministério.

### **A ascensão e a queda do Ministério da Coordenação Económica**

A criação do Ministério da Coordenação Económica chefiado por um Ministro de Estado em Fevereiro de 2010 foi o culminar de um rápido período de mudanças. A instituição evoluiu a partir do Ministério da Economia que foi criado em 2008, que por sua vez tinha saído, um ano antes, da Secretaria de Estado do Sector Empresarial Público. Em Outubro de 2010 foi subitamente relegado para apenas Ministério da Economia com Nunes Júnior exonerado de Ministro e substituído pelo então Governador do BNA Abraão Pio dos Santos Gourgel. Esta trajectória de altos e baixos está no centro dos desenvolvimentos institucionais que tiveram lugar no período de tempo sob investigação neste relatório, pelo que é necessário explorá-la em maior detalhe.

O documento de Isaksen & Alves de Rocha sobre Governação Económica predizia um número de disputas de interesses resultantes da criação do Ministério da Economia em 2008. O número de Ministérios com responsabilidade conjunta da gestão das finanças públicas (GFP) subiu de dois para três e o documento sugeria que “...*passaria algum tempo antes que possíveis rivalidades se viessem a resolver*”<sup>49</sup>, e continuava: “*Sobre a questão da coordenação funcional dentro da área de GFP há várias razões para argumentar que ela será ainda mais importante no futuro do que é na actualidade*”<sup>50</sup>. O documento fazia referência a um número de outros desafios a médio prazo, tais como a manutenção da infra-estrutura criada em resultado do processo de reconstrução, a expectativa do aumento da produção de petróleo, a necessidade de diversificação da economia e investimentos em recursos produtivos, assim como problemas nos aspectos fiduciários da gestão e planeamento do orçamento e controlo dos gastos pelas províncias e governos locais. Como abaixo veremos, os desafios relacionados com riscos fiduciários e controlo na execução do orçamento estavam a aumentar em 2009 assim como o impacto da crise estava a subir<sup>51</sup>. O documento de Isaksen & Rocha achou que essa evidência era inconclusiva em termos de determinar se seria melhor criar um ‘super-ministério’ ou deixar instituições mais pequenas para cobrir diferentes áreas de gestão da política económica e financeira.

Com a promoção do Ministro da Economia a Ministro de Estado, e a elevação do Ministério da Economia a Ministério da Coordenação Económica, chegou-se perto do “status” de ser um ‘super-ministério’. A questão é saber se isto fez alguma diferença à eficácia da gestão das finanças públicas.

---

<sup>49</sup>Isaksen & Alves de Rocha (2009), minuta não publicada

<sup>50</sup>Ibid

<sup>51</sup> “Risco fiduciário” foi definido pela DFID (no contexto de prestação de apoio ao orçamento) como fundos que não são usados para os propósitos pretendidos, não acrescentam valor ao dinheiro e não são contabilizados adequadamente

A lista dos estatutos do Ministério da Coordenação Económica que foram publicados no *Diário da República* a 19 de Maio de 2010 sugeria que as responsabilidades não divergiam muito das anteriores à actualização<sup>52</sup>. As direcções chave dentro do ministério continuam as mesmas com apenas pequenas alterações às suas responsabilidades. Assim, a actualização terá simplesmente, formalizado uma situação já existente e não criado uma nova.

De facto, o Ministério já vinha a desempenhar um papel cada vez mais proactivo numa série de questões de alto nível, mesmo antes da mudança institucional formal. Estas estavam principalmente relacionadas com lidar com a crise económica e a negociação e a implementação do Acordo de Stand-by com o FMI. Também contribuiu para garantir um B+ de notação (*rating*) de crédito que Angola recebeu de uma série de agências internacionais de notação de crédito em Maio de 2010<sup>53</sup>. Aquilo que poderia ter sido um alargamento do papel central do Ministério que era manter em marcha o programa do FMI, parece igualmente ter sido, na prática, assumir a responsabilidade de importantes partes do processo de preparação do orçamento. Isto inclui a preparação do *Relatório de Fundamentação*<sup>54</sup>. Embora o estatuto orgânico defina claramente que a preparação deste relatório já não é a única responsabilidade do Ministério das Finanças, parece que os ‘velhos’ ministérios das Finanças e do Plano foram postos de lado quando se trata de tais questões de alto nível<sup>55</sup>. Com o desenrolar do programa do FMI, começou a haver um impacto num leque mais alargado de áreas de políticas centrais. Voltamos a uma análise detalhada do programa do FMI na parte III, mas o ponto aqui é que a abordagem de “mãos na massa” do Ministério da Coordenação Económica parece ter criado um sentimento entre o pessoal de outros ministérios de que a suas principais áreas de competência estavam a ser invadidas<sup>56</sup>.

Há diferentes opiniões sobre o impacto que o Ministério da Coordenação Económica teve sobre a eficácia da gestão das finanças públicas e sobre o tratamento da crise económica. É difícil verificar a precisão de tais declarações, mas entrevistas com dois inquiridos altamente colocados deram a entender que funcionários de outras instituições chave envolvidas no desempenho de GFP tiveram atitudes negativas em relação ao Ministério da Coordenação Económica. Estes argumentaram que o pessoal do novo Ministério era muito ganancioso e queria fazer demasiado mas não tinha os instrumentos e o acesso aos dados necessários. Esta situação fê-los sentir que havia uma enorme demanda por informação e que essencialmente eles (noutros ministérios) acabavam por fazer o trabalho para o Ministério da Coordenação Económica<sup>57</sup>. Era natural que um novo ministério sem quaisquer raízes institucionais não tivesse a sua própria base de dados e seria dependente do acesso aos dados de outras instituições governamentais.

Embora se pudesse argumentar que uma via mais sustentável para o fortalecimento da gestão das finanças públicas seria abordar as fraquezas dentro das instituições governamentais existentes, por outro lado é justo perguntar, também, como fez um representante do Ministério da Coordenação Económica entrevistado, se os mesmos resultados teriam sido alcançados sem o novo Ministério como condutor<sup>58</sup>. Estes resultados, especialmente ter conseguido o acordo com o FMI, foram amplamente

---

<sup>52</sup> Esta conclusão baseia-se na comparação das *atribuições* no artigo 2 do estatuto do ministério e do mesmo artigo do anterior estatuto de 2008

<sup>53</sup> Este processo foi iniciado já em 2009 quando o então Ministro da Economia numa entrevista com a Reuters disse que o Governo tinha começado a trabalhar para conseguir uma notação (*rating*) de crédito. Reuters: *Angola diz procurar um primeiro rating de crédito*, 5 de Novembro de 2009, <http://www.reuters.com/article/idUSL550961520091105?pageNumber=1>

<sup>54</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

<sup>55</sup> De acordo com um entrevistado o FMI e o Banco Mundial tiveram de acrescentar um lugar extra no seu encontro anual porque os dois ministros, das finanças e da coordenação económica, ambos queriam ir.

<sup>56</sup> Isto foi confirmado em diversas entrevistas, Luanda Setembro e Novembro de 2010.

<sup>57</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro de 2010

<sup>58</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010.

reconhecidos por representantes de outras instituições governamentais e representantes de parceiros internacionais. Os entrevistados do Governo indicaram, também, que o Ministério tinha contribuído positivamente através da harmonização de indicadores económicos usados pelo governo. Parece que os parceiros internacionais desenvolveram uma particular simpatia pelo novo ministério, e diversos sublinharam as competências do Ministro e da sua equipa nas nossas entrevistas.

Apesar destas opiniões positivas, à medida que o tempo ia correndo, as tensões entre os ministérios pareceram vir a aumentar, especialmente depois da reestruturação oficial do Ministério na remodelação governamental que se seguiu à adopção da nova Constituição.

No princípio de Setembro de 2010, começaram a circular rumores de que Nunes Júnior, Ministro de Estado, seria despromovido e voltaria ao seu posto anterior de economista no MPLA pouco mais do que seis meses após a sua nomeação para Ministro de Estado<sup>59</sup>. A 4 de Outubro, as mudanças confirmaram-se. Para além da exoneração de Nunes Júnior como Ministro de Estado, foi anunciado que o Ministério da Coordenação Económica voltaria a ser, simplesmente, o Ministério da Economia. Na mesma reorganização governamental, o Governador do Banco Nacional, Abraão Pio dos Santos Gourgel, foi nomeado novo Ministro da Economia. Para novo Governador do Banco Nacional, o Presidente nomeou José de Lima Massano vindo de uma posição no sector privado à frente do maior banco privado de Angola, o BAI (*Banco Africano de Investimento*)<sup>60</sup>.

Institucionalmente, as mudanças significaram que a responsabilidade de gerir a equipa económica do governo foi assumida pelo Chefe da Casa Civil do Presidente e Ministro de Estado, Carlos Feijó. A relação com o FMI passou a ser dirigida directamente pela Presidência através de Feijó, enquanto a responsabilidade para a articulação e harmonização de políticas macroeconómicas (tributação, receitas e preços, assim como política monetária), foi transferida para o Ministério do Plano<sup>61</sup>. Resumindo, o Ministério do Plano viu o seu papel reforçado e pareceu emergir como ‘o vencedor’ do braço de ferro que decorria nos bastidores.

A nossa análise sugere a hipótese de que a ascensão de Nunes Júnior de Ministro da Economia a Ministro de Estado foi motivada por uma necessidade urgente da chegada de um indivíduo forte e leal ao presidente para gerir o impacto da crise económica. A descida foi, no entanto, um pouco abrupta, indicando que ele já não mais era necessário ou que tinha de ser afastado das luzes da ribalta por algum tempo. O Ministro poderia, portanto, ter sido vítima do seu próprio sucesso, mas há certamente a possibilidade de um regresso político numa fase posterior. Um observador muito bem colocado referiu que o curso dos acontecimentos reflectia a posição do Presidente que se “*concentra em indivíduos e não em instituições*”<sup>62</sup>.

O que se pode concluir objectivamente desta cadeia de acontecimentos é que, pelo menos os três principais ministérios (economia, finanças e plano) mais uma vez irão precisar de novos estatutos orgânicos e que a configuração institucional de ministérios importantes envolvidos na governação económica continua em constante mudança.

### 3.3 Outras instituições chave

Duas instituições representando os poderes legislativo e judicial precisam de ser abordadas nesta parte da análise por causa da sua grande importância para o processo orçamental. Como acima notado a

---

<sup>59</sup> O semanário “Novo Jornal” foi o primeiro a lançar os rumores em Setembro de 2010.

<sup>60</sup> Abraão Pio dos Santos Gourgel tornou-se o governador do Banco Nacional em Abril de 2009.

<sup>61</sup> O Secretário de Estado de Coordenação Económica, Job Graça, foi transferido para o cargo na qualidade de Vice-Ministro do Plano para a área Macroeconómica.

<sup>62</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

Constituição afirma que o Orçamento Geral do Estado é fiscalizado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas<sup>63</sup>.

### **Assembleia Nacional**

A Assembleia Nacional foi recomposta depois das eleições de Setembro de 2008 com o MPLA a ganhar 191 dos 220 assentos<sup>64</sup>. O maior partido da oposição, UNITA, detém 16 lugares no parlamento; o PRS, o segundo maior partido da oposição, tem 8; segue-se a FNLA com 3 lugares e, finalmente, o partido Nova Democracia (ND) com 2. As eleições de 2008 providenciaram uma muito necessária renovação de mandato à Assembleia Nacional, a qual foi um importante passo rumo à normalização da situação democrática, depois do fim da guerra em 2002<sup>65</sup>. A massiva vitória do MPLA (subindo de 129 para 191 deputados) concedeu ao partido no poder uma vital super maioria de dois terços que o habilitou a controlar, por inteiro, o processo de elaboração da constituição. Este domínio também se reflectiu na Comissão de Economia e Finanças que é 5ª comissão permanente da Assembleia Nacional (e como tal frequentemente referida como '5ª Comissão'). Esta comissão, composta por 30 membros, é responsável por monitorar a preparação do orçamento a favor da Assembleia Nacional.

Em relação à legislação normal, o MPLA tem o domínio total na Assembleia Nacional até um ponto que ameaça o seu papel como um contrapeso do Executivo tanto em geral como em relação a esmiuçar e controlar o processo orçamental. Conforme descrito no relatório de 2007 do CMI: "...grande parte da legislação é iniciada e formulada apenas pelo Gabinete do Presidente e é promulgada pelo Parlamento sem grande discussão."<sup>66</sup> O relatório de 2007 considerou que o sistema político em Angola continha fontes potenciais para um aumento da independência parlamentar. Um dos aspectos referidos foi o facto da Assembleia Nacional e do Presidente terem sido eleitos em eleições separadas. Como já vimos, este potencial foi removido pela nova Constituição. Outro potencial levantado no relatório do CMI era que "...à medida que o Parlamento e os parlamentares ganharem experiência haverá uma tendência para mais orgulho, auto-estima e independência entre os deputados. É possível que com o tempo os deputados venham a considerar o seu papel suficientemente valioso, honroso e pessoalmente benéfico para considerarem que vale a pena fazer pressão por mais autoridade e autonomia parlamentar."<sup>67</sup> Finalmente, o relatório de 2007 considerou que entre 2004 (no qual começou um 'genuíno' processo orçamental) e 2006 tinha havido melhorias no papel da Assembleia Nacional no processo orçamental, embora a curva de aprendizagem fosse abrupta e se tivessem enfrentado vários obstáculos. A questão fundamental aqui é saber se estas melhorias continuaram ou se foram suprimidas pelos acontecimentos políticos e económicos dos últimos três anos.

A evidência está um tanto confusa, mas geralmente aponta na direcção de poucas melhorias e de alguns significativos recuos. No lado positivo, temos a criação pela Assembleia Nacional de um Gabinete de Estudos Parlamentares. Este gabinete é composto por nove membros (quatro juristas, dois economistas, um sociólogo, um funcionário de relações internacionais e um etno-linguista). Só ficou operacional em 2010 (oficialmente inaugurado a 23 de Dezembro de 2009)<sup>68</sup>. Espera-se desse gabinete que apoie os deputados incluindo a 5ª Comissão para Economia e Finanças, com a análise da proposta do orçamento. Não desempenhou um papel significativo no processo de revisão do orçamento de 2010 e a preparação do orçamento de 2011 será, assim, a sua primeira experiência deste género. É

---

<sup>63</sup> República de Angola (2010): Constituição de Angola, artigo 104, 4, op. cit.

<sup>64</sup> 220 assentos são divididos entre 130 deputados eleitos a nível nacional e 5 eleitos em cada uma das 18 províncias do país.

<sup>65</sup> O relatório de 2007 do CMI faz uma descrição muito detalhada da história e funções da Assembleia Nacional. Isaksenet. AI (2007, p. 9-11)

<sup>66</sup> Ibid. p. 10

<sup>67</sup> Ibid. p. 11

<sup>68</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

importante realçar que o gabinete vai trabalhar na análise de assimetrias regionais que têm sido apresentadas como um ponto na agenda da oposição e da sociedade civil – nomeadamente no livro de Alves da Rocha sobre desigualdades e assimetrias regionais<sup>69</sup>. Será importante seguir a evolução do papel deste gabinete uma vez que tem o potencial para melhorar a qualidade das discussões do orçamento no futuro. Entrevistas com deputados indicaram que eles conseguem apoio adicional de um Gabinete de Assistência Técnica (especificamente de dois economistas e de um jurista). De acordo com um deputado do MPLA entrevistado, o Gabinete de Assistência Técnica tinha ‘montes de pessoal’. O deputado da UNITA considerou que o nível de assistência técnica tinha sido melhorado, mas um representante do partido PRS achou, no entanto, que a assistência técnica que a 5ª comissão recebe não era imparcial mas ao contrário bastante politizada<sup>70</sup>.

Em geral, os deputados da oposição acham que o papel desempenhado pela Assembleia Nacional no processo orçamental se deteriorou depois da adopção da nova Constituição. Um referiu o direito que anteriormente os partidos políticos tinham de convocar os Ministros para responder a questões perante a Assembleia Nacional. Dada a centralização do poder nas mãos do Presidente, ao abrigo da nova constituição, isto já não é possível<sup>71</sup>. Este deputado disse, também, que não fazia sentido discutir a proposta de orçamento do Executivo visto que esta “...*sai como entra sem que uma única vírgula tenha sido alterada*”<sup>72</sup>. Esta declaração está em gritante contraste com as conclusões do relatório de 2007 do CMI onde os deputados tinham orgulho em pressionarem para uma maior autoridade parlamentar sobre o processo orçamental.

Outro desenvolvimento que indicava que a Assembleia Nacional não tinha aumentado a sua independência foi a publicação do despacho número 0217/03/GPAN/2010 de 12 de Agosto de 2010. A mensagem oficial assinada pelo Presidente da Assembleia Nacional informava que a instituição tinha suspenso, temporariamente, qualquer actividade de controlo e supervisão do executivo. A razão dada para esta drástica e potencialmente inconstitucional medida foi que “...*está em curso a elaboração de um instrumento legal, que estabelecerá o quadro normativo para o exercício de modo eficaz e eficiente da acção fiscalizadora da Assembleia Nacional*”<sup>73</sup>. O despacho deixou uma série de perguntas sem respostas, particularmente no que se refere à duração da suspensão.

Os dois deputados da oposição entrevistados criticaram esta suspensão considerando-a inconstitucional e acusaram o Presidente da Assembleia Nacional de extrapolar o seu mandato. O deputado do MPLA que nós entrevistámos considerou que esta não é uma questão grave, argumentando que o principal papel da Assembleia Nacional era a elaboração de legislação e não a supervisão do Executivo. E salientou, igualmente, que era uma prova das boas relações de trabalho entre a Assembleia Nacional e o Executivo onde os desacordos não são resolvidos através do confronto, mas encontrando um compromisso<sup>74</sup>.

Através do despacho não ficou claro se a “suspensão” estava relacionada com uma proposta para uma revisão mais alargada da Lei Orgânica da Assembleia Nacional. Isto foi indicado em declarações feitas

---

<sup>69</sup> Manuel José Alves da Rocha (2010). *Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola — Os Factores de Competitividade Territorial*. Centro de Estudos e Investigação Científica: Luanda

<sup>70</sup> Integrado no processo de investigação, três deputados da 5ª comissão foram entrevistados representando MPLA, UNITA e PRS.

<sup>71</sup> Não está claro se o deputado se referia à perda efectiva do direito de convocar os ministros ou se indicava que isso já não fazia mais sentido porque os ministros tinham ficado sem poder.

<sup>72</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

<sup>73</sup> Citação da Assembleia Nacional – Gabinete do Presidente (9 de Agosto de 2010): *Despacho Nº 0217/03/GPAN/2010*, Luanda

<sup>74</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro de 2010

à imprensa pelo Presidente do Grupo Parlamentar do MPLA, Virgílio de Fontes Pereira, depois de um encontro do partido, em Março de 2011, em que a função de controlo da Assembleia Nacional foi discutida. Espera-se que nova lei seja aprovada em Maio de 2011<sup>75</sup>.

### **Tribunal de Contas**

A suprema instituição de auditoria do país, o Tribunal de Contas (TC), foi criado em 2001 após décadas de negligência para com a prestação de contas públicas. Quando foi criado foi-lhe dado um forte mandato com autoridade tanto judicial quanto administrativa. A sua fraqueza aparentava ser o facto de que não era constitucionalmente garantido nem responsável perante a Assembleia Nacional – pelo que passou a prestar contas ao Executivo. A nível prático, no entanto, a instituição foi perturbada por problemas de capacidade tornando-a incapaz de cumprir plenamente o seu mandato. Como afirma o relatório de 2007 do CMI: *“Os auditores do Tribunal de Contas Angolano estão a enfrentar problemas políticos, de capacidade e de acompanhamento semelhantes aos de muitos outros países em desenvolvimento. Em Angola, o tribunal é inadequado em termos de independência. Como norma, os casos sensíveis de alto nível político não são, de todo, tratados, excepto aqueles que servem um propósito político, mediante pedido.”*<sup>76</sup>

O TC está agora constitucionalmente garantido pelo artigo 182 da nova Constituição. Neste artigo está igualmente estabelecido que o Presidente, Vice-presidente e juizes do Tribunal são nomeados pelo Presidente da República para um mandato de sete anos sem a possibilidade de renovação. Isto difere da anterior legislação (Lei21/03) na qual o presidente e o vice-presidente do TC eram nomeados para um mandato de três anos que poderia ser renovado uma vez. Isto significa que os juizes podem manter o seu posto um ano a mais sem terem de ser renomeados depois de um mandato de três anos. Ainda não está claro o que esta mudança implicará, e isto é algo a que voltaremos na parte III. Se isto é para garantir mais responsabilidade na prestação de contas é crucial que esta mudança seja seguida de um forte investimento no fortalecimento real e efectivo da independência dos juizes. A Constituição estabelece que o TC tem de apresentar um relatório de actividade anual à Assembleia Nacional e a outros órgãos de soberania.

A nova Constituição foi seguida de um novo quadro jurídico (lei 16/10 de 9 de Julho) redefinindo o papel e responsabilidades do TC. Uma emenda marcante ao abrigo da nova Carta é que o governo já não é obrigado a submeter a Conta Geral do Estado à auditoria do TC. O executivo deverá apresentar este importante documento à Assembleia Nacional, a qual pode, entretanto, determinar se pretende pedir o parecer do TC. Isto parece ser uma redução significativa do mandato do TC e um passo na direcção errada em termos da responsabilidade de prestação de contas. Muito dependerá da prioridade que será estabelecida pela Assembleia Nacional. Se se tornar uma norma que a Assembleia Nacional apresente as contas do Estado ao TC, isto não deverá ser um problema (e até poderia fortalecer a responsabilidade de prestação de contas democrática). Mas, se a Assembleia Nacional não fizer esta exigência e simplesmente ‘carimbar’ as contas do Estado, existe o risco de posterior enfraquecimento da transparência na gestão das finanças públicas de Angola. É interessante notar que o TC no seu relatório anual de 2010 descreve como tem estado a capacitar-se para emitir o seu parecer sobre as contas do Estado: “como tudo apontava para a elaboração da Primeira Conta até este ano, o Tribunal criou as condições técnicas e humanas necessárias para a emissão do seu parecer”<sup>77</sup>. A preparação inclui a adopção do SIGTC (Sistema de Gestão do Tribunal de Contas) o qual, quando completamente

---

<sup>75</sup> ANGOP, (7 de Março de 2011): “Grupo Parlamentar do MPLA quer fiscalização eficaz ao Executivo.” [http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/politica/2011/2/10/Grupo-Parlamentar-MPLA-quer-fiscalizacao-eficaz-Executivo.87140a2d-4585-4bd7-884e-495a1f202118.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/politica/2011/2/10/Grupo-Parlamentar-MPLA-quer-fiscalizacao-eficaz-Executivo.87140a2d-4585-4bd7-884e-495a1f202118.html)

<sup>76</sup> Isaksen J. et. al. (2007): op. cit. p. 15

<sup>77</sup> República de Angola – Tribunal de Contas (2010): Relatório Anual de Actividades 2010, Luanda, Dezembro de 2010, [http://www.tcontas.ao:7779/portal/page/portal/Tribunal%20de%20Contas%20de%20Angola/Noticias/Detalhamento%20da%20Noticia?PAPP\\_COD=130](http://www.tcontas.ao:7779/portal/page/portal/Tribunal%20de%20Contas%20de%20Angola/Noticias/Detalhamento%20da%20Noticia?PAPP_COD=130).

operacional, terá uma interface com o Sistema Integrado de Gestão de Finanças do Estado (SIGFE)<sup>78</sup>. O SIGFE incorpora um sistema de gestão de inventário (Sistema de Gestão Patrimonial do Estado).

Em função do empoderamento geral do Presidente da República, a nova legislação estabelece que ele pode exigir um rastreio rápido do controlo preventivo exercido pelo TC. Normalmente, o TC exige 30 dias para verificar um contrato, mas “*enquanto líder do executivo*” o Presidente da República pode pedir uma “*revisão simplificada e urgente*” quando o processo está relacionado com “*reconstrução e desenvolvimento nacional assim como aquisição de bens*”<sup>79</sup>. Por um lado, as condições especiais dadas ao Presidente da República podem ser interpretadas como o posicionamento do líder do país acima da necessidade de prestação de contas e a neutralização de verificações e de balanços providenciados pela suprema instituição de auditoria. Mas por outro lado, pode ser visto pelo menos como a obrigação para o Presidente realmente conseguir esclarecimentos do TC para este tipo de despesas o que não tem sido a prática no passado.

Outra mudança ao mandato do TC refere-se ao valor financeiro dos contratos que necessitam de ser aprovados pela instituição de auditoria. O valor será agora determinado, anualmente, na lei do orçamento.

Finalmente, a nova legislação clarifica que o TC necessita de estabelecer secções ‘regionais e provinciais’ com a responsabilidade de auditar governos provinciais, administrações municipais e autarquias locais. No entanto, ainda não está claro se isto significa estabelecer representações em cada província e o que se pretende significar por secções regionais. O relatório anual de 2010 refere que foram criadas as condições para instalar estas sub-divisões<sup>80</sup>.

### 3.4 Resumo da Parte I

Eventos políticos entre 2008 e 2010 conduziram a mudanças significativas em instituições e tiveram um enorme impacto no processo orçamental de Angola e nos seus métodos de gestão das finanças públicas.

As eleições de 2008 resultaram numa recentemente formada Assembleia Nacional com um mandato renovado. Depois das eleições, o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional foi substituído por um novo governo do MPLA, que alcançou uma vitória esmagadora com mais de dois terços dos votos. As mudanças nas principais instituições da equipa económica do governo incluíram a criação de um Ministério da Economia que assumiu a responsabilidade de coordenação económica. A nível individual duas figuras seniores políticas, o então Vice Primeiro-Ministro Aguinaldo Jaime e o Ministro das Finanças na época, José Pedro de Moraes, deixaram o governo. Conforme acima sublinhado, a remoção de figuras seniores com uma compreensão profunda dos mecanismos internos dos sistemas das finanças públicas pode ter tornado mais difícil para o governo responder eficazmente à crise económica, pelo menos a curto prazo. Por outro lado, o novo governo podia, no entanto, ter estado melhor colocado para se empenhar em reformas de maior longo prazo e conseguir o apoio do FMI neste processo tendo em conta as frias relações do passado.

A nova Constituição introduziu um novo sistema presidencial-parlamentar e formalizou a centralização do poder do Presidente. Também pôs um movimento um processo extensivo de mudança na legislação do governo e dos estatutos de todas as instituições do governo para os adequar à nova Carta. Este processo parece ter criado mais impasses na tomada de decisão, o que poderá vir a resultar

---

<sup>78</sup> O estado do sistema SIGFE é analisado na caixa 4.

<sup>79</sup> Diário da República, Lei n.º 13/10, de 9 de Julho de 2010, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, Artigo 65

<sup>80</sup> República de Angola – Tribunal de Contas (2010) op. cit.

em ineficiências na governação do país. O orçamento nacional mudou-se para o palco central na nova Constituição, o que é uma coisa positiva. Mas, há ainda umas poucas questões por resolver, as quais aparentam ser retrocessos em termos de prestação de contas.

A reestruturação do governo que se seguiu à adopção da nova Constituição conduziu a uma série de consequências de longo alcance para os membros da equipa económica do governo. Foram feitas significativas mudanças ao papel e à responsabilidade do Ministério das Finanças e do Banco Nacional, mas o Ministério do Plano foi menos afectado. O Ministério da Economia foi reformulado para Ministério da Coordenação Económica, reformulação revertida apenas oito meses depois. As principais responsabilidades atribuídas ao Ministério da Coordenação Económica foram então divididas entre a Presidência e o Ministério do Plano. No final de 2010, Angola parecia mais longe do que nunca de organizar uma estrutura governamental coesa para desenhar e implementar as suas políticas económicas e financeiras.

As mudanças na Assembleia Nacional e no Tribunal de Contas também não foram promissoras em termos de fomentarem uma maior responsabilidade de prestação de contas. A Assembleia Nacional tem tido apenas graduais aumentos na sua capacidade de supervisionar o processo orçamental e é completamente controlada pelo MPLA devido à sua vitória de 81% dos votos nas eleições de 2008. Os deputados da oposição dizem não haver espaço para mudar o conteúdo do orçamento por causa da maioria do MPLA que detém 191 dos 220 assentos parlamentares. Enquanto instituição, a Assembleia Nacional também abandonou, temporariamente, a sua responsabilidade de supervisionar o Executivo em Agosto de 2010, enquanto, como referiu, estiver a ser preparada nova legislação que defina as suas funções.

O Tribunal de Contas está agora consagrado na Constituição e tem estado a aumentar a sua capacidade, gradualmente, mas o seu novo enquadramento jurídico estipula que o governo já não tem a obrigação de submeter a Conta Geral do Estado ao TC para uma auditoria o que irá representar um sério retrocesso em termos de prestação de contas, a não ser que a Assembleia Nacional estabeleça como procedimento normal a sua passagem ao TC.



## PARTE II

---

### 4. Análise do impacto da Crise Económica

A segunda parte deste relatório aborda com mais atenção os desenvolvimentos económicos em Angola entre 2008 e 2010. Ela providencia uma análise profunda do impacto da crise económica e financeira mundial sobre as finanças públicas de Angola sentida sobretudo através da redução dos preços internacionais de petróleo. A intenção é documentar algumas das fraquezas reveladas pela crise e rever de forma crítica as políticas de resposta do governo.

Na primeira secção mostramos como os preços do petróleo angolano caíram em queda livre em meados do ano de 2008. Depois debruçamo-nos sobre o impacto imediato que se manifestou como uma pressão massiva sobre a moeda de Angola, o Kwanza, e como o governo respondeu a este desafio. A questão central que levantamos, mas que achamos difícil de responder em definitivo, é se a política de estabilização não terá um preço demasiado alto. O relatório segue com a análise das políticas fiscais do país e da forma como elas foram geridas e implementadas durante a crise.

presentámos uma análise detalhada dos orçamentos de 2009 e 2010, observando indicadores chave tais como receitas, gastos e défice. Uma questão central para a análise é a acumulação de pagamentos em atraso (também designados “atrasados”) em 2009, continuando ao longo de 2010, e que deixou uma nuvem de incertezas a pairar sobre a posição fiscal em 2011.

Outros desafios chave que enfrentámos foram as aparentes inconsistências nos dados publicados pelas diferentes entidades do governo. Embora tenha melhorado o acesso à informação, desde que foi publicado o relatório do CMI de 2007, as discrepâncias entre os números apresentados conduziram a uma falha de clareza relativamente à actual posição fiscal. A presença de um sistema paralelo de despesas para-orçamentais, em que essencialmente a Sonangol paga diversas despesas em nome do governo, também aumentou este problema.

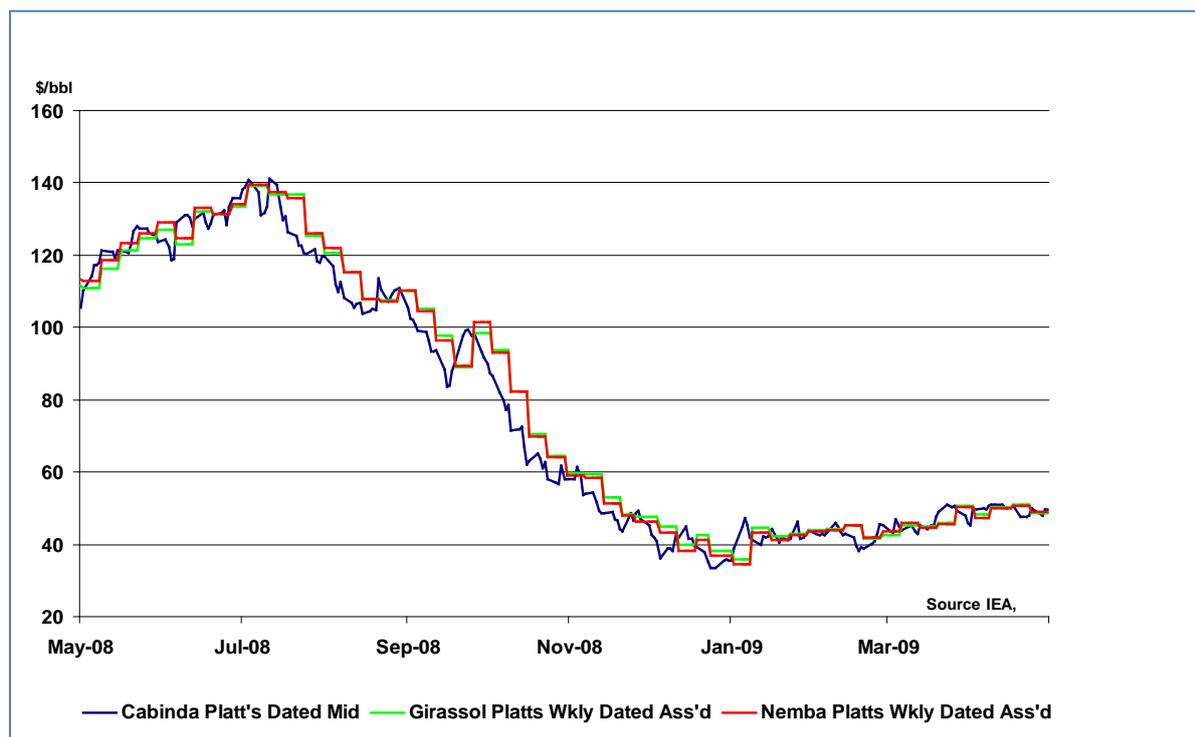
#### 4.1 O colapso dos preços de petróleo

Em 2008, Angola gozava do pico do *boom* do petróleo que começou em 2004, conduzindo a um aumento nos gastos públicos e na arrecadação de receitas. Durante o ano de 2007, o preço médio do barril de petróleo aumentou de US\$ 50 em Janeiro, para US\$ 88 em Novembro. Esta tendência continuou pelo primeiro semestre de 2008. Dados da Agência Internacional de Energia mostram que no início do mês de Julho de 2008 os preços *spot* dos três principais crudes angolanos (Cabinda, Nemba e Girassol) atingiram US\$ 140 e, de acordo com dados oficiais do governo, em Junho de 2008, a média mensal dos preços alcançou os US\$ 130 por barril<sup>81</sup>. Mas em Julho, o preço recuou para US\$ 127 começando a caída em queda livre que continuou até Dezembro de 2008, quando o valor do barril bateu no “fundo do poço” com o preço de US\$40, um terço do preço que tinha seis meses antes<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Ministério das Finanças: [http://www.minfin.gv.ao/fsys/Pagamento\\_Efectivo\\_Mensal08\\_Junho1.pdf](http://www.minfin.gv.ao/fsys/Pagamento_Efectivo_Mensal08_Junho1.pdf). Há um erro no quadro, o que significa que a média não foi calculada. O cálculo da média usada aqui foi feito pelos autores.

<sup>82</sup> Como sublinhado por Hansen-Shino, K. e Soares de Oliveira, R. (2009) op. cit. este preço na realidade não está baixo de um ponto de vista histórico e isto enfatiza a a vulnerabilidade da economia de Angola.

**Figura 1: Dados do Relatório sobre o Mercado de Petróleo da Agência Internacional de Energia**

A questão é se o governo de Angola podia ou devia ter previsto este desenvolvimento? Evidentemente que é sempre difícil prever o curso dos preços dos produtos, mas curiosamente, o Banco Mundial, já em Janeiro de 2008, tinha avisado acerca de potenciais impactos de uma recessão nos EUA. Foi afirmado que isso poderia levar a “maiores reduções no preço do petróleo” e “exacerbar desafios de coordenação monetária e de política de taxas de câmbio em Angola”<sup>83</sup>. Na altura, no entanto, este apelo à cautela era difícil de ser levado a sério porque o preço do petróleo tinha continuado a subir durante esse primeiro semestre. Além disso, a opinião mais aceite era que a crise internacional não iria ter um impacto significativo em Angola por causa da sua falta de integração financeira mundial.

Apesar do colapso nos preços do petróleo, no segundo semestre de 2008, esse ano ainda registou as receitas públicas mais altas da história de Angola. As taxas fiscais provenientes do petróleo foram de Kz 2.855 biliões (US\$ 37,1 biliões a uma taxa de câmbio de 75 Kwanzas por dólar). As receitas públicas totais foram de Kz 3.217,40 biliões (US\$ 42,9 biliões)<sup>84</sup>. Os gastos do governo, também, alcançaram um pico de Kz 2.653,8 biliões (US\$ 35,4 biliões)<sup>85</sup>. Desde 2005, os gastos do governo mais que triplicaram<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Macro-brief: Angola, Janeiro de 2008. Os Macro-briefs são actualizações mensais dos desenvolvimentos chave na economia angolana. Parecem ter sido uma invenção do economista nacional mas têm contribuído enormemente para a disponibilidade regular de informação e análise actualizadas de desenvolvimentos económicos.

<sup>84</sup> Este valor inclui não só receitas da produção de petróleo, mas também receitas de outras fontes, representando cerca de 20% do total de receitas.

<sup>85</sup> Ministério das Finanças (2010): *Orçamento Geral do Estado 2010, Relatório de Fundamentação, Evolução recente, situação actual e perspectivas da economia mundial, secção 2.4*

<sup>86</sup> Em 2005, o total de despesas do governo foi de Kz 859.7 biliões (Ministério das Finanças (2008): *Orçamento Geral do Estado 2010, Relatório de Fundamentação, Evolução recente, situação actual e perspectivas da economia mundial, Quadro 2*)

No entanto, nos finais de 2008, como o preço do petróleo continuava baixo, a US\$40, ficou evidente que 2009 seria um ano de grandes desafios para a economia angolana. Num dos seus ‘macro-briefs’ mensais, o Banco Mundial referiu: “...as poupanças de contas fiscais correntes registadas nos últimos anos (sic) dão ao governo algum espaço de manobra”<sup>87</sup>. Na realidade, o orçamento registou um excedente acumulado de Kz 1.711,5 biliões (nominal) entre 2005 e 2008 apesar do rápido crescimento nas despesas. Em 2008 apenas, os excedentes orçamentais foram de Kz 563,6 biliões (US\$ 7,5 biliões)<sup>88</sup>. Voltaremos a este ponto, mais tarde, e analisaremos como este espaço de manobra foi usado.

O real impacto da queda drástica do preço do petróleo nas receitas do governo só se materializou totalmente em 2009. Isto reflecte o atraso nos pagamentos de taxas relacionados com o preço de desenvolvimentos (os pagamentos de taxas são obrigatórios um mês após o embarque do crude) e, em maior escala, a recuperação gradual dos preços do petróleo no longo do ano de 2009. No final de 2009, o preço por barril voltou para cerca de US\$ 75, mas de acordo com a análise oficial do histórico para o orçamento revisto de 2010, as receitas de 2009 das taxas de petróleo foram apenas de Kz 1.164 biliões (US\$ 14,6 biliões), menos de metade das receitas de 2008 e dois terços das receitas de 2007<sup>89</sup>. As receitas totais do governo foram de Kz 1.847,9 biliões, reflectindo um crescimento constante nas receitas não provenientes do petróleo (15%) apesar do abrandamento na economia. Como veremos mais abaixo, estes números do Ministério das Finanças são contestados por outros dados do governo que sugerem que a situação era ainda pior. O que é claro, no entanto, é que o choque da crise económica desafiou as políticas fiscais e monetárias de Angola conduzindo a uma difícil situação que foi exacerbada por aquilo que nós indicaremos como aparentes fraquezas no sistema.

## 4.2 Políticas monetárias agressivas

O impacto mais imediato da crise na sequência da descida dos preços do petróleo foi o Kwanza ter ficado sob grande pressão. Antes de 2008, o Banco Nacional tinha conseguido manter a estabilidade do Kwanza por um número de anos, através de uma muito activa intervenção de divisas, conhecida como ‘política dura do Kwanza’<sup>90</sup>. Esta estabilidade levou a uma inflação mais baixa, mais confiança no Kwanza e a um aumento nos depósitos na moeda, em 2007, comparativamente a 2006<sup>91</sup>. Durante o ano de 2008, o Banco Nacional autorizou que o montante de Kwanzas em circulação fosse quase o dobro<sup>92</sup>. Isto contribuiu não só para sustentar a inflação em 13,2%, como referido pelo Banco Mundial, mas também tornou mais difícil dar uma resposta eficaz à crise de taxas de câmbio porque se tornou mais difícil absorver liquidez. Em Dezembro de 2008, o Banco Nacional interveio energeticamente ao vender, numa licitação pública, quase US\$1,9 biliões aos bancos privados para manter uma taxa de câmbio estável (Ver figura 2). Fevereiro de 2009 viu uma outra grande intervenção seguida de outras intervenções mais pequenas, mas ainda substanciais, em Março e Abril. Essas intervenções resultaram numa redução das reservas internacionais de cerca de US\$ 20 biliões em Novembro de 2008 para US\$

---

<sup>87</sup>Macro-brief: Angola, Dezembro de 2008.

<sup>88</sup> Este excedente é desagregado, por ano, como se segue (em biliões de Kwanzas): 2005: 226,1; 2006: 396,6; 2007: 525,2 e 2008: 563,6. As fontes desta informação são os *Relatórios de Fundamentação* 2007-2010 do Ministério das Finanças.

<sup>89</sup>Em termos nominais, o que significa que seria ainda menor se ajustado à inflação.

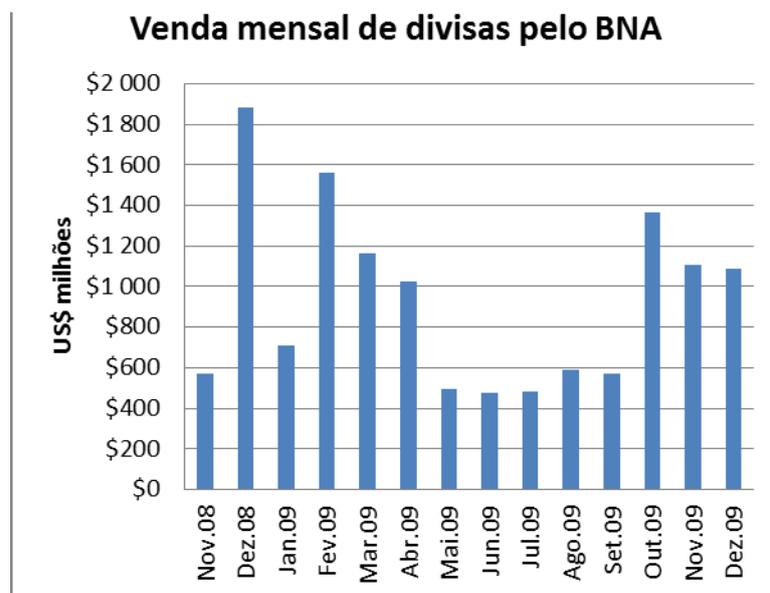
<sup>90</sup> O termo foi criado por Gashae Pastor num documento de 2004. Gasha and Pastor (2004): *Angola's Fragile Stabilization*, IMF Working Paper No. 04/83 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0483.pdf>

<sup>91</sup>Macro-brief: Angola, Março de 2008.

<sup>92</sup> “De acordo com dados preliminares do Banco Nacional de Angola, a medida mais alargada M3 cresceu até cerca de 68% desde o princípio do ano até 19 de Setembro de 2008, comparado com menos de 50% para o ano completo de 2007” Macro-brief: Angola, Setembro de 2008. De acordo com o FMI, o número total para o crescimento da massa monetária alcançou 90% em 2008. FMI 2009, op. cit. p. 3

12,5 biliões em Março de 2009<sup>93</sup>. Em Maio de 2009, o Banco Nacional adoptou políticas mais agressivas, vendendo montantes limitados de dólares a uma taxa fixa de 78 Kz/US\$ usando uma fórmula para os alocar entre os bancos comerciais. Em Março desse ano, também subiu a exigência de reservas para os bancos de 15% de depósitos do banco para 20%, embora em Maio a tenha aumentado uma vez mais para 30%. De acordo com um representante do Banco Nacional, isto foi necessário porque a demanda pelos bancos estava a sair do controlo com pedidos de US\$ 300-500 milhões por dia, uma vez que os agentes económicos reagiram à crise

**Figura 2: Dados do Banco Nacional de Angola sobre intervenções no mercado de divisas**



monetária optando por um ‘paraíso seguro’ para os seus depósitos<sup>94</sup>. O resultado final destes ajustes foi a rápida abertura de um fosso entre as taxas de câmbio oficial e paralela, chegando a uma diferença de 22% em Agosto de 2009. (A taxa oficial era de 78 Kz por US\$ mas os mercados informais estavam a vender, por regra a 95 e alguns até mesmo a 100)<sup>95</sup>.

Em Outubro de 2009, o Banco Nacional retomou o mecanismo de leiloar divisas e aumentou os montantes de dólares vendidos aos bancos (ver figura 2). Isto resultou numa depreciação de 13% da taxa de câmbio oficial em Novembro de 2009, mas ainda deixou uma disparidade entre as taxas oficial e paralela. Esta estabilização gradual continuou em 2010 com a depreciação do Kwanza a continuar até atingir uma média da taxa de câmbio anual oficial de 92 Kwanzas por US\$ em Setembro de 2010 (18% em comparação com a taxa fixa de Maio a Setembro de 2009) e uma disparidade entre a taxa oficial e a taxa paralela de cerca de 7% (em Outubro, o preço no mercado paralelo era de 99 Kwanzas por US\$)<sup>96</sup>. À data de Fevereiro de 2011, não havia dados disponíveis sobre o montante das vendas de dólares do Banco Nacional para 2010, mas segundo o Relatório Económico de Angola 2009 publicado pelo CEIC foi alcançada a estabilidade monetário e o reequilíbrio das contas externas ao longo do ano de 2010 graças a recuperação dos preços internacionais do petróleo. As Reservas Internacionais Líquidas situaram-se em 17,7 mil milhões de dólares americanos e a taxa de câmbio estabilizou em cerca de 92 Kwanzas por US\$ e a diferença entre o mercado oficial e o mercado paralelo era de 9,8%<sup>97</sup>.

#### 4.2.1 Um preço demasiado alto a pagar pela estabilização?

A questão é saber se esta chegada, relativamente calma, a este patamar se deu a um preço demasiado alto. A principal preocupação das autoridades foi o impacto inflacionário da desvalorização do

<sup>93</sup>Macro-brief: Angola, Agosto de 2009

<sup>94</sup>Entrevista em Luanda, Setembro de 2010

<sup>95</sup>Observações em Luanda.

<sup>96</sup><http://www.bna.ao/artigo.aspx?c=325&a=1085><http://www.bna.ao/artigo.aspx?c=336&a=1004>

<sup>97</sup>Centro de Estudos de Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (2010): *Relatório Económico de Angola 2010*, p. 24,25 e 33

Kwanza. Como mostrámos acima, a desvalorização aconteceu apesar dos esforços feitos para a evitar. De acordo com um inquirido bem posicionado, as autoridades temiam que viesse a acontecer um colapso do Kwanza se o tivessem deixado flutuar e possivelmente depreciar para uma taxa de câmbio de 200 Kwanzas por US\$, o que teria despoletado um significativo aumento na inflação<sup>98</sup>. É impossível saber o que teria acontecido se as autoridades tivessem deixado o Kwanza flutuar desde o início da crise ou pelo menos mais cedo, durante o processo. Fixar a taxa de câmbio, contudo, não se revelou uma boa solução, pois como aqui já foi sublinhado, resultou numa grande discrepância entre a taxa oficial e a taxa paralela.

As entrevistas revelaram que há um sentimento claro entre os tomadores de decisões em Angola de que a intervenção monetária é necessária para manter o Kwanza estável, mesmo que isto tenha um custo elevado. Isto é porque a depreciação da moeda tornaria os produtos importados ainda mais caros para os consumidores e para a indústria<sup>99</sup>. Ademais o governo teve sucesso considerável na redução da inflação de 300% em 1999 para 31% em 2004 usando esta abordagem<sup>100</sup>. Esta abordagem é conhecida como a ‘política dura do Kwanza’ que foi adoptada em 2003. Num relatório de 2005, o FMI descreveu esta política como tendo tido: “*custos financeiros incorridos em resultado de uma considerável e cara intervenção de divisas*”<sup>101</sup>. Em 2006, o Banco Mundial avisou que para se continuar com tal política esta necessitava de ser “...*comparada com o custo de a manter inalterável.*”<sup>102</sup>

As autoridades tentaram agarrar-se à ‘política dura do Kwanza’ durante a crise fiscal de 2009, mas apesar da natureza fechada da economia angolana (o Kwanza não é comercializado internacionalmente) e das grandes reservas internacionais, isso não foi possível. Isto realça a fragilidade da ‘política dura do Kwanza’ pois quando os preços do petróleo caíram, o mercado perdeu confiança na moeda, forçando as autoridades a intervir mais agressivamente, uma posição exacerbada pela descida em queda livre dos próprios rendimentos do governo. Contudo, as autoridades não pareciam muito alarmadas pelo elevado custo, descrevendo as necessidades de financiamento, durante as negociações do Acordo de Stand-By com o FMI, em Setembro de 2009, como “*grandemente transitórias*” devido às riquezas naturais do país<sup>103</sup>.

Este estudo reafirma que há um *trade-off* relacionado com o uso de recursos de fontes não renováveis para sustentar o Kwanza. As grandes reservas internacionais de Angola foram o resultado dos excepcionais rendimentos do petróleo e consequentes excedentes orçamentais acumulados entre 2004 e 2008. Aplicar estes recursos à intervenção monetária significou que eles não estavam disponíveis para suprir outras necessidades prementes. O custo não se sente tão fortemente quando os recursos são abundantes mas, quando os preços do petróleo caem e outras necessidades se tornam prementes, como aconteceu em 2008, a defesa do Kwanza começa a ter impacto. A longo prazo, quando os recursos não renováveis estiverem esgotados, este impacto só aumentará. No início de 2009, o Banco Nacional não estava, provavelmente, numa posição de dar qualquer outra resposta diferente da que deu, mas a situação sublinha a necessidade de tratar das causas subjacentes por trás da tendência geral de depreciação do Kwanza. Esta tendência é, em si mesma, interessante. A norma em países ricos em recursos é que a moeda se valoriza em resultado do alto influxo de moeda estrangeira para a economia.

---

<sup>98</sup> Entrevista Luanda, Setembro de 2010

<sup>99</sup> Entrevista Luanda, Setembro de 2010

<sup>100</sup> FMI (2005): Angola: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 05/125, Abril 2005, p. 32

<sup>101</sup> IMF (2005) op. cit. p. 39

<sup>102</sup> World Bank (2006): Angola Country Economic Memorandum – Oil, Broad-Based Growth and Equity, 2 de Outubro de 2006 <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALANALYSIS/1104894-1115795935771/20938706/Angola-Broad-Based-Growth.pdf>

<sup>103</sup> IMF 2009, 5

A razão para este paradoxo pode ser encontrada nas políticas fiscais de Angola, sobre as quais nos debruçaremos de seguida.

### 4.3 Resposta fiscal questionável e acumulação de atrasados

Vamo-nos agora debruçar sobre a forma como o governo ajustou as suas políticas fiscais à crise e sobre as repercussões desse ajustamento que ainda estavam por ultrapassar no momento da elaboração deste relatório. A principal fonte de informação para esta parte da análise vem de documentos do orçamento do governo<sup>104</sup>. O ano fiscal angolano coincide com o ano civil e o orçamento nacional é aprovado, geralmente, pela Assembleia Nacional em meados de Dezembro. Embora o orçamento seja anual, é quase sempre revisto a meio do ano como resposta aos desenvolvimentos nos preços do petróleo. Isto significa que a estrutura macroeconómica é ajustada com subidas ou descidas nos rendimentos e nas despesas relacionadas entre si. Estas revisões representam uma fonte de informação adicional que serviu de base à análise seguinte onde nos referimos a orçamentos ‘originais’ e ‘revistos’.

#### 4.3.1 Os desafios de 2009

Como mencionámos acima, o governo aumentou grandemente as despesas entre 2005 e 2008, mas ainda assim, continuou, graças à subida das receitas do petróleo, a gerar crescentes excedentes orçamentais. A proposta de orçamento original para 2009 foi elaborada antes de se conhecer a completa extensão da crise. No entanto, já sublinhava que os preços internacionais do petróleo poderiam baixar em consequência da desaceleração do crescimento, particularmente nos mercados emergentes. A proposta de orçamento observava que uma redução nos preços de petróleo poderia ter um impacto negativo no acesso a financiamento externo<sup>105</sup>. Isto traduziu-se numa projecção conservadora dos preços do petróleo de US\$ 55 por barril para o orçamento de 2009. O orçamento de 2009 foi apresentado à Assembleia Nacional para aprovação em Novembro de 2008 e foi aprovado no final do ano depois de um prolongado período de queda dos preços de petróleo. Ter aprovado um orçamento com um preço de petróleo calculado que era 37,5% mais alto do que o preço corrente de US\$ 40 por barril, ilustra o fraco controlo dos executivos da Assembleia Nacional sobre a proposta de orçamento. Se o ajuste do preço do petróleo ao orçamento tivesse sido feito mais cedo, o Ministério das Finanças talvez tivesse conseguido refrear as unidades de orçamento mais cedo e isto podia ter ajudado a reduzir o impacto da crise ao longo do ano.

No que se refere a receitas, o princípio de 2009 viu uma maior descida nos níveis de taxas de petróleo do que se esperava, com Janeiro e Fevereiro correspondendo a cerca de um terço dos níveis dos mesmos dois meses em 2008. Isto foi principalmente um resultado do preço reduzido, mas, de acordo com a *macro-brief* do Banco Mundial, o governo também cortou a produção em 10%, em resposta à quota reduzida da OPEC e isto fez reduzir as receitas ainda mais<sup>106</sup>. Esta situação serviu para criar um

---

<sup>104</sup> A principal fonte usada nesta secção é o *relatório de fundamentação*. Este relatório é desenvolvido pelo Executivo integrado no processo de preparação do orçamento (tanto original quanto revisto) e publicado em paralelo com documentos que detalham a composição dos rendimentos e das despesas de acordo com diferentes categorias (ver <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspOrcaPass.htm> para uma lista de documentos do orçamento publicados nos últimos anos). O relatório de fundamentação apresenta uma análise do contexto económico, do quadro macroeconómico e de números do orçamento de anos anteriores (variando entre números projectados, calculados e executados) e os números do orçamento programado do governo. Recentemente começou a incluir políticas governamentais para diferentes sectores.

<sup>105</sup> Ministério das Finanças (2009): *Relatório de fundamentação do Orçamento Geral do Estado 2009*, parágrafos 8-10

<sup>106</sup> OPEC reduziu a quota de Angola em 244 mil barris diários, passando de 1,9 para 1,66 milhões de barris por dia em Janeiro de 2009. *Macro-brief*: Angola, Fevereiro 2009

grave problema de liquidez e o governo começou a sentir enormes dificuldades em fazer pagamentos por não haver um fluxo de caixa suficiente para suprir as necessidades financeiras. Em Maio, numa tentativa de avaliar o status da posição fiscal do governo, o Banco Mundial referiu que o défice teria de ser financiado por: “...poupanças acumuladas nos últimos anos, débitos internos e externos”<sup>107</sup>. Uma tentativa de mobilizar fundos internos através da venda de Títulos de Tesouro no segundo trimestre de 2009 falhou em atrair financiamento visto não haver procura. Na mesma análise foi observado que tinha havido: “...muitos rumores de atrasos em pagamentos a fornecedores e um congelamento na contratação para o sector público”<sup>108</sup>. Voltaremos à questão dos atrasos nos pagamentos abaixo, já que se revelou ser mais do que um rumor e é importante para a nossa análise da posição fiscal de Angola.

Visto que houve grandes excedentes orçamentais nos anos anteriores, parecia estranho que a situação fiscal do governo se tivesse tornado tão apertada no início de 2009. Porque é que o governo não contou mais com os excedentes orçamentais (só em 2008 estes foram 8,8% do PIB), particularmente nos primeiros meses do ano, para mitigar os graves problemas de liquidez do Tesouro? A resposta a esta questão é que os excedentes foram canalizados da Conta Única do Tesouro para as reservas internacionais<sup>109</sup>. Como vimos acima, a prioridade do governo no início da crise foi usar as reservas internacionais para defender o Kwanza. O custo de oportunidade desta acção foi que o Tesouro foi incapaz de contar com as poupanças e, conseqüentemente, teve que procurar outras opções para financiar o défice<sup>110</sup>.

Confrontado com o profundo impacto da crise, o governo preparou um orçamento revisto em Junho de 2009, o qual foi aprovado um mês mais tarde, em Julho. Reconhecendo que os “...piores receios de uma crise profunda e recessão económica confirmaram-se”, o orçamento revisto adoptou uma previsão fortemente reduzida do preço do petróleo de US\$ 37 por barril (descendo dos US\$ 55 por barril) reduzindo as receitas de petróleo projectadas para Kz 1.025,8 biliões (39% de receitas em 2008 em termos nominais)<sup>111</sup>. O declínio no total das receitas foi menos drástico porque o governo projectou receitas relativamente altas não provenientes de petróleo. As despesas foram cortadas em 16,6%, principalmente através do escalonamento dos investimentos públicos, mas comparando com as despesas de 2008, isto só representou uma redução de 11,9% em termos nominais. A revisão deixou o orçamento com um défice projectado de Kz 756,3 biliões ou 15,2% do PIB, quase o dobro do défice originalmente projectado<sup>112</sup>. O défice aumentado era para ser financiado com 67,5% de recursos internos (títulos) e 32,5% a partir de fontes externas (linhas de crédito). Isto representou uma grande mudança na composição do financiamento do défice à proposta de orçamento original que tinha planeado que 27% seriam suportados internamente e 73% financiados por fontes externas<sup>113</sup>.

Esta mudança na composição do financiamento do défice reflectiu o facto de que era irrealista levantar fundos adicionais, externamente, devido à crise. Infelizmente, a tentativa sem sucesso de vender títulos

---

<sup>107</sup> *Macro-brief: Angola, Maio de 2009*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Não está tecnicamente claro como isto é feito. A única conta do tesouro é subdividida numa conta para moeda local e noutra para divisas e ambas estão localizadas no Banco Nacional.

<sup>110</sup> De acordo com pessoal do Banco Mundial o governo estava igualmente preocupado em aumentar o montante de Kwanzas em circulação na economia. Como os provedores eram internos (na realidade, a maioria dos provedores são ramos nacionais de empresas portuguesas e brasileiras) seriam pagos em Kwanzas. Tendo em conta os enormes montantes devidos, isto aumentaria o montante de Kwanzas em circulação de forma significativa o que poderia fazer disparar ainda mais a pressão sobre a moeda nacional. Entrevista, Luanda, Novembro de 2010.

<sup>111</sup> Ministério das Finanças (2009): *Orçamento Geral do Estado, Proposta Orçamental Exercício Económico de 2009*, parágrafo 1

<sup>112</sup> *Ibid.* Parágrafo 26

<sup>113</sup> *Macro-brief: Angola, Junho de 2009*

do tesouro no segundo trimestre mostrou de que era igualmente irrealista levantar fundos domesticamente mesmo que o governo tivesse tentado melhorar os termos.

Um representante do Banco Mundial defendeu que a situação financeira no momento era tão instável que teria sido impossível para o governo reunir títulos que fossem suficientemente atractivos<sup>114</sup>. O governo viu-se, então, confrontado não só com a perspectiva de um massivo défice fiscal no final do ano, mas também com um grave problema de liquidez, o que significava que não podia pagar as suas dívidas. Voltaremos a uma análise das consequências desta situação, abaixo.

Os preços do petróleo começaram a recuperar gradualmente pela altura da adopção do orçamento revisto de 2009, pelo que, quando se olha para o total dos indicadores macroeconómicos, o resultado no final do ano não foi tão mau como se temia. No entanto, esta imagem torna-se turva quando se observam dados com mais matizes distinguindo as receitas declaradas das taxas pagas pelo maior actor da economia de Angola, a Sonangol.

#### 4.3.2 Confusão acerca do real resultado de fim de ano e o “peso morto” das despesas para-fiscais

Numa perspectiva geral, as receitas, embora baixas se comparadas com anos anteriores (desceram de 50% do PIB em 2008 para 32% do PIB), tiveram melhores resultados do que o antecipado no orçamento revisto e as despesas, por seu turno, foram mantidas aos níveis revistos. Isto resultou num défice total de apenas 9,1% do PIB o que foi muito mais baixo do que os temidos 15,2% no orçamento revisto para 2009. O preço médio do petróleo para o ano foi de US\$ 54 por barril e as receitas de petróleo estiveram 13,6% acima do que se tinha projectado no orçamento revisto em Junho de 2009. As receitas totais foram 14,4% mais altas, reflectindo um crescimento mais alto do que o esperado nas receitas provenientes do sector não petrolífero. O forte desempenho do sector não petrolífero foi surpreendente, porque estava grandemente dependente das despesas do governo, as quais foram reduzidas em 12% em 2009 comparativamente a 2008. Adicionando uma inflação anual de 12,5%, isto equivale a uma substancial redução real nos gastos do governo. O desempenho positivo podia ser explicado pelo facto de a economia angolana estar de tal modo agitada em 2008 que um abrandamento não afectou gravemente a actividade económica em curso. Outro importante factor foi que muitas empresas continuaram a levar a cabo projectos, apesar dos atrasos que sofreram nos pagamentos, em resultado da difícil posição financeira do governo. A reacção das empresas, provavelmente, reflecte o facto de Angola ser um mercado muito lucrativo ao qual é difícil aceder.

Conforme já observado, a imagem razoavelmente positiva torna-se menos clara quando se têm em consideração outras fontes de informação do governo. Isto tem muito a ver com a questão das despesas para-fiscais e as relações entre a Sonangol e o Ministério das Finanças. Está fora do âmbito deste relatório aprofundar estas questões, porém, na secção seguinte, apresentamos uma visão bastante diferente do desenvolvimento das receitas. Fazemos uso de três fontes de informação alternativas. A primeira é o relatório de execução do orçamento (fim do ano) para 2009, publicado em Julho de 2010; a segunda é o conjunto de dados sobre produção de petróleo e sobre receitas que a Direcção Nacional de Impostos do Ministério das Finanças publica no seu *website*; e a terceira fonte são as declarações financeiras auditadas da Sonangol para 2009<sup>115</sup>. Quadro 1 abaixo dá uma panorâmica dos valores das receitas discutidos a seguir.

Os números finais para 2009 detalhados no relatório de execução do orçamento do final do ano, produzido em Julho de 2010, apresentam uma imagem significativamente diferente das que foram

---

<sup>114</sup> Entrevista Luanda, Novembro de 2010

<sup>115</sup> Todas estas fontes estão disponíveis há relativamente pouco tempo, o que é positivo em termos de transparência fiscal do país, mas também exige uma análise mais profunda dos dados.

apresentadas nos relatórios de fundamentação do orçamento<sup>116</sup>. O total das receitas é declarado como sendo apenas dois terços do que foi reportado no documento de análise de fundamentação<sup>117</sup>. Destes, mais de metade (Kz 625,2 biliões) são provenientes de petróleo e a outra metade são receitas não petrolíferas. Esta composição é bastante diferente das projecções do governo de 65% de receitas do petróleo e 35% de fontes não petrolíferas. Ironicamente, de acordo com estes números, a crise (ou seja, a queda nos preços de petróleo) significa que as receitas fiscais de Angola, em 2009 foram substancialmente menos dominadas pelo petróleo do que em anos anteriores. Em anos anteriores, cerca de 80% das receitas vinham do sector petrolífero. As despesas são igualmente reportadas como tendo sido um pouco inferiores ao indicado no relatório de fundamentação, totalizando Kz 2.020,4 biliões. Não fomos capazes de explicar porque este número difere dos Kz 2.363,4 biliões em documentação alternativa. As discrepâncias são consistentes ao longo das diferentes linhas de orçamento (despesas correntes são reportadas a Kz 1.403,7 vs. 1.620.1 biliões, despesas de capital Kz 616,6 vs. 743,3 biliões e as diferenças alastram de forma consistente até mesmo em subcategorias mais baixas)<sup>118</sup>. Mesmo com um certo nível de despesas mais baixo, o resultado final de 2009 é substancialmente pior no relatório do final do ano do que no relatório de fundamentação. O défice no seu todo é reportado como sendo Kz 779,4 biliões, correspondentes a 13,7% do PIB. As discrepâncias são desconcertantes e fica claro que a principal razão está relacionada com as receitas do petróleo. Analisá-las-emos mais de perto, a seguir<sup>119</sup>.

Outra importante fonte de informações sobre receitas do petróleo é o conjunto de dados sobre produção e receitas de petróleo que a Direcção Nacional de Impostos do Ministério das Finanças publica no seu *website* (usualmente com cerca de seis meses de atraso em termos da publicação de dados)<sup>120</sup>. De acordo com estes dados, o valor total das receitas de petróleo em 2009 foi de Kz 1.367,9 biliões<sup>121</sup>.

Este número é maior em Kz 203,1 biliões (US\$ 2,56 biliões) do que as receitas do sector de petróleo reportadas no relatório de fundamentação do orçamento e uns espantosos Kz 742,7 biliões (US\$ 9.37 biliões) acima do reportado no relatório de execução do orçamento (ver quadro 1 abaixo). Quando esta discrepância foi apresentada a representantes da Direcção Nacional de Impostos do Ministério das

---

<sup>116</sup> Ver nota de rodapé 102

<sup>117</sup> Estes números derivam de Ministério das Finanças (2010b): *Orçamento Geral do Estado 2009, Balanço Geral da Execução*, Luanda Julho de 2010. Os números estão apresentados de uma forma um tanto ou quanto diferente se comparados com os dos documentos de análise de fundamentação do orçamento. As receitas estão divididas em receitas correntes e receitas de capital correspondendo de forma alargada a receitas compostas de impostos, contribuições sociais e outras receitas (possivelmente excluindo doações) nos documentos de análise de fundamentação do orçamento. Por uma questão de coerência excluimos as receitas de capital na nossa análise porque estas são vistas como financiamento do défice embora, em teoria, possam incluir também receitas de privatizações, etc. Em qualquer caso, o valor é bastante baixo.

<sup>118</sup> Uma hipótese é que os números mais gerais no relatório de fundamentação incluam despesas extra-orçamentais às quais voltaremos mais abaixo.

<sup>119</sup> Contudo, deve-se ter em conta que naquilo que parece ser uma absurda contradição com o resto da secção quatro do relatório sobre desempenho geral das finanças das administrações públicas (p. 30) o relatório faz referência exactamente aos mesmos números usados no relatório de fundamentação do orçamento (despesas totais de Kz 1.847,9 biliões e despesas totais de Kz 2.363,4 biliões). A equipe de investigação para este estudo não conseguiu encontrar uma explicação racional para isto.

<sup>120</sup> Disponível em : <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspPetrolDiamond.htm>

<sup>121</sup> Este valor é calculado usando a taxa de câmbio oficial de 79,29. É necessário fazer o cálculo pois que há um erro na coluna Kwanzas das receitas do petróleo reportadas pela Direcção de Impostos (como resultado da pesquisa aqui apresentada, a Direcção de Impostos indicou, gentilmente, que iria actualizar o referido mapa, mas tal ainda não havia acontecido no final da pesquisa efectuada para elaboração deste estudo). Para uma análise recente da fraca qualidade dos dados angolanos sobre receitas de petróleo, ver: <http://www.globalwitness.org/library/gaps-angolas-official-oil-receitas-data-undermine-transparency-new-report-finds>.

Finanças, a explicação dada foi que os seus cálculos tinham como base os pagamentos de impostos feitos por companhias de petróleo em operação e os proventos de vendas da quota do governo na produção do petróleo (lucros de petróleo) *declarados* pela concessionária (Sonangol) e não as taxas reais transferidas da Sonangol para o Tesouro<sup>122</sup>. Em princípio, todas estas receitas deveriam ser transferidas para o Tesouro, mas como a Sonangol paga uma série de despesas em nome do governo (as chamadas “actividades para-fiscais”) esta equação torna-se mais complexa. No entanto, isto ainda deixa a questão da grande diferença entre os dois valores. Poderia isto realmente explicar uma diferença de US\$ 9,37 biliões?

**Quadro 1: Receitas do governo provenientes do petróleo em 2009, em biliões de Kwanzas, de acordo com diferentes fontes oficiais:**

	Direcção Nacional de Impostos	Relatório de Fundamentação do Orçamento	Relatório de Execução do Orçamento	Sonangol
<b>Receitas de Petróleo</b>	1.367,9	1.164,8	625,2	
<b>Receitas da Concessionária</b>	836,8	773,6		850,9

Um memorando do Ministério das Finanças ajuda, até certo ponto, a responder a esta questão. Neste documento está declarado que a Sonangol não apresentou US\$ 7,90 biliões de receitas ao Tesouro em 2009<sup>123</sup>. Aproximadamente, dois terços deste montante foram reportados como tendo sido usados para cobrir despesas para-fiscais (i.e. despesas não orçamentadas) incluindo subsídios a combustíveis e outras despesas. Mas de acordo com o memorando, US\$ 2,61 biliões retidos eram recursos líquidos (*cash*). O montante citado não coincide com a diferença de US\$ 9,37 biliões entre os valores da Direcção Nacional de Impostos e os valores do relatório de execução do orçamento, mas o tamanho relativo do montante permite a hipótese de o valor das receitas de petróleo do último relatório ser confiável.

O memorando do Ministério das Finanças não explica porque é que a Sonangol reteve recursos líquidos. Uma possível explicação para isto poderia ser que a Sonangol, devido ao processo complicado que é a prestação de contas com o Tesouro, frequentemente atrasa os pagamentos. Uma das questões levantadas em Março de 2010, numa *macro-brief* do Banco Mundial, foi a de que a Sonangol potencialmente devia ao Tesouro cerca de US\$ 2,8biliões<sup>124</sup>. O valor do Banco Mundial baseou-se num cálculo aproximado do total das receitas de petróleo na base de uma taxa efectiva de 50%. Não obstante, este correspondia razoavelmente bem aos US\$ 2,6 biliões referidos no memorando do Ministério das Finanças, publicado três meses mais tarde. Este valor também corresponde, aproximadamente, à diferença registada nas receitas entre a Direcção Nacional de Impostos e o valor do relatório de fundamentação do orçamento (ver quadro 1).

A nossa interpretação é que as diferenças entre o relatório de execução do orçamento e o relatório de fundamentação do orçamento está no facto de o último integrar os valores oficiais (Ministério das Finanças) e os valores paralelos (Sonangol), a fim de providenciar uma imagem mais alargada da situação fiscal. Se correcta, esta interpretação implica que a Sonangol devia ao Tesouro cerca de US\$ 2,6 biliões quando o relatório de fim de ano foi publicado, em Julho de 2010.

<sup>122</sup>Entrevista, Luanda, Novembro de 2010

<sup>123</sup>República de Angola (2010): Memorando. Situação da Regularização dos Atrasados Internos de 2008 e 2009 Respeitantes ao Programa de Investimentos Públicos e seu Impacto Económico. Luanda, 02 de Julho de 2010

<sup>124</sup>*Macro-brief*: Angola, Março de 2010

As declarações financeiras auditadas da Sonangol para 2007, 2008 e 2009 foram publicadas em Maio e Dezembro de 2010 respectivamente<sup>125</sup>. No seu papel de concessionária, a Sonangol actua em nome do Estado para conceder direitos de operação às companhias petrolíferas. Recebe das companhias operadoras a quota do governo da produção de petróleo (lucros do petróleo) que vende nos mercados internacionais. Os proventos destas vendas, conhecidos como receitas da concessionária, pertencem ao Estado, não à Sonangol. Pelo facto, estas receitas devem ser transferidas para o departamento do Tesouro do Ministério das Finanças. De acordo com as declarações financeiras de 2009, as receitas da concessionária atingiram 850,85 biliões (US\$ 10,73 biliões)<sup>126</sup>. Este valor corresponde, na realidade, ao sub-total das receitas da concessionária nos valores consolidados para 2009 da Direcção de Impostos. Isto acrescenta credibilidade ao valor total das receitas de petróleo em 2009 ser à volta de Kz 1.367,9 biliões. Contudo, isto não resolve a questão de quanto é que a Sonangol pagou ao Tesouro. Lamentavelmente, as declarações financeiras não adicionam mais clareza a esta questão. De facto, as críticas do relatório dos auditores independentes são principalmente relacionadas com transferências para o Tesouro que não podem ser confirmadas<sup>127</sup>. Um recente relatório do grupo do Reino Unido que faz *lobby* para a transparência, Global Witness, apresentou constatações semelhantes nas dificuldades para conseguir esclarecimentos acerca dos valores do governo para as receitas do petróleo. O seu relatório, elaborado em conjunto com o gabinete angolano da OSISA – *Open Society Initiative for Southern Africa* (Iniciativa de Sociedade Aberta para a África Austral) - faz referência ao que parecem ser erros básicos no lançamento de dados<sup>128</sup>.

Esta situação de discrepâncias entre receitas e pagamentos terá provavelmente sido acrescentada aos problemas do Ministério das Finanças para gerir a crise financeira. É necessária uma análise mais detalhada das fontes revistos aqui para se ser capaz de verificar as discrepâncias e apresentá-las ao governo para que lhes dê resposta. O que é claro, porém, é que o governo precisa de assegurar que haja uma reconciliação destes valores diferentes e que sejam minimizadas futuras discrepâncias. Para se conseguir isto, a ajuda podia vir da consultora Ernst & Young, que já está a supervisionar um processo de reforma das taxas e que faz a auditoria das contas da Sonangol; ou do FMI, que poderia adicionar cláusulas para maior transparência em assuntos fiscais angolanos, ou assinando a Iniciativa para Transparência na Indústria Extractiva (EITI)<sup>129</sup>.

Aparentemente, o montante das despesas para-fiscais foi maior em 2009 se comparado com anos anteriores. Se isto for confirmado, indicaria que estas despesas não estão ligadas a níveis de receitas (isto é, não ajustadas em baixa, face às restrições das receitas tal como o orçamento oficial) e que a Sonangol não teve a habilidade, capacidade ou vontade de reduzir gastos em nome do Estado.

---

<sup>125</sup> Os relatórios de 2007 e 2008 estão disponíveis no *website* do Ministério das Finanças: <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspDemonsonangol.htm> e o relatório de 2009 e as declarações dos auditores de 2009 podem ser encontrados em <http://www.sonangol.co.ao/wps/portal/ep> sob publicações.

<sup>126</sup> Sonangol EP, Direcção das Finanças (2010): Relatório & Contas Ano de 2009, parágrafo 25 <http://www.sonangol.co.ao/wps/portal/ep>

<sup>127</sup> Ibid. parágrafo 6

<sup>128</sup> Isto é idêntico aos erros que foram encontrados ao longo da nossa pesquisa e reportados à Direcção de Impostos, tal como descrito na nota de rodapé 119

<sup>129</sup> O FMI poderia forçar isto como uma referência de acompanhamento à publicação dos relatórios auditados de declarações financeiras e de execução do orçamento da Sonangol. O programa do FMI é analisado na parte III. Um dos critérios da EITI é conciliar as diferenças entre pagamentos e receitas que devem ser "...reconciliados por um administrador credível e independente, aplicando as normas internacionais de auditoria e com a publicação do parecer do administrador sobre essa reconciliação, incluindo discrepâncias, caso sejam identificadas". <http://eiti.org/eiti/principles>

**Tabela 1: valores chave do orçamento 2008 – 2010 (nominais) adoptados dos documentos do orçamento do governo de 2009-2010.**

	2008		2009			2010	
	Original	Executado	Original	Revisto	Executado **	Original	Revisto
<b>Receitas (Kz milhões)</b>	1.891,3	3.217,4	2.393,2	1.615,2	1.847,9 (1.241,0)	2.286,5	3.075,2
<i>Do petróleo (Kz milhões) *</i>	1.460,7	2.601,9	1.861,2	1.025,8	1.164,8 (625,2)	1.459,6	2.316,9
<b>Despesas (Kz milhões)</b>	2.245,2	2.653,8	2.842,0	2.371,5	2.363,4 (2.020,4)	2.479,6	2.988,7
<b>Balanço (Kz milhões)</b>	353,9	563,6	- 448,8	- 756,3	- 515,5 (-779,4)	- 193,2	86,5
<b>Preço do petróleo (US\$/barril)</b>	55,00	93,9	55,00	37,00	57,00 (60,9)	58,00	65,32
<b>Prod. Petróleo (bpd)</b>	710,6	693,6	739,7	653,4	644,7 (660,3)	693,5	690,5
<b>Inflação</b>	10%	13.2%	10%	12.5%	14% (14%)	13%	13%

\* As receitas de petróleo constantes nesta tabela são baseadas nas taxas de petróleo. Em média, as taxas (do petróleo e de outros sectores) constituem mais de 95% das receitas.

\*\* Os valores em parênteses são do relatório de execução do orçamento de 2009 (Balanço Geral da Execução)

#### 4.3.3 2010: Luz ao fundo do túnel?

O orçamento original para o ano financeiro de 2010 incluía um aumento nominal de despesas em relação ao orçamento revisto de 2009. As receitas foram projectadas de forma conservadora, mas ainda assim, mais altas para 2010 do que para 2009. Isto reflectiu-se na descida do défice do orçamento projectado de 9,1% do PIB em 2009 para 2,9% do PIB em 2010<sup>130</sup>.

Em Julho de 2010, o governo fez uma revisão ao orçamento de 2010, com base nos crescentes preços do petróleo. Ajustou o preço projectado do petróleo no orçamento de US\$ 58 para US\$ 65,3 por barril, subindo as receitas projectadas em 34,5%. As despesas foram aumentadas apenas moderadamente em 20,5% o que transformou o défice projectado num pequeno excedente de orçamento de 1,2% do PIB, o primeiro desde 2008<sup>131</sup>. Apesar do cenário melhorado em termos de excedente de orçamento geral, é importante notar que o défice fiscal não petrolífero aumentou significativamente em 8,6 pontos percentuais passando de 24,5% para 33,1% do PIB.

Os valores preliminares constantes na actual execução do orçamento apresentados na proposta de orçamento para 2011 à Assembleia Nacional, em Outubro de 2010, sugeria que as receitas totais seriam muito mais baixas do que o valor orçamentado apenas alguns meses antes no orçamento revisto<sup>132</sup>. A projecção mais baixa de receitas é altamente confusa já que o preço do petróleo tinha estado em subida e estava de facto significativamente mais alto do que os US\$ 65,3 usados no orçamento revisto. O preço dos principais crudes angolanos esteve em média, bem acima dos US\$ 75 por barril entre Agosto e Novembro (alcançando US\$ 90 por barril em Dezembro)<sup>133</sup>. A produção anual de petróleo foi citada como sendo de 5 milhões de barris acima do estimado no orçamento revisto.

<sup>130</sup> Por uma questão de coerência os valores de 2009 usados para comparação são do Relatório de Fundamentação do Orçamento.

<sup>131</sup> Ministério das Finanças (2010): *Relatório de Fundamentação do Orçamento Geral do Estado 2010 Revisto*, p. 71 (quadro 10)

<sup>132</sup> Orçamento Geral do Estado. Proposta Orçamental Exercício Económico de 2011, Quadro 9, p. 56 [http://www.minfin.gv.ao/fsys/Relat\\_de\\_Fundam\\_do\\_OGE\\_11.pdf](http://www.minfin.gv.ao/fsys/Relat_de_Fundam_do_OGE_11.pdf)

<sup>133</sup> International Energy Agency (2011): *Oil Market Report, Spot Angolan Crude Prices*, 18 Janeiro de 2011

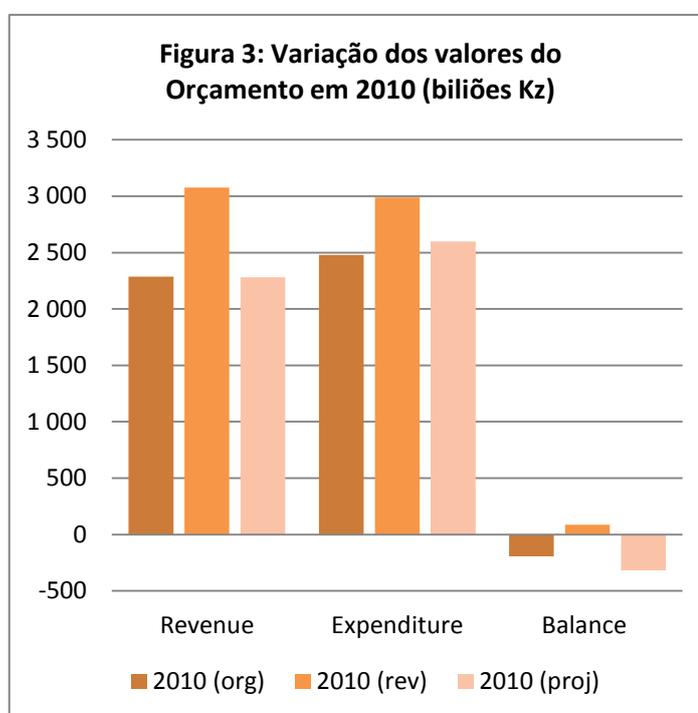
Estes números deviam conduzir a um excedente mais alto do que o projectado no orçamento revisto. Em vez disso, o défice está 65% acima do que o programado no orçamento original de 2010. É de salientar que as despesas totais foram, igualmente, projectadas para serem significativamente mais baixas do que orçamentado. A composição das despesas reduzidas foi interessante porque mostra que as despesas de capital foram mais altas do que se previa e a redução veio de despesas correntes muito mais baixas do que o programado. Caso se prove que os números estão correctos, o défice de 4,8% do PIB representa o que pode ser considerado um sério retrocesso em relação às expectativas de melhoria da posição fiscal global de um excedente de 1,2% do PIB.

**Quadro 3: valores chave do orçamento de 2010, conforme apresetados no relatório de fundamentação para a proposta de orçamento de 2011 (a percentagem do balanço não petrolífero para o PIB é calculada com base no valor do PIB do orçamento revisto de 2010)**

	Original	Revisto	Projectado
<b>Receitas</b>	2.286,5	3.075,2	2.279,6
<i>Do petróleo</i>	1.459,6	2.316,9	1.459,6
<i>Fontes não-petrolíferas</i>	711,3	604,3	673,2
<b>Despesas</b>	2.479,6	2.988,7	2.598,8
<i>Correntes</i>	1.733,2	2.299,8	1.756,9
<i>Capital</i>	746,4	688,9	841,9
<b>Balanço</b>	-193,2	86,5	-319,2
<b>Percentagem PIB</b>	-2,70 %	1,20 %	-4,80 %
<b>Balanço fontes não-petrolíferas</b>	- 1.768,3	- 2.384,4	- 1.925,6
<b>Percentagem PIB</b>	-24,50 %	-33,10 %	-26,70 %

Estas mudanças são confusas porque os preços incrementados do petróleo deveriam ter levado a um excedente orçamental ainda maior. Apesar disto, é um desenvolvimento positivo que o balanço fiscal não proveniente do petróleo tenha aumentado em 6,4 % devido às receitas não petrolíferas mais altas e às despesas mais baixas, comparativamente ao projectado. Apesar de tudo, estes valores projectados do orçamento levantam uma série de questões, principalmente acerca do porquê de as receitas do petróleo terem sido novamente tão baixas em 2010 e de como o governo financiou o défice.

Um ponto central retirado da nossa análise dos valores do orçamento de 2010 é que eles foram caracterizados por grandes flutuações. Conforme ilustrado na figura 3 os valores preliminares na execução orçamental estavam muito mais próximos dos originais do que os valores do orçamento revisto. Isto é surpreendente porque os valores revistos foram preparados muito mais tarde no decorrer do ano (Agosto de 2010). O uso frequente de revisões ao orçamento e os problemas associados são analisados na parte III. A observação a fazer aqui é que aparentemente as revisões não conduzem a projecções mais precisas mesmo que sejam levadas a cabo mais tarde no decorrer do ano.

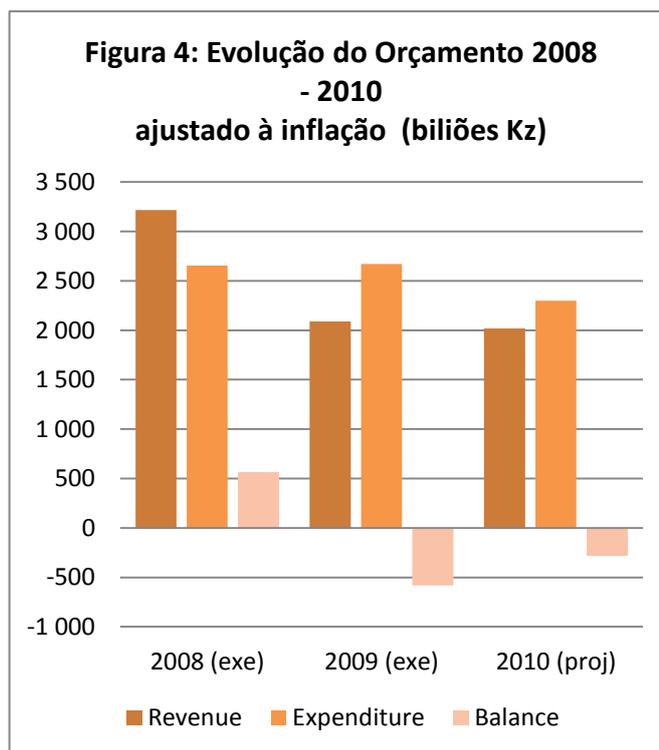


#### 4.4 Resposta fiscal adequada?

A figura 4 ilustra a evolução nas finanças do governo usando os valores mais recentes constantes na execução orçamental ajustada à inflação (2008 = ano base). Isto mostra que as despesas foram praticamente as mesmas em 2009 e 2008 embora as receitas tenham caído um terço. Em 2010, as despesas foram ligeiramente reduzidas, mas a recuperação das receitas que se antecipava não aconteceu, resultando num défice muito mais alto do que se esperava.

A questão é se esta resposta fiscal foi adequada e, se não foi, porque é que o governo não fez mais?

Outra questão crucial é como o governo irá lidar com a crescente pressão para gastar no ano de 2011. Já havia pressões em 2010 e elas serão ainda mais fortes devido às restrições aos gastos em 2009 e 2010, assim como às contínuas necessidades de investimentos, especialmente porque o país caminha para as suas próximas eleições em 2012.



#### 4.5 A explosão nos atrasados internos

Como observámos na anterior secção, o Tesouro enfrentou uma grave crise de liquidez no início de 2009. A redução das receitas condicionou a capacidade do governo de honrar as suas obrigações financeiras e, de acordo com um memorando publicado pelo Ministério das Finanças em Julho de 2010, o défice das receitas foi mais de US\$ 11 biliões, correspondendo a um terço das receitas orçamentadas em 2009. Segundo o Ministério, isto deveu-se principalmente ao facto da concessionária nacional de petróleo (Sonangol) não ter transferido as suas receitas para o Tesouro<sup>134</sup>. Mais tarde nesse mesmo ano, uma tentativa de angariar fundos através da emissão de títulos também falhou por não ter havido interesse do mercado.

Assim, o Ministério das Finanças tentou reduzir os gastos, especialmente no Programa de Investimentos Públicos (PIP), através da sua programação financeira, a qual é feita trimestralmente. De acordo com a legislação existente, as unidades de orçamento não são autorizadas a fazer pagamentos se não estiverem incluídas nesta programação trimestral. Esta regra visa garantir que as despesas não excedam a arrecadação real de receitas. Muitas unidades de orçamento nunca cumpriram realmente estas regras e, em 2009, continuaram a assumir compromissos sem a autorização do Tesouro, executando projectos baseados no argumento de que os seus orçamentos lhes permitiam fazer despesas. Para além de não aderirem à programação houve uma série de outras irregularidades tais como iniciar projectos que não foram orçamentados, fazer contratos sem a aprovação das autoridades

<sup>134</sup> República de Angola (2010): op. cit.

responsáveis ou do Tribunal de Contas, e fazer adiantamentos acima do limite de 15% do valor total do projecto<sup>135</sup>. O memorando do governo observa:

*“Como as UO não observam as regras de execução do OGE, contraem dívidas sem cabimentação orçamental, remetendo-as simplesmente ao Ministério das Finanças para pagamento, não obstante a Lei estabelecer que tais dívidas não devem ser reconhecidas pelo Estado”<sup>136</sup>.*

Os problemas descritos no memorando não são novos e reflectem a falta de cumprimento das regras existentes em conjunto com uma falta de capacidade das unidades de orçamento em seguirem a legislação. O nosso estudo revelou que o tratamento destes problemas tem sido negligenciado face às enormes necessidades de reconstrução, pressão sobre o governo para providenciar ‘dividendos da paz’ e à abundância de receitas experimentadas no período de 2004 a 2008<sup>137</sup>. O problema só se agravou quando as receitas sofreram um colapso e o Tesouro ficou incapacitado de pagar as contas.

Como já foi observado, estas práticas conduziram a uma rápida acumulação de atrasados em 2009, embora o montante total em dívida só tenha sido clarificado algum tempo depois. Em Agosto de 2009, o Banco Mundial estimou que o montante acumulado de dívidas era de cerca de US\$ 2,5 biliões. De acordo com o memorando do Ministério das Finanças, os pagamentos em atraso acumulados, entre Outubro de 2008 e Agosto de 2009, foram revistos em Setembro de 2009 revelando que o montante de atrasados tinha alcançado os US\$ 6,9 biliões (justificados por 1.394 facturas). Essa revisão tornou-se de conhecimento público apenas em Julho de 2010, quando o Presidente José Eduardo dos Santos respondeu à questão de um jornalista acerca das contas por pagar de Angola, durante a visita do Presidente português, Aníbal Cavaco Silva. Na sua Carta de Intenção apresentada pelas autoridades angolanas ao FMI quatro meses antes, em Abril de 2010 (integrando a primeira revisão do Acordo de Stand-By), o governo tinha afirmado que os seus atrasados eram de “cerca de \$4½ biliões”<sup>138</sup>. Na sua primeira revisão, o FMI usou esta informação e verificou a não observância na acumulação dos atrasados internos, mas decidiu garantir uma isenção, baseando a sua decisão nas declarações das autoridades de que tinham reforçado as operações do Tesouro para evitar a acumulação de atrasados internos.

O Ministério das Finanças delineou um plano para reduzir os atrasados em Dezembro de 2009. A ideia era liquidar 50% das dívidas pagando às pequenas empresas em 2009, com os restantes 50% a serem pagos em 2010. No entanto, este plano não foi aprovado pelo Presidente e, portanto, não foi posto em prática.

Em vez disso, em Março de 2010, foi decidido liquidarem-se todos os pagamentos em atraso para com as pequenas e médias empresas, assim como 30% dos montantes devidos às empresas maiores. Na mesma altura, foi decidido centralizar-se a liquidação das dívidas no Ministério das Finanças em vez de nas unidades de orçamento. A empresa internacional de contabilidade Ernst & Young foi contratada para verificar se as unidades de orçamento tinham seguido os procedimentos<sup>139</sup>.

Como parte disto, tinha começado uma nova revisão de todos os pagamentos atrasados, continuando até ao final de 2009 e não só até Agosto. Isto revelou mais 1.489 facturas por pagar, elevando o

---

<sup>135</sup> Ibid. parágrafo 7.

<sup>136</sup> Ibid. Parágrafo 8

<sup>137</sup> Entrevista, Luanda, Novembro de 2010

<sup>138</sup> FMI 2010, p. 38. Curiosamente, o FMI no quadro que destaca os Critérios Quantitativos de Desempenho e os Alvos Indicativos, na página 41, regista o real nível dos atrasados internos no valor de Kz 116 biliões, o que corresponde apenas a US\$ 1,3 biliões (a 88 Kwanzas por US\$). Não tem sido possível encontrar uma explicação para esta inconsistência.

<sup>139</sup> O papel da Ernst & Young é mais amplo do que isto e será discutido em detalhe na parte três.

número total das contas em dívida para 2.883. A revisão revelou, igualmente, que o montante total dos pagamentos em atraso, acumulados durante o ano de 2009, era de US\$ 9 biliões<sup>140</sup>. Tudo isto levanta a questão de como o governo, na sua Carta de Intenção apresentada ao FMI em Abril de 2010, calculou os pagamentos em atraso em US\$ 4½ biliões, quando o valor real era o dobro desse montante. A questão começou por ser discutida na comunicação social em Julho de 2010, quando o Ministério das Finanças fez circular um memorando que conduziu a um artigo no principal jornal do país, o Jornal de Angola, citando os valores do Ministério das Finanças que calculava o “débito total” em US\$ 9 biliões<sup>141</sup>. Isto deu-se apenas alguns dias depois do Presidente ter informado aos jornalistas que acompanhavam a visita do seu homólogo português, Aníbal Cavaco Silva, que o valor era de US\$ 6,8 biliões. Isto causou alguma confusão acerca do valor real do débito<sup>142</sup>. Parece-nos agora que o Presidente se estava a referir ao montante acumulado até Agosto de 2009, enquanto o memorando do Ministério das Finanças se refere ao valor até ao fim de Dezembro de 2009, não se tratando assim, tal como largamente difundido na imprensa, de um montante ‘confirmado’ por oposição a um montante ‘alegado’. De facto, ambos os valores estavam correctos, mas relacionados com diferentes datas limite.

#### 4.5.1 As tentativas do governo para liquidar as dívidas

Depois ter sido decidido centralizar o pagamento das facturas vencidas dentro do Ministério das Finanças, foi iniciado em colaboração com a Ernst & Young, um processo exaustivo de verificação da sua acuidade. Inicialmente, este processo cobria os seguintes aspectos:

- Verificar se a Unidade de Orçamento tinha assinado uma carta com um pedido de pagamento;
- Recolher informação básica acerca de facturas e contratos (exemplo: datas, fornecedores, valores, moeda, dados bancários);
- Verificar se o projecto facturado estava incluído nos orçamentos de 2008 ou 2009, aprovado pela unidade de orçamento responsável e pelo Tribunal de Contas;
- Documentar pagamentos parciais em conformidade com a informação de suporte providenciada pelas unidades de orçamento;
- Verificar se o montante reclamado ainda não tinha sido pago.

O processo de verificação revelou que até as regras mais básicas tinham sido violadas pelas unidades de orçamento. As despesas eram feitas sem compromissos de orçamento na programação financeira. A maior parte dos contratos não tinha sido aprovada pelo Tribunal de Contas ou pela unidade de orçamento responsável. Em Junho de 2010, 1.895 das 2.883 facturas tinham sido revistas. Destas, apenas 335 facturas (no valor de US\$ 1,021 biliões) tinham a documentação completa<sup>143</sup>. Em resultado do fraco estado da documentação, o processo de verificação foi interrompido a 24 de Maio de 2010. Em vez dessa verificação, o Ministério começou, simplesmente, a pedir às unidades de orçamento para confirmar se os pagamentos ainda não tinham sido feitos<sup>144</sup>.

A decisão de pagar, apesar das grosseiras irregularidades documentadas, foi baseada no reconhecimento do impacto negativo que teria na economia e particularmente no crescimento e nas

---

<sup>140</sup>República de Angola (2010): op. cit. Parágrafo 17

<sup>141</sup> Jornal de Angola, 20 de Julho, 2010: Ministério das Finanças esclarece que dívidas estão a ser pagas [http://jornaldeangola.sapo.ao/18/0/ministerio\\_das\\_financas\\_esclarece\\_que\\_dividas\\_estao\\_a\\_ser\\_pagas](http://jornaldeangola.sapo.ao/18/0/ministerio_das_financas_esclarece_que_dividas_estao_a_ser_pagas). Quando o jornal menciona “débito total” deverá fazer-se a ligação ao tópico do artigo que refere os atrasados e não considerar que se fala da dívida total do país.

<sup>142</sup> Economist Intelligence Unit: Country Report, Angola, August 2010, p. 12

<sup>143</sup> República de Angola (2010): op. cit. Parágrafo 21.

<sup>144</sup> Ibid. parágrafo 17.

receitas provenientes do sector não petrolífero, se os atrasados não fossem liquidados rapidamente<sup>145</sup>. Este reconhecimento também levou a uma mudança na estratégia para liquidar os atrasados, dando-se agora prioridade a empresas com os pagamentos em dívida mais altos. O argumento foi que elas desempenhavam um papel mais vital para a economia, em termos de subcontratação e de emprego. O novo plano era liquidar todas as dívidas abaixo de US\$ 30 milhões, pagar US\$ 30 milhões de todas as dívidas entre US\$ 30-75 milhões e 40% de todos os débitos acima de US\$ 75 milhões. Esta última medida significava, por exemplo, que se uma empresa tinha pagamentos pendentes no valor de US\$ 100 milhões, receberia um sinal de US\$ 40 milhões. Isto mostrou a prioridade dada aos maiores credores na nova estratégia de liquidação de dívidas.

Como consequência, o Ministério teve de encontrar uma forma de incorporar despesas não orçamentadas assim como de alocar fundos para despesas que tinham sido feitas sem compromisso retroactivamente. Despesas sem compromisso em 2008 e 2009 foram classificadas como 'restos a pagar' e apresentadas ao Banco de Poupança e Crédito – BPC (um banco estatal que gere os pagamentos ao Tesouro). As despesas não orçamentadas seriam pagas pelo Banco Nacional com autorização específica do Ministério das Finanças (não está claro porque é que estas despesas têm de ser pagas pelo Banco Nacional e não pelo BPC).

Além disso, a liquidação de atrasados precisava de ter em consideração a capacidade financeira do governo. Em Julho, os recursos disponíveis para reembolsar o débito foram avaliados pelo Ministério das Finanças em US\$ 3 biliões<sup>146</sup>. O efeito dos pagamentos na situação monetária foi outra preocupação. Uma projecção mostrou que a liquidação de atrasados no valor de US\$ 3 biliões ao mesmo tempo que se gastavam os fundos orçamentados para 2010 de forma regular, injectaria, por mês, Kz 52,4 biliões na economia<sup>147</sup>. A preocupação era que isto criasse uma maior pressão no Kwanza e que o Banco Nacional não tivesse os meios para controlar a situação. O governo pretendia gerir a situação introduzindo novos tipos de títulos (de curto prazo com 28-63 dias de maturidade, a serem emitidos pelo Banco Nacional, títulos do Tesouro a médio prazo, com maturidade de 91 dias e obrigações com maturidade de mais de dois anos, a serem emitidos pelo

**Quadro 4: Lista de empresas a receber pagamentos, publicada pelo Ministério das Finanças em Agosto de 2010 [http://www.minfin.gv.ao/press/news\\_242.htm](http://www.minfin.gv.ao/press/news_242.htm)**

Empresa	Pagamento(US\$)
1. ODEBRECHT	191.444.249
2. Andrade Guitierrez	60.928.326
3. Conduril- Construtora Duriense, S.A Sucursal	58.597.698
4. M.Couto Alves Vias S.A	55.969.678
5. Somague Angola	54.739.181
6. Mota-Engil	54.372.370
7. ZAGOPE	52.286.747
8. Dar Al Handasah Con.(Shair And Partners)	49.518.186
9. ChinaJianqsu International Economic - Tec.Co.Co.	48.286.716
10. Camargo Corrêa, Lda	47.753.260
11. Teixeira Duarte, SA	38.036.953
12. Telhabel	34.108.883
13. Minuila-Comercio Geral, Import.EEexort., Lda	31.085.565
<b>Total ' 13 maiores'</b>	<b>777.127.809</b>
<b>Percentagem de todos os pagamentos</b>	<b>61%</b>

<sup>145</sup> Este argumento é apresentado no memorando do Ministério das Finanças (ibid, parágrafo 22) e foi igualmente repetido e com crescente intensidade nos Macro-briefs do Banco Mundial, desde Setembro de 2009.

<sup>146</sup> Ibid. Parágrafo 25

<sup>147</sup> É interessante que apenas 35% dos pagamentos se estimem ser de pagamentos internos. Isto é curioso porque os atrasados são considerados internos (i.e. devidos a empresas registadas em Angola). Embora a maior parte destas empresas sejam subsidiárias de empresas estrangeiras, presumivelmente receberiam todos os seus pagamentos em Kwanza, a menos que tenham contratos especificando que parte dos pagamentos seria feita directamente em dólares americanos, o que poderá ser o caso.

Ministério das Finanças)<sup>148</sup>. Se estes títulos gerassem interesse no Mercado, teriam ajudado o governo a absorver liquidez, embora, evidentemente gerassem, igualmente, débito interno.

Nos finais de Agosto de 2010, o Ministério das Finanças tinha liquidado quase US\$ 1,28 biliões de dívidas em atraso a 100 empresas<sup>149</sup>. A publicação do montante dos atrasados liquidados foi acompanhada de uma lista das empresas que receberam os pagamentos. A publicação desta lista foi interessante porque abriu uma janela geralmente fechada através da qual se via que as empresas tinham sido contratadas pelo governo para levarem a cabo contratos de trabalhos públicos.

Até Fevereiro de 2011 não foram publicadas mais actualizações oficiais sobre o progresso do pagamento dos atrasados. Embora os preços do petróleo tenham vindo a subir de modo constante ao longo ano, não está claro como é que a situação financeira evoluiu e que espaço a arrecadação de receitas deixou para a liquidação de atrasados e para, ao mesmo tempo, evitar uma nova acumulação de dívidas.

A nossa análise sugere que no final de 2010 o governo terá pago mais de um terço dos US\$ 9 biliões da dívida acumulada durante o ano de 2009. Informação de fontes bem colocadas sugere que, em Novembro de 2010, US\$ 2,7 biliões haviam sido liquidados, o que, se correcto, demonstraria que o Ministério das Finanças teria usado todos os recursos disponíveis para reembolsar o débito em 2010 se exactamente outros US\$ 300 milhões fossem pagos antes do fim do ano<sup>150</sup>. O relatório do pessoal do FMI, acerca da quarta revisão ao SBA, relata que em 2010 foram liquidados atrasados no valor de US\$ 3,6 biliões, ultrapassando a meta estabelecida, sugerindo rendimentos do petróleo acima do esperado e uma situação monetária estável<sup>151</sup>. Isto ainda deixa outros US\$ 6 biliões da dívida de 2009 para ser liquidada durante o ano de 2011. Deverá ser observado que a acumulação de atrasados continuou durante o ano de 2010. De acordo com um memorando do Ministério das Finanças, desde o início do segundo trimestre de 2010, foi feita uma tentativa para ‘normalizar’ os pagamentos das unidades de orçamento, em relação a investimentos públicos<sup>152</sup>. Isto indicaria que a acumulação de atrasados continuou pelo menos durante o primeiro trimestre desse ano. No entanto, não foram ainda tornados públicos quaisquer valores sobre o actual total acumulado, e espera-se que as contas por pagar continuem a ser um desafio para o governo além de 2011. A contínua subida dos preços do petróleo irá amenizar esta situação aumentando as receitas e ajudando o governo angolano a voltar a estar em dia com os seus pagamentos embora a situação monetária tenha de ser monitorada cuidadosamente.

O Ministério das Finanças devia ser aplaudido pela publicação no seu website, em Agosto de 2010, do estado dos pagamentos e da lista das empresas beneficiárias; porém, esta publicação precisa de ter um seguimento regular para evitar que seja apenas um gesto isolado. Deixar de publicar dados sobre a situação dos atrasados poderia criar a suspeita de que a situação estaria outra vez a descarrilar e isto iria minar a confiança do mercado em Angola.

De acordo com uma fonte interna do Ministério das Finanças, a instituição aproveitou esta oportunidade para verificar os registos dos impostos das empresas a reclamar pagamentos, a fim de deduzir as taxas devidas dos pagamentos a serem efectuados<sup>153</sup>. Isto é uma atitude inteligente porque as empresas registadas em Angola e que reivindicam os seus pagamentos terão que declarar e pagar

---

<sup>148</sup>República de Angola (2010): op. cit. Capítulo III.

<sup>149</sup>Ministério das Finanças (2010): “Actualizada a lista consolidada de pagamentos de atrasados 2008/2009 às empresas”, 24 de Agosto de 2010, [http://www.minfin.gv.ao/press/news\\_242.htm](http://www.minfin.gv.ao/press/news_242.htm)

<sup>150</sup>Entrevista, Luanda, Novembro de 2010.

<sup>151</sup> FMI (2011): Angola: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement, p. 4 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24647.0>

<sup>152</sup> República de Angola (2010): op. cit. Parágrafo 26

<sup>153</sup>Entrevista, Luanda, Novembro de 2010

impostos destas receitas, fortalecendo a posição fiscal e diminuindo igualmente a injeção de Kwanzas na economia (se os impostos forem, de antemão, deduzidos do pagamento).

## 4.6 Resumo da Parte II

A crise financeira global teve um sério impacto nas finanças públicas de Angola devido ao colapso nos preços do petróleo. Embora as autoridades tenham respondido racionalmente com os meios disponíveis no momento, a crise veio expor as fraquezas inerentes à economia angolana, mais especificamente, a gestão das finanças públicas.

Entre Julho e Dezembro de 2008, os preços de petróleo caíram em mais de dois terços enviando ondas de choque através da economia e colocando o Kwanza sob uma pressão significativa. O governo respondeu alargando a sua já activa política monetária de intervenção no mercado. Apesar disso, a fuga de capitais tornou-se tão forte que o Banco Nacional foi incapaz de satisfazer a demanda de dólares no mercado cambial, dando origem a uma crise na balança de pagamentos. Quando as reservas internacionais desceram a um nível perigoso, as autoridades fixaram a taxa de câmbio a 78 Kz/US\$, levando rapidamente ao alargamento da disparidade entre a taxa de câmbio oficial e a taxa de câmbio paralela. Isto revelou a insustentabilidade da 'política dura do kwanza' a qual é dependente de preços de petróleo sustentáveis (altos). Ao invés, as necessidades do governo exigiam cuidar da questão da depreciação do Kwanza através das suas políticas fiscais.

Em 2009, o impacto completo do colapso global nos preços dos produtos, sentia-se através da falta das receitas do petróleo no Tesouro de Angola. Isto criou um problema de liquidez que tornou difícil ao governo implementar o orçamento de 2009 tal como planeado. As tentativas para angariar fundos internos através da emissão de Títulos de Tesouro falharam devido à baixa procura e começaram a circular rumores acerca do governo atrasar os pagamentos a fornecedores. Dados os massivos excedentes orçamentais dos anos anteriores, parecia estranho que o governo, de repente, tivesse tão pouco espaço de manobra. Isto aconteceu porque os excedentes orçamentais tinham sido usados para formar reservas internacionais significativas que foram usadas para defender o Kwanza durante a crise da moeda.

O orçamento revisto aprovado em Julho de 2009 adoptou uma previsão significativamente reduzida do preço do petróleo, projectando US\$37 por barril em vez dos originais US\$ 55 por barril. A existência de discrepâncias entre diferentes fontes de informação do governo significam que é difícil conseguir um resultado de fim de ano preciso, mas os valores disponíveis indicam um défice de orçamento entre 9,1% e 13,7% do PIB. As discrepâncias estão relacionadas, principalmente, com as actividades para-fiscais da Sonangol o que indica que há uma grande diferença entre as receitas declaradas pela Concessionária e as receitas realmente transferidas para o Tesouro. Para além das actividades para-fiscais que não parecem ter sido reduzidas em resposta à crise, há também dúvidas associadas aos US\$ 2,6 biliões que a Sonangol aparentemente reteve em recursos líquidos. Esta situação é claramente insustentável e revela um dos mais profundos problemas do sistema angolano de gestão das finanças públicas.

Em 2010, esperava-se que a posição fiscal melhorasse substancialmente, mas uma vez mais as discrepâncias nos dados do governo tornaram difícil chegar a uma conclusão firme. Os valores preliminares da execução orçamental indicam um défice de orçamento de 4,8% do PIB apesar dos aumentos significativos nos preços do petróleo. Isto é uma redução significativa em relação ao excedente programado de 1,2% do PIB no orçamento revisto que foi aprovado em Agosto de 2010. A diferença entre estes valores está principalmente relacionada com receitas de petróleo muito mais baixas o que é difícil de compreender dada a melhoria do ambiente externo. Se estes valores forem confirmados sugerem um significativo retrocesso na recuperação da posição fiscal.

A extensão dos problemas de liquidez do governo tornou-se evidente em meados do ano de 2010, quando se verificou que durante 2009 se tinham acumulado até US\$ 9 biliões em pagamentos

atrasados, principalmente para com empresas de construção estrangeiras. O fracasso do Ministério das Finanças em fazer com que as unidades de orçamento controlem suficientemente os gastos, usando a programação financeira trimestral como a ferramenta principal, desempenhou um importante papel na acumulação deste débito. Nos finais de 2010, a estratégia do governo para liquidar os atrasados ganhou, finalmente, a sua dinâmica com a liquidação de US\$ 3,6 biliões dos US\$ 9 biliões em dívida nos finais de 2009. No entanto, esperava-se que as repercussões da crise dos pagamentos em atraso continuassem no decorrer de 2011 e possivelmente no futuro.

Finalmente, deve-se salientar que o acesso à informação, em Angola, melhorou significativamente nos últimos dois anos. Por exemplo, somos agora capazes de aceder às declarações auditadas da Sonangol a partir do seu *website*, e o Ministério das Finanças publicou vários relatórios honestos sobre a situação dos atrasados e a sua abordagem para solucionar o problema. Mas grandes discrepâncias entre as diferentes fontes do governo criam, nalguns casos, mais confusão do que clareza e, de algum modo, minam os esforços para a transparência.

As nossas constatações poderão sugerir que a gestão da crise financeira de Angola foi prejudicada por uma custosa política monetária, uma gestão das receitas sem prestação de contas e não transparente e por uma redução demasiado modesta das despesas devido à incapacidade do governo central de controlar as unidades de orçamento.

## PARTE III

---

### 5. Reformas ao processo orçamental e gestão das finanças públicas

Os capítulos anteriores mostram que o período entre 2008 e 2010 foi muito rico em eventos para Angola em termos de mudanças políticas, institucionais e económicas. Na frente política e institucional houve as eleições legislativas em 2008, a preparação e a adopção da nova constituição e uma série de remodelações governamentais. Na vertente económica, os impactos da crise global que começou em 2008, expuseram as fraquezas inerentes ao sistema de gestão das finanças públicas, incluindo a fraca gestão das receitas e o fraco controlo sobre as despesas do orçamento.

A parte III do nosso relatório debruça-se sobre algumas das reformas implementadas, de forma a habilitar-se a discutir a sua profundidade e sustentabilidade na conclusão. Por profundidade queremos dizer discutir se as mesmas reformas irão conseguir melhorar as questões principais da transparência, prestação de contas e eficiência, e pela sustentabilidade queremos dizer que tentaremos avaliar as suas hipóteses de sucesso a longo prazo, no contexto de Angola. Esta última está estreitamente associada ao vigor das instituições existentes.

A primeira questão que analisamos é o Acordo de Stand By (SBA) negociado entre o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovado em Novembro de 2009 (também referido no relatório como programa do FMI). Desde o seu início, o SBA apresentou uma ambiciosa agenda de reforma e o seu conteúdo e composição tornam-na um bom modelo para avaliar o progresso em áreas chave. Na primeira secção observamos a sua estrutura e conteúdo.

Na segunda secção observamos a tentativa do governo para resolver as questões da gestão das finanças públicas e da execução orçamental (que, segundo vimos na parte II tem sido uma das mais significativas fraquezas do sistema PFM - gestão das finanças públicas - durante a crise). A resposta consistiu em acções concretas tomadas pelo governo – principalmente em associação com a empresa internacional de contabilidade Ernst & Young – assim como um pacote de legislação que incluía decretos sobre execução orçamental e investimento público e leis sobre aquisições e contratos e estrutura geral do processo orçamental.

Na terceira secção debruçamo-nos sobre as reformas que se iniciaram em relação à gestão de receitas, despesas e débito. As políticas de receitas foram sujeitas a significativos esforços de reformas tanto em termos de uma reforma tributária alargada de impostos quanto de discussões sobre a criação de um Fundo Soberano. A análise de políticas de gastos observa os esforços para reduzir subsídios aos combustíveis e destaca algumas falhas nas estruturas que efectuam as despesas, particularmente no que se refere a sectores sociais. Finalmente a gestão melhorada das dívidas é essencial para a GFP e tem estado sujeita a muita atenção, principalmente da parte do FMI.

A governação do Banco Nacional e as políticas monetárias vão ser objecto de análise na quarta secção, observando as mudanças à ‘política dura do Kwanza’. Na penúltima secção analisamos questões específicas relacionadas com transparência e acesso a informação em relação às indústrias extractivas de Angola e ao processo orçamental. Nesta secção também tratamos da questão das revisões do orçamento. Finalmente, observamos o papel da sociedade civil e o seu potencial para garantir que o governo preste contas sobre o processo orçamental.

#### 5.1 O programa do FMI

Um desenvolvimento importante a ter em conta nesta análise é a negociação de um Acordo de Stand-By (SBA) com o FMI. Historicamente, a relação de Angola com o FMI tem sido tensa, em parte por

causa do anterior destaque que o FMI deu à falta de transparência e ao ‘desaparecimento de milhões’ das contas do governo. O FMI foi o principal guardião do apoio dos doadores ocidentais para reconstruir Angola depois do término da sua guerra em 2002, com muitos países ‘ocidentais’ a querer que houvesse um programa do FMI em vigor antes de apoiarem uma conferência de doadores para calcular o custo da reconstrução. Mas com os preços do petróleo (e em consequência as receitas de Angola) a dispararem e quando, em 2004, o governo garantiu a sua primeira linha de crédito de US\$2 bilhões com a China, diminuiu a dependência de uma comunidade doadora com a aprovação do FMI.

Contudo, a crise económica criou um novo cenário com o governo a precisar de assistência para lidar com a crise do balanço de pagamentos, resultante da defesa do Kwanza (ver parte II) e, por isso, voltou-se novamente para o FMI em busca de apoio<sup>154</sup>.

As negociações com as autoridades angolanas começaram em Julho de 2009 e o programa foi oficialmente aprovado pela Administração do FMI a 23 de Novembro de 2009<sup>155</sup>. O SBA tem o valor aproximado de US\$ 1,4 bilhões (858,9 milhões de DSEs-Direitos de Saques Especiais), um dos maiores empréstimos concedidos pelo FMI a um país africano. Ele estende-se por 27 meses com tranches do empréstimo a serem desembolsadas após aprovação de seis revisões programadas. A revisão final está programada para 15 de Dezembro de 2011.

### 5.1.1 Composição do programa do FMI

Um aspecto fundamental dos pacotes do FMI como este SBA é a ligação entre objectivos, política de compromissos, revisões e desembolsos. Os objectivos e a política de compromissos são negociados entre o FMI e o governo e formulados pelo pessoal do FMI como um conjunto de critérios de desempenho, metas indicativas e indicadores de referência estruturais que são listados nos relatórios do pessoal<sup>156</sup>. Nestes relatórios estão incluídas as ‘Cartas de Intenção’ do governo nas quais este destaca as acções planeadas em conformidade com o resultado da negociação com o FMI.

Se um governo não cumprir com os indicadores acordados isso constitui base para o FMI interromper o acordo. Isto é geralmente referido como um programa ‘*off-track*’ (i.e. um programa que descarrilou), o que significa que não são feitos mais desembolsos e que as revisões posteriores são postas em espera. Esta situação envia um sinal para outros actores que consideram importante para a economia o completo sucesso do cumprimento dos critérios do FMI. Estes actores podem, por exemplo, ser outros doadores, investidores ou agências de crédito e geralmente irão considerar um sinal negativo o facto de o programa se tornar ‘*off-track*’. Por vezes um programa pode voltar a entrar nos trilhos e a sua implementação continua, mas com algum atraso. Noutros casos, o programa será considerado terminado e o governo tem de devolver a parte do empréstimo já desembolsada. A terceira opção é o FMI decidir ‘renunciar’ à não observância dos indicadores caso seja de natureza temporária ou de importância reduzida ou se as autoridades estiverem já a tomar medidas correctivas.

---

<sup>154</sup>O resultado também foi atribuído à relação de trabalho positiva entre o então Chefe da Missão do FMI, Lamin Leigh, e o Ministro da Economia, Manuel Nunes Júnior (ambos foram substituídos mais tarde).

<sup>155</sup> FMI (2009): Transcrição da Teleconferência sobre Angola, com Sean Nolan, assessor sénior do Departamento Africano e Lamin Leigh, Chefe da Missão para Angola, Washington, DC, quarta-feira, 25 de Novembro de 2009, <http://www.imf.org/external/np/tr/2009/tr112509.htm>

<sup>156</sup> Os relatórios do pessoal são publicados no website do FMI quando um programa é negociado e aprovado pela administração do FMI e pelas autoridades do país em questão e também após estar completada cada revisão. Lamentavelmente, os relatórios não estão publicados em Português o que, no contexto angolano, reduz substancialmente o nível de participação nas discussões e, conseqüentemente, a posse das reformas a serem promovidas.

Os indicadores mais críticos para as revisões de programa são os critérios quantitativos de desempenho. As metas indicativas são igualmente indicadores quantitativos para avaliar o progresso do cumprimento dos objectivos do programa. Eles têm menos peso que os critérios de desempenho seja porque não são considerados tão importantes ou porque há demasiada incerteza acerca de tendências económicas fora do controlo do governo. Os indicadores de referência estruturais são medidas ‘qualitativas’ mais suaves que são mais difíceis de medir mas “*pretendem servir como marcadores nítidos na avaliação do progresso da implementação de importantes reformas estruturais no contexto de uma revisão de programa*”<sup>157</sup>. A não observância de um indicador de referência estrutural não é em si mesma suficiente para tornar um programa ‘off-track’. Posto isto, esta categoria de condicionalismo pode incluir ‘acções prévias’, as quais são acções que o FMI exige sejam implementadas antes da aprovação de um programa ou de revisões porque são consideradas de importância crítica para “...sustentar a implementação imediata de importantes medidas”<sup>158</sup>.

Finalmente, não há medidas “inscritas em pedra”. Isto significa que estão sujeitas a negociações e serão ‘desvendadas’ à medida que o programa for implementado. Isto é um processo que depende de tendências económicas, clarificação e negociação durante a implementação do programa. Os relatórios do FMI para a primeira, segunda e terceira revisões, por exemplo, listam tanto informação ajustada quanto actual sobre objectivos para critérios de desempenho e metas indicativas.

Na caixa abaixo resumimos e descrevemos brevemente os critérios de desempenho mais relevantes, metas indicativas e indicadores de referência estruturais ligados ao SBA de Angola no início do programa. No anexo II, há um quadro destacando a evolução detalhada dos indicadores de referência estruturais para as primeiras quatro revisões.

### 5.1.2 O conteúdo do programa

Os três pilares chave do programa SBA são: políticas fiscais, políticas monetárias e o sector financeiro. Dado o âmbito deste estudo, concentrámo-nos principalmente no primeiro pilar, menos no segundo e pouco no terceiro. As políticas fiscais são vistas pelo FMI como as que têm o papel principal no pacote de políticas<sup>159</sup>. Isto implica ênfase no “...reforço da gestão das finanças públicas e no aumento da transparência fiscal, especialmente no sector petrolífero”<sup>160</sup>. O foco do elemento monetário do Programa do FMI está “...num ajuste ordenado da taxa de câmbio apoiado por uma rigorosa política monetária para normalizar as condições no mercado de câmbio”<sup>161</sup>. Estas formulações tornam o programa do FMI de crucial importância para este estudo. Já analisámos a forma como estas políticas foram afectadas pela crise e a questão é se o programa do FMI deu alguma contribuição para garantir reformas sustentáveis que resolvam as fraquezas de Angola nesta área.

Os fundos desembolsados através do SBA foram grandemente agilizados. O primeiro desembolso foi feito imediatamente a seguir à revisão e incluía mais do que 25% do valor total do empréstimo. 80% do empréstimo estava previsto ser pago em Dezembro de 2010 (dentro dos primeiros 15 dos 27 meses do programa)<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> Para uma visão global concisa dos Condicionamentos do FMI ver “IMF (2002): Guidelines on Conditionality” em <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> IMF (2009): *Angola: Request for Stand-By-Arrangement*, p. 1 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23431.0>

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid. p. 32

### **Caixa 3: Os mais relevantes critérios de desempenho, metas indicativas e indicadores de referência estruturais, conforme definição no início do Acordo de Stand By para Angola**

O SBA para Angola incluía **critérios de desempenho** com metas trimestrais para as seguintes questões:

1. Reservas internacionais: metas para gradualmente constituir reservas internacionais 'usáveis' detidas pelo Banco Nacional começando com cerca de US\$ 9 biliões em Dezembro de 2009 até chegar a US\$ 11 biliões em Dezembro de 2010
2. Crédito interno líquido do BNA: de Kz 311 biliões, em Dezembro de 2009, para Kz 296 biliões até Dezembro de 2010
3. Atrasados: não acumulação de endividamento interno e externo: o governo não deveria acumular quaisquer pagamentos em atraso (meta = zero) durante a implementação do programa.
4. Financiamento não-concessional: um tecto no montante do dinheiro que Angola pode pedir emprestado em condições não-concessionais (não liberais): A meta inicial para isto era de US\$ 2 biliões mas esta meta foi ajustada para US\$ 6 biliões, no momento da primeira revisão.

**Metas indicativas** incluíam:

1. Um patamar nos gastos sociais: De Kz 786 biliões em 2009 para Kz 821 biliões em 2010 (aproximadamente US\$ 8,9 e US\$ 9,3 biliões, respectivamente, a 88 Kwanzas por US\$). Embora não seja um critério de desempenho, esta meta indicava que o FMI e as autoridades angolanas estavam seriamente empenhados em deixar uma margem na política de medidas para adequar os recursos para os gastos sociais conforme formulado nos objectivos do programa.
2. Défice fiscal não petrolífero: Kz 1.800 biliões em 2009 e Kz 1.934 biliões em 2010. Esta meta sublinha a necessidade de Angola reduzir a sua dependência do petróleo. A razão para isto não ter sido considerado um critério de desempenho é provavelmente porque era demasiado dependente de factores externos fora do controlo do governo.

A **acção prévia** para o SBA angolano foi a aprovação do orçamento de 2010. Outras acções prévias foram incluídas antes de cada revisão (ver tabela no anexo II).

**Indicadores de referência estruturais** estão divididos em objectivos, acções e prazos. Os objectivos do SBA angolano eram inicialmente: limitar riscos fiscais, melhorar a gestão das finanças públicas, fortalecer a transparência fiscal e reduzir a vulnerabilidade do sector financeiro; mas outros mais foram adicionados por altura da primeira, segunda, terceira e quarta revisão (ver anexo II).

Os principais **indicadores de referência estruturais** incluíam:

1. Publicação trimestral de relatórios de execução orçamental, apresentação de relatórios por parte das principais Empresas Estatais (SOEs em inglês) acerca das suas operações para-fiscais e actividades de investimento e publicação desses relatórios
2. Auditorias das contas da Sonangol, incluindo as suas operações para-fiscais, por uma firma de auditoria de reputação internacional.
3. Submissão ao gabinete dos documentos de aprovação do Fundo Soberano para Angola
4. Estabelecimento de uma estrutura de avaliação de projecto para orientar investimentos públicos
5. Reformatributária
6. Desenvolvimento de uma sólida estratégia de débito a médio prazo com base nas recomendações do FMI

O que primeiro chama a atenção quando observamos as medidas sublinhadas na caixa 3, é a importância que o FMI concedeu à questão dos atrasados desde o início do programa. Os **critérios de desempenho** foram que o governo não estava autorizado a acumular quaisquer atrasados (0). No entanto, o FMI derogou a não conformidade com este indicador na sua primeira revisão. O FMI argumenta que os atrasados se acumularam por causa da sua crise de liquidez e fraqueza geral na gestão de despesas públicas e que isto era algo que o governo estava agora empenhado em resolver. A contratação da empresa Ernst & Young para apoiar este processo foi considerada importante (mais abaixo)<sup>163</sup>.

Em segundo lugar, a **acção prévia** da aprovação do orçamento de 2010 foi muito indulgente. Conseguir a aprovação do gabinete para o orçamento nunca foi um problema em Angola e, conseqüentemente, deverá ser encarada mais como uma formalidade do que um sinal de empenho na reforma. Escolher este acto como uma acção prévia poderia sugerir que o FMI estava desejoso de que este programa decorresse rapidamente. Como notado pela EIU (*EconomistIntelligenceUnit*), durante a crise financeira e económica mundial, o FMI parecia mais disposto a emprestar dinheiro com condições mais suaves de forma a mitigar os problemas da balança de pagamentos por todo o mundo<sup>164</sup>. Poder-se-ia argumentar que o FMI podia ter identificado uma acção prévia que teria fornecido uma melhor justificação para se empenhar num grande programa. Ao mesmo tempo, concordar com um programa FMI era uma grande concessão para o governo de Angola e o Ministro da Economia foi rápido em anunciar que “*não havia quaisquer compromissos*”<sup>165</sup>. Esta foi uma declaração importante, por ele ser visto como uma das forças motrizes por trás da mudança de opinião do governo<sup>166</sup>.

Apesar do SBA de Angola ter sido um dos maiores empréstimos alguma vez concedidos pelo FMI a um país africano, a maior parte das pessoas pertencentes ao governo e que foram entrevistadas para este estudo, indicou que, na realidade, o programa contribuiu com poucos fundos<sup>167</sup>. Para muitos, o mais importante aspecto do acordo foi ele ter providenciado credibilidade às políticas económicas do governo e ajudado Angola a, finalmente, garantir uma notação de crédito (*credit rating*) preparando o caminho para eventualmente emitir Euro-obrigações nos mercados financeiros internacionais. Este processo foi iniciado em 2009 e foi concluído em Maio de 2010 quando foi atribuído a Angola, embora ainda sofrendo do impacto da crise, uma nota B+ por um número de agências de *rating* internacionais. Esta nota foi dada com perspectivas estáveis e positivas por algumas das agências de *rating* o que significa que a notação (*rating*) poderia melhorar com o decorrer do tempo<sup>168</sup>.

No entanto, embora alguns considerem o valor do empréstimo baixo, em comparação com as anteriores receitas do petróleo e linhas de crédito de Angola, crucialmente, este dinheiro veio de forma líquida. As diversas linhas de crédito (da China, do Brasil, etc.), embora custeando a muito necessária reconstrução do pós guerra, estavam ligadas exclusivamente a estes projectos, enquanto o dinheiro proveniente do FMI foi directo para o governo em forma de dinheiro vivo (*cash*). Um último aspecto que vale a pena ter em conta é a acima mencionada agilização do empréstimo, o que significa que US\$

---

<sup>163</sup> Entrevista telefónica, Setembro de 2009

<sup>164</sup> EconomistIntelligenceUnit, CountryReport, Angola, October 2009, p. 11

<sup>165</sup> Ver por exemplo: <http://www.emergingmarkets.org/Article/2579165/ANGOLA-After-the-storm.html>

<sup>166</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

<sup>167</sup> Diversas entrevistas, Luanda, Setembro de 2010. Um entrevistado descreveu os montantes que constam do SBA como ‘amendoin’s’.

<sup>168</sup> Economist Intelligence Unit, Country Report, Angola, June 2010, p. 13. A EIU relata que Angola procurava obter um *rating* desde o início de 2009 e, numa entrevista à Reuters em Novembro de 2009, o então Ministro da Economia confirmou que o país estava a trabalhar para conseguir um *rating*. Reuters: *Angola diz procurar o primeiro rating de crédito*, 5 de Novembro de 2009, <http://www.reuters.com/article/idUSL550961520091105?pageNumber=1>

1,12 biliões (80% do empréstimo) estavam programados para ser desembolsados antes do fim de 2010 (deixando apenas 20% para ser desembolsado durante os últimos 12 meses do programa).

No final do período da pesquisa para este estudo (Fevereiro de 2011) a quarta revisão tinha acabado de ser aprovada com dois meses de atraso. Isto provocou preocupações de que o programa tivesse ficado ‘off-track’ em resultado da remodelação do governo em Outubro de 2010<sup>169</sup>. Se o SBA se mantiver a decorrer até ao seu cumprimento no final de 2011 será um reforço para a credibilidade financeira e económica de Angola, entre os investidores estrangeiros.

## 5.2 Reformas que abordam a gestão das finanças públicas

A nossa análise da parte II sugeriu que era enorme a necessidade de reformas que abordem a execução orçamental e a gestão de despesas públicas. No âmbito da gestão das finanças públicas, a execução orçamental e, especialmente, o programa de investimento público do governo (PIP) levantaram a maior preocupação. Isto está estreitamente ligado à não observação das regras básicas da execução orçamental, assim como à legislação para compras e contratação que não foi seguida ou não vigorou. Os problemas anteriormente identificados em relação à execução orçamental não tinham sido abordados no momento do início da crise<sup>170</sup>. Os anos de 2007 e 2008 foram caracterizados por massivos fluxos das receitas do petróleo e pela aceleração do processo de reconstrução. Este excesso de receitas, combinado com uma crescente pressão para fornecer resultados visíveis da reconstrução antes das eleições de Setembro de 2008, significou, conforme foi descrito por um funcionário, que o governo tinha estado “a pagar de olhos fechados”<sup>171</sup>. A crise revelou estas fraquezas e talvez, até um certo ponto, tenha servido de forte sinal de alarme para o governo. A questão fundamental é se o governo soube tirar proveito da crise para resolver os seus problemas mais duradouros.

### 5.2.1 Visão geral resumida da execução orçamental e desafios relacionados

O sistema convencional da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Angola é gerido pelo Ministério das Finanças. Antes da mudança do Estatuto Orgânico do Ministério, a Direcção Nacional do Tesouro era o departamento dentro do Ministério que estava no centro da execução orçamental com a responsabilidade de controlar as finanças do governo central. As mudanças institucionais trazidas pela nova constituição (ver parte I) apenas entraram em vigor em meados do ano de 2010.

No sistema GFP angolano os gastos orçamentais são descentralizados para as unidades orçamentais que recebem, mensalmente, uma quota financeira baseada em projecções das suas Necessidades de Recursos Financeiros, as quais devem ser submetidas para aprovação ao Ministro das Finanças, trimestralmente. Os pedidos precisam de estar dentro dos limites do orçamento para o ano em curso para a unidade orçamental em questão<sup>172</sup>. Com base nisto (e na disponibilidade de dinheiro do governo central) o Tesouro prepara um plano de caixa mensal, o qual é suposto equilibrar as necessidades das unidades orçamentais (quanto elas podem alocar) com o montante de dinheiro vindo do Tesouro.

---

<sup>169</sup> Discutido em entrevistas com observadores bem colocados, em Novembro de 2010.

<sup>170</sup> Por exemplo, na Revisão da Gestão das Despesas Públicas e Transparência Financeira do Banco Mundial (PEMFAR) de 2005, na Revisão da Gestão das Despesas Públicas do Banco Mundial (PER) e no relatório do CMI sobre o processo orçamental, ambos de 2007. O PEMFAR dá uma excelente visão geral do Sistema de Gestão das Despesas Públicas de Angola, do processo orçamental e dos desafios enfrentados pelas autoridades a este respeito. Está disponível em português e em inglês em: [http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=322490&menuPK=64187510&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490&entityID=000090341\\_20050310101310&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490](http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=322490&menuPK=64187510&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490&entityID=000090341_20050310101310&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490). Se não mencionado em contrário, o PEMFAR é a fonte de informação na secção seguinte.

<sup>171</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2007

<sup>172</sup> As unidades orçamentais podem ser ministérios, institutos, governos provinciais, etc.

Todas as receitas do governo devem dar entrada na Conta Única do Tesouro a qual está no Banco Nacional e tem duas sub-contas, uma em moeda local e uma em moeda estrangeira.

O quadro jurídico para a execução orçamental inclui três passos padrão para se fazer uma compra com fundos públicos: cabimentação – liquidação – pagamento. No primeiro passo certifica-se que está disponível uma verba alocada do orçamento suficiente para se fazer contratos e encomendas (uma unidade orçamental pode, por exemplo, já ter usado fundos disponíveis ao abrigo de uma determinada linha do orçamento, o que precisa de ser confirmado pelo departamento do Tesouro antes que o pagamento possa ser autorizado). Quando este passo é concluído emite-se uma Nota de Cabimentação, a qual (em princípio) pode ser usada pelas unidades orçamentais para exigir aos fornecedores a entrega das mercadorias ou serviços adquiridos. O segundo passo envolve a confirmação de que o credor está habilitado a receber o pagamento pelas mercadorias e serviços fornecidos. Supostamente, isto é confirmado pela emissão de uma nota de liquidação. Isto conduz ao terceiro passo em que o pagamento real é feito através da emissão de uma Ordem de Saque, recebida e processada pelo agente fiscal do governo, o banco estatal Banco de Poupança e Crédito.

Historicamente, tem havido diversos problemas com a maior parte dos aspectos deste sistema. Tem havido uma falta de confiança no sistema de cabimentação por causa da constante indisponibilidade de fundos para custear compromissos confirmados. Esta situação tem sido compensada pelas unidades orçamentais através de uma inversão do processo em que as ordens de pagamento são emitidas antes da entrega de mercadorias e serviços adquiridos. Para além disso, o segundo passo de verificação e certificação física de que as mercadorias foram realmente entregues tem sido ignorado. Este procedimento alternativo significa que não tem havido controlo sobre o que o governo tem realmente recebido pelos seus pagamentos. As deficiências do sistema fizeram com que fosse difícil para as unidades orçamentais tornarem-se fornecedores eficientes de mercadorias e serviços. Embora na fase de preparação do orçamento sejam pedidas contribuições às unidades orçamentais, as suas contribuições raramente se reflectem no orçamento final. As quotas financeiras que recebem mensalmente têm sido geralmente baseadas numa fórmula que retém 20% do montante orçamentado e divide os restantes 80% da alocação por 12, que é o montante transferido. Numa situação, como no início de 2009, onde haja uma escassez de dinheiro no Tesouro, estes montantes podem ser ajustados ainda mais para baixo. Isto levou as unidades orçamentais a exagerarem as suas reais necessidades no processo de formulação do orçamento.

Este ambiente operacional, analisado em relatórios anteriores, tornou difícil para as unidades orçamentais planearem e realizarem, eficientemente, o fornecimento de bens e a prestação de serviços públicos. A natureza deste problema parece, no entanto, ter mudado com as receitas dos anos de crescimento - 2007 e 2008. De acordo com a pesquisa efectuada para este relatório, o problema em 2009 terá estado mais relacionado com um excessivo comprometimento, por parte das unidades orçamentais, habituadas a que as contas fossem pagas, independentemente de as regras de execução orçamental terem ou não sido seguidas, especialmente em relação a investimentos públicos. Embora esta situação possa ter emergido em consequência da necessidade de apressar o processo de reconstrução, parece-nos que o sistema estava completamente inadequado, quer antes quer depois da crise, deixando um amplo espaço para má gestão e fraude.

*Figura 5: visão geral dos diferentes tipos de unidades orçamentais (UO)*

<b>Tipo de UO</b>	<b>Cumpridora</b>	<b>Não-Cumpridora</b>	
<b>Razão</b>		Falta de capacidade	Abusadores
<b>Resultados</b>	Penalizada por seguir as regras	Adição aos problemas do sistema	
<b>Ações</b>	Recompensar	Investir massivamente em capacitação	Penalizar rigorosamente

As unidades orçamentais e seu pessoal podem provavelmente ser divididas em dois grupos - aquelas que cumprem as regras e são penalizadas por não serem capazes de planear antecipadamente, e aquelas que não são cumpridoras, ora por causa de uma total falta de capacidade para compreender e observar a legislação, ora porque estão a tirar proveito dos fracos sistemas e controlo (ver figura 5 para ilustração gráfica). As últimas são as que este relatório acredita mais minarem o sistema.

Em adição à deficiência do sistema oficial de GFP os desafios são agravados pela existência de um sistema paralelo, conforme já sublinhado na parte II. Este sistema não convencional está centrado na companhia nacional de petróleo, a Sonangol, e tem sido descrito em pormenor no PEMFAR do Banco Mundial. Em resumo, isto implica que uma parcela significativa dos gastos do governo, principalmente relacionados com a manutenção de débitos apoiados pelo petróleo, subsídios a combustíveis, entrega de produtos petrolíferos e outras despesas para-fiscais, não esteja incluída no sistema orçamental formal. A Sonangol recupera os pagamentos feitos em nome do governo através de pagamentos de impostos reduzidos conhecidos como lançamentos compensatórios (*offsets*). É nosso entender que estes complexos mecanismos de compensação reduzem a transparência e a capacidade do Ministério das Finanças para melhorar o sistema oficial. Um ponto de vista já apresentado, igualmente, pelo Banco Mundial: “*os mecanismos de gastos coexistentes enfraquecem o processo orçamental e criam incerteza referente à verdadeira posição fiscal do Governo.*”<sup>173</sup> O sistema GFP paralelo também restringe Angola no que se refere à adopção de um quadro de despesas a médio prazo (MTEF em inglês). De acordo com o Banco Mundial algumas das vantagens de um MTEF são que podem “*ajudar a melhorar a ligação entre políticas e transparência orçamental*” assim como “*...aumentar a eficiência e a eficácia nos gastos públicos*”<sup>174</sup>.

A tentativa, sem sucesso, de consolidar os diferentes valores financeiros relativos às receitas do governo, provenientes do petróleo, em 2009, documentada na parte II do relatório, mostra que a falta de transparência continua. Os valores indicam que montantes significativos de receitas não chegaram ao Tesouro, agravando o impacto da crise. Da mesma forma, a nossa análise da situação dos atrasados confirma que os problemas identificados no sistema GFP oficial, pelo PEMFAR em 2005 e, mais uma vez, na Revisão das Despesas Públicas (PER) em 2007, não foram resolvidos. A decisão de regularizar os atrasados, independentemente das unidades orçamentais terem violado gravemente as regras, confirma, igualmente, que nada mudou no que diz respeito à responsabilização dos funcionários públicos pelo seu uso dos fundos públicos. Pode-se dizer que resolver estas questões é um dos desafios vitais enfrentados pelo governo angolano. Esta secção irá debruçar-se sobre aquela que tem sido a resposta do governo e o que ainda permanece por fazer.

A resposta pode ser dividida em duas categorias. A primeira categoria é prática e envolve um compromisso com a empresa internacional de contabilidade Ernst & Young, contratada para ajudar a fazer um balanço e a resolver os problemas dentro do Ministério das Finanças. A segunda categoria é legislativa. Analisámos dois decretos e duas novas leis que visam o fortalecimento do processo orçamental e da execução orçamental.

### 5.3 Ernst & Young e a necessidade de sistemas de controlo mais fortes

A primeira e mais directa resposta do governo iniciou-se com a contratação da empresa internacional de contabilidade Ernst & Young. Infelizmente, muito pouco se sabe acerca do papel desempenhado pela Ernst & Young que opera em Angola sob estrita confidencialidade<sup>175</sup>. Por exemplo, não está muito

---

<sup>173</sup> PEMFAR do Banco Mundial (op. cit.) p. 19

<sup>174</sup> Uma introdução ao MTEF que parece quase demasiado relevante para as autoridades angolanas está disponível no website do Banco Mundial. S. Schiavo-Campo (2007): Toward a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/MTEFsSchiavoCampo.pdf>

<sup>175</sup> Pela mesma razão não foi possível entrevistar quaisquer representantes desta companhia para este estudo

claro quando é que começou a consultoria formal, que se espera dure dois anos, mas suspeita-se que tenha acontecido pouco tempo depois da promulgação da nova Constituição, em Fevereiro de 2010. A colaboração foi referida em Março de 2010 pela Economist Intelligence Unit como uma “...*auditoria contínua das contas públicas...*”<sup>176</sup>. Houve, igualmente, uma referência com mais detalhes numa conferência de imprensa concedida por membros seniores do Executivo no final de Abril de 2010, 100 dias após a introdução da nova Constituição<sup>177</sup>. O papel da Ernst & Young foi descrito durante a conferência de imprensa de Abril como uma ajuda “...*nas várias formas, quer na perspectiva da despesa, quer das receitas, a melhorar os níveis de desempenho e transparência em matéria de gestão das finanças públicas*”<sup>178</sup>. Nesta apresentação, o Ministro de Estado, Carlos Feijó, referiu que a abertura das contas do governo a uma empresa internacional ilustrava bem o empenho do governo na transparência e boa governação. Contudo, não foram revelados quaisquer detalhes acerca dos termos de referência da consultoria.

A nossa análise da situação dos atrasados, na parte II, diz-nos um pouco mais acerca do papel da Ernst & Young. A partir do memorando do Ministério das Finanças, publicado em Julho de 2010, fica claro que a firma de consultoria desempenhou um papel específico na revisão da precisão das facturas por liquidar, que se tinham acumulado durante o ano de 2009<sup>179</sup>. Isto é interessante, dado o modo como é estruturado o processo de execução orçamental em Angola. Como descrito no relatório do CMI de 2007, o sistema GFP de Angola foi baseado, originalmente em modelos usualmente encontrados na Europa continental, altamente centralizados à volta do Ministério das Finanças, com unidades orçamentais não autorizadas a fazer pagamentos<sup>180</sup>. No entanto, como já verificámos, o sistema angolano desvia-se destes modelos no grau de descentralização, com unidades orçamentais com autoridade para se comprometer e emitir ordens de pagamento. Isto implica que o forte controlo *ex ante*, na forma de um controlador financeiro em representação do Ministério das Finanças no modelo original, foi abandonado sem fortalecer os controlos *ex post*, que viriam de auditorias fortes e independentes e do reforço de regras<sup>181</sup>. Tal como demonstrámos na parte I, tanto os mecanismos de controlo internos quanto externos, representados pela Inspecção Geral de Finanças e pelo Tribunal de Contas, são presentemente muito fracos.

Como descrito na parte II, a situação extraordinária criada pela acumulação de atrasados levaram o governo de Angola a centralizar a liquidação desses débitos no Ministério das Finanças, o qual solicitou a ajuda da empresa Ernst & Young para verificar as reclamações. De certo modo isto representou um passo rumo ao sistema original com a Ernst & Young a assumir o papel de controlador financeiro em nome do Ministério. No entanto, foi decidido pagar mesmo que houvesse evidência de que as unidades orçamentais não tinham seguido as regras (presumivelmente com base na ideia de que de outro modo se asfíxaria a economia). O trabalho do Ministério das Finanças e da Ernst & Young certamente ajudou a diagnosticar o problema, mas não parece que o governo venha a tornar esta medida permanente e reverta completamente para um modelo centralizado. Dada a natureza positiva da descentralização fiscal isto também não é recomendado, porém reside um desafio chave na responsabilização das unidades orçamentais e em fazer valer as regras, especialmente através do reforço dos controlos *ex post* quais devem ter um papel chave para a Direcção Geral de Finanças. Há também a necessidade de existirem consequências mais fortes e claras se não cumprirem as regras.

---

<sup>176</sup> Economist Intelligence Unit, Country Report, Angola, March 2010, p. 11

<sup>177</sup> Esta interacção com os órgãos de comunicação social locais e estrangeiros, na época considerada sem precedentes, é agora acontecimento regular cada trimestre e é uma oportunidade para o Executivo actualizar a imprensa sobre todas as actividades estatísticas do governo. É considerado um importante passo nos esforços do governo para melhorar as anteriormente limitadas transparência e comunicação.

<sup>178</sup> Portal do governo: “Ministro diz que boa governação nunca deve ser imposição externa”, 30/04/2010 em <http://www.governo.gov.ao/noticiaD.aspx?codigo=10069>

<sup>179</sup> República de Angola (2010) op. cit.

<sup>180</sup> CMI (2007): Orçamento, Estado e Povo p. 5

<sup>181</sup> PEMFAR do Banco Mundial (op. cit.) p. 40

Isto pode exigir uma repressão sobre as instituições e os indivíduos responsáveis pela má gestão dos fundos públicos como ilustrado na figura 5 acima, por exemplo fazendo vigorar o decreto 24/10 que é analisado abaixo.

Uma medida estrutural para resolver o problema podia ser penalizar as unidades orçamentais não cumpridoras, retendo temporariamente a sua autoridade para fazer pagamentos, avaliando até que ponto isto resulta de falta de capacidade e agindo de acordo com as constatações antes de voltar a autorizar a unidade a fazer pagamentos<sup>182</sup>. O quadro jurídico já parece permitir isto pois que o Presidente da República pode decidir que certas despesas serão pagas centralmente pelo Tesouro<sup>183</sup>. O problema com esta ideia é que as restrições da capacidade estão provavelmente tão espalhadas que poderá vir a ser necessário implementar, primeiro, uma estratégia alargada de capacitação em todas as unidades orçamentais, antes que elas possam ser responsabilizadas, de forma razoável, pela prestação de contas. Embora a maior parte das unidades orçamentais possa estar a operar de acordo com as regras, é possível que alguns indivíduos estejam a tirar proveito do fraco sistema e da falta da aplicação das leis existentes. O desafio principal consiste em distinguir entre estes dois grupos e reprimir, duramente os que abusam das fraquezas do sistema, embora possa ser difícil fazer legalmente esta distinção. É importante, contudo, fazer isto sistematicamente para evitar que indivíduos poderosos com boas relações não sejam visados. Uma das formas de conseguir isto seria garantir a independência dos juízes do Tribunal de Contas e instituir um líder proactivo, providenciar ao órgão completa autonomia e tornar sua principal obrigação a penalização de indivíduos e instituições que abusem do sistema. Uma comissão anti-corrupção forte e independente poderia, igualmente, desempenhar um papel de apoio; este relatório recomenda que se leve a cabo uma análise profunda, transparente e participativa de como isto podia ser feito, de forma a causar um impacto real.

Ainda é muito cedo para dizer se a colaboração com a Ernst & Young levará o fraco sistema de execução orçamental a alinhar-se com as ideias aqui sublinhadas. Um observador bem colocado enfatizou o papel da Ernst & Young como um dos condutores chave da reforma, sobretudo porque o governo tem a completa posse desta colaboração<sup>184</sup>. É vital que a equipa da Ernst & Young ajude a capacitação através da transferência de competências, especialmente dentro da Inspeção Geral das Finanças, para permitir uma reforma sustentável a longo prazo.

## 5.4 A resposta legislativa

A resposta legislativa à situação é composta por quatro documentos legais (dois decretos e duas leis):

- Decreto 24/10 de 24 de Março é um decreto presidencial que visa disciplinar as unidades orçamentais para respeitarem as regras da execução orçamental;
- Decreto 31/10 de 12 de Abril aborda especificamente o Programa de Investimento Público;
- Lei 20/10 de 7 de Setembro sobre Contratação Pública;
- Lei 15/10 de 14 de Julho introduz um novo quadro orgânico geral para o processo orçamental

---

<sup>182</sup> No memorando do Ministério das Finanças refere-se que cinco unidades orçamentais não responderam ao pedido de informação adicional relacionada com atrasados. São elas o Governo Provincial de Luanda, o Ministério da Saúde, o Ministério das Pescas, o Ministério dos Transportes e a Universidade Agostinho Neto. República de Angola (2010): op. cit. Parágrafo 17.

<sup>183</sup> Diário da República, série I – N.º 104, Decreto Presidencial n.º 93/10, de 7 de Junho de 2010, Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças, Artigo 5

<sup>184</sup> Entrevista, Luanda, Novembro de 2010

**Quadro 5: Legislação a que se refere o Decreto 24/10**

Legislação referida no artigo 1 que precisa de ser observada	
1. Lei n.º 9/97 de 17 de Outubro	Lei do orçamento geral substituída pela lei 15/10 de 14 de Julho
2. Lei n.º 5/09 de 31 de Dezembro	Sem referências específicas
3. Decreto-Lei n.º 11/02 de 24 de Setembro	Relativa a programas financeiros trimestrais e a planos de tesouraria mensais
4. Decreto n.º 7/96 de 16 de Fevereiro	Sem referências específicas
5. Decreto n.º 73/01 de 12 de Outubro	Relativa a programas financeiros trimestrais e a planos de tesouraria mensais
6. Decreto n.º 120/03 de 14 de Novembro	Sem referências específicas
7. Decreto n.º 39/09 de 17 de Agosto	Sem referências específicas
8. Decreto executivo n.º 4/96 de 19 de Janeiro	Relacionado com notas de cabimentação
9. Decreto executivo n.º 105/04 de 16 de Setembro	Sem referências específicas
Legislação adicional referida no Decreto	
10. Resolução n.º 1/02/1 de 7 de Janeiro	Necessidade de nota de cabimentação total
11. Lei n.º 5/96 de 12 de Abril	Emolumentos do Tribunal de Contas
12. Decreto n.º 24/01 de 12 de Abril	
13. Lei n.º 14/91 de 11 de Maio	Associações autorizadas a receber fundos do orçamento
14. Decreto n.º 66/02 de 25 de Outubro	Pagamento de Salários
15. Decreto 27/96 de 6 de Março	Subsídios e remunerações acessórias
16. Decreto n.º 42/04 de 13 de Julho	Isenção de imposto sobre imposto pessoal
17. Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro	Admissão, promoção e deslocalização de funcionários públicos
18. Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho	
19. Decreto-lei n.º 5/02 de 1 de Fevereiro	
20. Decreto-lei n.º 1/03 de 21 de Janeiro	Processamento de subsídios que requerem verificação
21. Decreto executivo 1/79 de 12 de Dezembro	Subsídio familiar para funcionários públicos

#### 5.4.1 Decreto 24/10 sobre execução orçamental

A primeira tentativa de resolver os problemas com a execução orçamental através de meios legais foi a publicação do Decreto presidencial 24/10 a 24 de Março de 2010. O Decreto 24/10 é o primeiro de um número de decretos publicados durante o ano de 2010 para abordar diferentes aspectos da gestão das finanças públicas. Dada a grande importância deste decreto para este estudo, ele é analisado em detalhe abaixo. O ponto principal do decreto é disciplinar as unidades orçamentais para que respeitem a legislação existente. Neste processo, é feita referência a nove diferentes documentos legais (duas leis, um decreto-lei, quatro decretos e dois decretos executivos, ver quadro 5) enfatizando a necessidade das unidades orçamentais “respeitarem rigorosamente as suas disposições”<sup>185</sup>.

<sup>185</sup> Diário da República, I série – N.º 54, Decreto Presidencial n.º 24/10, de 24 de Março de 2010

Para além destes, 12 outros documentos legais são referidos no texto (relacionados com questões várias abordadas no decreto). Isto sublinha a complexidade da legislação à qual as unidades orçamentais devem aderir. Como salientado no PEMFAR do Banco Mundial, há uma quantidade de directivas publicadas ao longo dos anos que, por vezes, se contradizem umas às outras e embora a intenção seja melhorar a legislação através da sua clarificação, operatividade, mudança ou complementaridade da legislação existente, algumas vezes apenas se acrescenta mais complexidade à questão<sup>186</sup>. Em vez de resolver o problema, pode-se argumentar que o Decreto 24/10 o agrava. O que é necessário é uma revisão profunda e completa de toda a legislação existente e uma nova e única lei para a substituir. Esta lei deve consolidar e simplificar as regras para as tornar mais claras e directas para as unidades orçamentais conseguirem o seu cumprimento.

Algumas das passagens principais do decreto reitera as regras sobre execução orçamental com ênfase particular no uso de notas de cabimentação e o não reconhecimento de reclamações feitas sem apresentação da nota de cabimentação. No segundo artigo do decreto clarifica-se que se as regras sobre execução orçamental não forem seguidas, os infractores sofrerão consequências que poderão ser de carácter disciplinar, administrativo ou legal (aplicando a lei civil e criminal). Se posto em vigor, isto irá ajudar a resolver a violação das leis.

Outros elementos incluem um capítulo sobre disciplina orçamental que aborda as regras para a execução orçamental, tanto em relação a receitas quanto a despesas, programação financeira (só relativa a despesas), e gastos relacionados com pessoal e processamento de salários. O Programa de Investimento Público (PIP) é tratado num capítulo separado do decreto ao qual voltaremos abaixo.

Em relação ao programa financeiro, o decreto deixa claro que o programa trimestral é aprovado pelo Presidente e que o plano de caixa mensal é aprovado pela Equipa Económica. As unidades orçamentais precisam de contribuir para este processo apresentando as suas necessidades de recursos financeiros (NRF) no dia 15 do mês que precede o início de um novo trimestre<sup>187</sup>. A Sonangol deve apresentar, nunca depois de 21 de Dezembro de cada ano, o seu programa anual sobre a quantidade de petróleo necessário para cumprir as obrigações de dívida que gere para o governo.

As unidades orçamentais não estão autorizadas a emitir ordens de saque em nome próprio ou a manter as suas próprias contas bancárias, e o tesouro deverá mapear, fechar e recolher os fundos alocados neste tipo de contas. Os pagamentos do governo deverão ser feitos apenas a partir da Conta Única do Tesouro, o agente fiscal do governo ou operadores de facilidades de crédito externo.

O decreto descreve, igualmente, o processo que as unidades orçamentais têm de seguir para solicitar ajustes orçamentais. Curiosamente, de acordo com o decreto, as unidades orçamentais estão habilitadas a solicitar ajustes 'suplementares' assim como 'extraordinários'. O primeiro aplica-se a situações em que o montante necessário excede o montante orçamentado para tal. O segundo é para casos em que não houve quaisquer fundos orçamentados, anteriormente. Isto permite que haja uma maior flexibilidade para as unidades orçamentais resolverem questões que não foram previstas durante o período de preparação do orçamento.

Regras para prestação de contas constituem outro capítulo do decreto. Este aborda os requisitos para relatórios sobre receitas e despesas de um certo número de entidades do governo, tais como as diversas unidades orçamentais, outros departamentos dentro do Ministério das Finanças incluindo tributação e tesouraria, o Banco Nacional de Angola e a Sonangol. O capítulo estabelece que a Sonangol tem de fazer relatórios mensais sobre as receitas do estado que não tenham sido transferidas para a conta única do tesouro, sobre as obrigações que assumiu em nome do governo e sobre os pagamentos feitos

---

<sup>186</sup> PEMFAR do Banco Mundial (op. cit.) p. 19

<sup>187</sup> Não está claro como isto será possível para o primeiro trimestre do ano tendo em conta que o orçamento, normalmente, só é aprovado a 15 de Dezembro.

para liquidação de dívidas. Se posto em prática, isto deverá aumentar os baixos níveis de transparência das despesas para-fiscais, mas o ideal e nossa sugestão seria que a Sonangol não deva fazer quaisquer pagamentos em nome do governo.

As consequências do não cumprimento são repetidas no final do decreto, no artigo 15, onde 20 violações específicas de regras básicas são listadas. Algumas destas regras são: não apresentar as necessidades de recursos financeiros, ou apresentá-las sem ter em conta a sequência dos diferentes tipos de despesas; não realizar pagamentos não orçamentados; e não liquidar pagamentos sem as mercadorias ou os serviços terem sido providenciados. Mais uma vez, estes avisos só terão impacto se o governo começar a aplicar a legislação e se eles se tornarem mais do que uma ameaça.

Finalmente, o artigo 16 do decreto especifica como as obrigações assumidas pela Sonangol, incluídas como ‘disposições transitórias’, devem ser “tratadas” (se não resolvidas noutra lugar). Isto toca no aprovisionamento de combustível a autoridades do governo que a Sonangol sempre forneceu, gratuitamente. Fica estabelecido que o fornecimento de combustíveis deve ser contabilizado e pago pelas unidades orçamentais dos órgãos dependentes que dele beneficiam. A Empresa Nacional de Energia (ENE) e as Linhas Aéreas Nacionais (TAAG) são especificamente referidas. O último ponto do artigo aborda as despesas relacionadas com o Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN). Esta parte sumariza basicamente as regras gerais da execução orçamental e evidencia que estas se aplicam igualmente ao GRN, o qual foi dissolvido, entretanto.

É muito cedo para dizer se o Decreto 24/10 vai reforçar os controlos sobre a execução orçamental, mas os primeiros sinais não são promissores. Conforme verificado, há muitas repetições em relação às regras sobre cabimentação, liquidação e pagamento. Estas são áreas em que as regras foram grosseiramente violadas no passado e não está claro como é que a sua repetição irá mudar a presente situação<sup>188</sup>.

Um memorando do Ministério das Finanças, publicado em Junho de 2010 aborda as contínuas violações das regras de execução orçamental, definidas no Decreto 24/10<sup>189</sup>. De forma inusitada, usa termos fortes e critica os gestores de orçamento por não cumprirem o apelo e tentativa do Presidente para acabar com os “*erros e falhas do passado*”<sup>190</sup>. No documento isto está relacionado com a declaração do Presidente sobre tolerância zero para a corrupção. Fazer uma conexão directa entre fraca gestão e corrupção é inusitado no contexto de Angola.

Uma das questões levantadas é a falha das unidades orçamentais no planeamento e documentação das suas necessidades de recursos financeiros (NRF) trimestralmente. O Ministério das Finanças precisa desta informação para preparar o Programa Financeiro Trimestral (PFT) que deve garantir que as unidades orçamentais não se comprometam com despesas acima e para além dos tectos identificados no PFT. Outra questão levantada é que as unidades orçamentais apresentam facturas para serem pagas a nível central, apesar de já haver um orçamento para cobrir estas despesas. O memorando também lamenta que as unidades orçamentais continuem a emitir Ordens de Saque em nome próprio, apesar de isto estar especificamente proibido no Decreto 24/10. Além do mais, a aplicação desses fundos frequentemente não está especificada.

O memorando termina com um apelo para mais rigor na observância das regras e a penalização dos infractores das regras através de acções disciplinares, administrativas e legais, tal como o Decreto

---

<sup>188</sup> Esta observação foi sustentada por um alto funcionário do Ministério do Plano que declarou que o governo já tinha tentado, no passado, disciplinar as unidades orçamentais, mas sem sucesso.

<sup>189</sup> Este memorando é diferente do outro referido, anteriormente. República de Angola (Ministério das Finanças) (2010): *Memorando, Práticas dos gestores contrárias às regras de execução orçamental aprovadas pelo decreto presidencial n.º 24/10 de 24 de Março*

<sup>190</sup> *Ibid.*

24/10 já estipula. Apela, igualmente, para que seja organizado um seminário de alto nível, onde altos funcionários devem ser lembrados das regras, fazendo referência às 20 violações específicas que são igualmente apresentadas no decreto. Este seminário já foi realizado a 27 de Julho, reunindo ministros, secretários de estado, governadores provinciais entre outros altos funcionários do estado<sup>191</sup>. Este relatório louva o Ministério das Finanças por fazer estas recomendações que são “meio caminho andado” para se resolver a situação.

Parece claro que se a camada mais alta do governo não investir em *cumprir* e em produzir legislação, pouco mudará, como evidenciado pelo memorando do Ministério das Finanças. O cumprimento legal pode acontecer através de uma combinação de resolução das limitações de capacidade com a punição das pessoas que, deliberadamente, exploram as deficiências do sistema. Conforme voltaremos a analisar mais abaixo, o Tribunal de Contas poderia desempenhar um papel vital em tal abordagem. A Assembleia Nacional e a sociedade civil poderiam, igualmente, contribuir para reforçar o controlo, desempenhando um papel mais activo na supervisão da implementação do orçamento.

#### 5.4.2 Decreto 31/10 sobre o Programa de Investimento Público

Pouco depois da publicação do Decreto 24/10 foi emitido outro decreto que regulamenta o Programa de Investimento Público (PIP)<sup>192</sup>. Este decreto é datado de 12 de Abril de 2010 mas foi realmente assinado pelo Presidente a 26 de Março desse ano.

O Decreto 31/10 estabelece, de uma forma lógica e directa, as diferentes sequências do PIP. Isto inclui preparar e aprovar elegibilidade, e implementar, acompanhar e avaliar projectos de investimento público (salvo investimentos de natureza militar).

Em termos gerais, o decreto define que é obrigação do estado promover um crescimento económico estável, igualmente distribuído entre os diferentes sectores e regiões do país garantindo, em última análise, o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos<sup>193</sup>. Não é permitido incluir no PIP projectos que afectem negativamente o meio ambiente e a qualidade de vida da população, sem incluir medidas que venham a mitigar os impactos negativos. As medidas de mitigação têm de ter como base estudos de viabilidade ou de impacto ambiental<sup>194</sup>. A legislação é muito ambiciosa no que diz respeito aos estudos exigidos antes da aprovação de um projecto e não está claro se estas exigências se aplicam a todos os projectos, independentemente do seu valor.

A fase de preparação de um projecto divide-se em identificação e desenvolvimento. Esta é seguida por selecção, negociação e implementação. Terminados estes passos começa a fase operacional em que os custos associados se tornam parte do normal processo orçamental.

Em termos de elegibilidade e de negociação, o decreto apresenta uma metodologia para priorizar projectos que tem de ser usada para seleccionar os que são mais urgentes. As condições que precisam de estar instaladas antes de se poder implementar um projecto incluem: a necessidade do projecto fazer parte do PIP, estar registado no orçamento com objectivos financeiros anuais e ter o processo de contratação autorizado.

---

<sup>191</sup>[http://www.minfin.gv.ao/oldnews/oldnews\\_218.htm](http://www.minfin.gv.ao/oldnews/oldnews_218.htm)

<sup>192</sup> Diário da República, I série – N.º 67, Decreto Presidencial n.º 31/10, de 12 de Abril de 2010

<sup>193</sup> Ibid. Artigo 9

<sup>194</sup> Será interessante ver como a obrigação de não afectar negativamente a qualidade de vida da população funcionará, por exemplo, em relação às muito discutidas demolições, relacionadas com obras públicas, que frequentemente têm lugar.

Há dois tipos de projectos. O primeiro (preparatório) estuda e o segundo é o verdadeiro projecto de investimento. Há carteiras de projectos provinciais (incluindo projectos municipais), sectoriais e nacionais. Uma carteira de projectos é usada no processo de aprovação e constitui um grupo de investimentos considerados prontos a serem implementados, se aprovados. O nível de aprovação exigido depende do custo estimado do projecto.

Pretende-se que o PIP seja multianual (permitindo o planeamento de projectos que decorrem por mais de um ano) mas só tem financiamento, através do orçamento nacional, por um ano. O PIP proposto é baseado em investimentos pré-seleccionados da carteira de projectos e na metodologia de priorização acima mencionada. O plano anual segue este cronograma:

- 30 de Junho : instruções para a elaboração do plano anual partilhadas com unidades orçamentais (i.e. ministérios e governos provinciais).
- 15 de Julho: ministérios e governos provinciais apresentam as suas propostas ao Ministério do Plano
- 15 de Agosto: proposta preliminar do programa anual de investimentos públicos apresentada aos ministérios e governos provinciais para comentários
- 30 de Agosto: proposta preliminar apresentada ao chefe do executivo (o Presidente)
- Depois da aprovação do Presidente (não há prazo identificado) os projectos são apresentados para inclusão no orçamento nacional

É digno de nota a tardia apresentação das instruções às unidades orçamentais, o que significa que o processo completo só demora dois meses. O aspecto mais negativo disto é que os ministérios e os governos provinciais só têm 15 dias para propor projectos e, igualmente, apenas 15 dias para comentar essas propostas.

Na secção sobre diferentes competências está estipulado que a aprovação global do programa PIP multianual e a programação anual são aprovados pelo Presidente da República. Em relação a autorizar a iniciação de estudos preparatórios e a implementação de projectos de investimento, os seguintes limites são identificados no decreto: estudos com um valor superior a Kz 45 milhões (aproximadamente US\$ 450.000) e investimentos públicos valendo mais de Kz 1 bilião (US\$ 10 milhões) têm de ser aprovados pelo Presidente da República; os Ministros estão autorizados a aprovar estudos avaliados em menos de Kz 45 milhões (US\$ 450.000) e projectos de investimento de valor inferior a Kz 1 bilião; os limites para os governos provinciais são de Kz 30 milhões (US\$ 300.000) para estudos e Kz 500 milhões (US\$ 500.000) para projectos de investimento; finalmente, as administrações municipais podem aprovar estudos com valores até Kz 10 milhões (US\$ 100.000). Não é mencionado o montante para o direito das administrações municipais aprovarem projectos de investimento, o que deve ser interpretado como elas não estarem autorizadas a aprová-los de modo algum. É especificamente proibido separar projectos de investimento em parcelas mais pequenas para contornar os valores limite identificados para aprovação e iniciação de projectos.

O último capítulo do Decreto 31/10 apresenta as regras para implementação e controlo do PIP, o qual, em essência, implica a adaptação ao orçamento existente e à legislação sobre contas públicas. Um importante aspecto é a necessidade do programa financeiro trimestral e dos planos de caixa mensais estarem em conformidade com os prazos para financiamento dos projectos no PIP. Todos os projectos têm de ser incluídos no *Sistema Integrado de Gestão Patrimonial do Estado (SIGPE)*. Além disso, a Direcção Nacional de Investimento Público (DNIP) é responsável por manter aquilo a que chama o *Sistema Informatizado de Gestão do Programa de Investimento Público (SIGIP)* que deve ter uma interface com o *Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE)*.

Os relatórios trimestrais e anuais de execução do PIP estão previstos em conformidade com os prazos para apresentação ao Presidente, sendo o dia 30 do mês seguinte ao final de um trimestre, para os

relatórios de execução trimestrais, e a 30 de Maio do ano seguinte no que diz respeito ao relatório anual.

Nas palavras de um alto funcionário do Ministério do Plano, o decreto marca um ‘corte radical’ com o passado, reconhecendo que o Ministério não conseguiu aderir a 100% à lei, em 2010. No entanto, de acordo com outros observadores bem colocados, o decreto não acrescenta grande coisa à legislação existente<sup>195</sup>. Como acima notado, a questão é que o governo precisa de investir em cumprir, em vez de simplesmente criar nova legislação.

O decreto é insuficiente, no nosso ponto de vista, ao apresentar uma estrutura de avaliação de projecto que tem estado na agenda do governo e do FMI desde o início do Acordo de Stand-By. Espera-se, no entanto, que esteja estabelecido, em 2011, o desenvolvimento de uma estrutura de avaliação de projecto, com o apoio do AfricanDevelopmentBank (AfDB), o que providenciará contribuições para o processo de formulação do orçamento de 2012<sup>196</sup>. De acordo com o AfDB, isto incluirá introduzir critérios para o desenvolvimento social e a favor dos pobres na avaliação de orçamentos para investimentos públicos<sup>197</sup>.

É crucial que a programação e a execução de investimentos públicos sejam coordenadas com a programação de despesas recorrentes. O DNIP tem-se debatido para instituir isto, durante anos, e a questão é saber se finalmente terá sucesso na provisão deste importante instrumento, depois de anos de tentativas falhadas. É nossa opinião que o AfDB também precisa de olhar para as tentativas falhadas do passado para apoiar o Ministério do Plano e aprender com essas experiências, a fim de ser capaz de acrescentar valor ao processo. O controlo da realização completa dos projectos públicos é, igualmente, de grande importância porque a falta de conclusão continua a ser um grande problema<sup>198</sup>.

### 5.4.3 Lei 20/10 de 7 de Setembro sobre Contratação Pública

A contratação pública é absolutamente crítica para assegurar eficiência na manipulação das finanças públicas, pelo que é positivo que o novo quadro jurídico esteja instalado. Como muitas outras fraquezas no sistema GFP angolano, os problemas na abordagem do governo para com a contratação pública não são novos. O extensivo CPAR (*CountryProcurementAssessmentReport - Relatório de Avaliação da Contratação Pública do País*) do Banco Mundial para 2002 identificou diversas falhas. Foram as seguintes: fraquezas do quadro jurídico e falta de cumprimento; procedimentos e práticas ineficazes e dispendiosos; fraca organização da contratação, capacidade, mecanismos de auditoria e anti-corrupção; assim como preços mais altos em resultado de atrasos em pagamentos<sup>199</sup>. O recente documento sobre a política económica do sector petrolífero em Angola da autoria de Hansen-Shino e Soares de Oliveira considera que o desactualizado sistema de contratação parece ter permitido a contratação pública favorecendo os chamados “*indivíduos com boas relações*” resultando naquilo que alegadamente é chamado um “*...enorme sangramento dos recursos públicos através de sobrefacturação de bens e serviços, combinada com serviços de má qualidade aos utilizadores finais*.”<sup>200</sup>

---

<sup>195</sup> Entrevistas, Luanda, Novembro de 2010

<sup>196</sup> IMF (2011): op. cit. p. 9

<sup>197</sup> AfricanDevelopmentBank (2011): Projectsummary

<sup>198</sup> Um bem colocado membro do governo indicou, numa entrevista, que o registo dos investimentos públicos, levados a cabo entre 2004 e 2009 era pobre. Entrevista, Luanda, Setembro de 2010.

<sup>199</sup> World Bank (2002): Country Procurement Assessment Report – Angola, Vol. I, October 3, 2002 p. ii-iv

<sup>200</sup> Hansen-Shino, K. e Soares de Oliveira, R. op. cit. p. 19

A nova lei sobre contratação pública é um documento extenso de 75 páginas<sup>201</sup>. Entre outras coisas providencia o quadro jurídico para o estabelecimento do Gabinete de Contratação Pública dentro do Ministério das Finanças (página 14) e um portal de internet para contratação pública. A agência terá escritórios a nível provincial e terá a seu cargo a implementação de políticas e práticas sobre contratação pública. Irá colaborar de forma estreita com o Tribunal de Contas, Inspecção Geral de Finanças e Inspecção da Administração do Estado. O gabinete funcionará, também, como um mecanismo de reclamação para os licitantes que acham que não houve um processo correcto e assim terão a possibilidade de apresentar a sua reclamação dentro de cinco dias após ter sido anunciado o vencedor do concurso público.

Quatro formas de contratação estão identificadas na lei: concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, concurso limitado sem apresentação de candidaturas (por convite) e procedimento de negociação. O procedimento por negociação habilita a entidade contratante a negociar os termos do contrato de acordo com o interesse público. É exigido um concurso público (com ou sem prévia qualificação) se o valor estimado do contrato estiver entre Kz 500 milhões e Kz 1.100 milhões. O concurso limitado por convite é possível para contratos entre Kz 18 milhões e Kz 500 milhões. O procedimento por negociação aplica-se a contratos de valor entre Kz 5 milhões e Kz 36 milhões, excepto para o Presidente da República que pode usar esta abordagem para qualquer contrato.

Os procedimentos de contratação são conduzidos por comissões de avaliação que são constituídas por três a cinco membros, incluindo um do Ministério das Finanças. Os outros membros representam a entidade contratante, como por exemplo um governo provincial ou ministério competente. A nível local, o Governador Provincial nomeia os membros de acordo com as recomendações do delegado provincial das finanças. A comissão é responsável por receber e rever propostas, efectuar o concurso público e preparar as propostas para selecção.

As decisões precisam de ser baseadas na proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta qualidades técnicas, características estéticas, assistência técnica, tempo de entrega e preço.

É ainda cedo para avaliar qual será o impacto da nova lei de contratação pública, mas devido à abrangência e importância de um sistema de contratação pública que funcione bem para garantir a eficiência na gestão das finanças públicas, recomenda-se que o governo e o Banco Mundial actuem, rapidamente, no sentido de rever a nova lei e a sua funcionalidade através, por exemplo, da actualização do CPAR de 2002.

#### 5.4.4 Lei 15/10 de 14 de Julho sobre o quadro geral do processo orçamental

Em Julho de 2010, a lei de 1997 que definia a formulação geral do processo orçamental foi substituída. A nova lei 15/10 parece ter sido redesenhada mais para adequar o processo orçamental à nova Constituição e estrutura do governo, e menos para resolver as deficiências expostas pela crise financeira e as falhas gerais que salientámos em relação a abertura e transparência. Isto pode ser considerado desapontante tendo em conta que os estudos prévios haviam verificado que o problema com o processo orçamental angolano não tem estado relacionado com o quadro jurídico, o qual está “...razoavelmente de acordo com os princípios internacionalmente aceites”, mas antes na falha de observância do quadro legal<sup>202</sup>. No entanto, há algumas importantes excepções a esta regra, analisadas a seguir, quando comparamos a antiga e a nova lei e as suas relações com as melhores práticas internacionais sobre transparência orçamental como definido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

---

<sup>201</sup> Diário da República, I série – N.º 170, Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro de 2010

<sup>202</sup> Isaksen et. al (2007) op. cit.

A par com as disposições sobre o orçamento da Constituição (ver parte I) a lei sobre o quadro do processo orçamental estabelece claramente que o orçamento substituiu o plano nacional como o instrumento central de governação. Além disso, refere-se que o orçamento será baseado em políticas económicas. Esta é uma mudança positiva porque a política base para o orçamento, tradicionalmente, tem estado ausente e isto permitirá uma avaliação mais baseada no desempenho para verificar se as medidas financeiras realmente produzem resultados, em termos de políticas de governo. Também em consequência deste processo geral de alinhamento, todas as decisões tomadas anteriormente pelo conselho de ministros estão agora sujeitas à palavra final do Presidente da República. Isto inclui a aprovação da proposta de orçamento antes de ser apresentada à Assembleia Nacional e a negociação das propostas do orçamento dos poderes soberanos do estado (o judicial e o legislativo). Contudo, não há um prazo legal fixo para quando a proposta de orçamento tem de ser apresentada ao Presidente, mas nas instruções para a elaboração do orçamento de 2011 publicadas no decreto 186/10 de 26 de Agosto, os prazos para o processo de preparação do orçamento foram definidos como se seguem<sup>203</sup>:

- 15 de Setembro: todas as unidades orçamentais deverão ter apresentado as suas propostas de orçamento e o MAPESS ter apresentado a lista actualizada de pagamentos públicos ao Ministério das Finanças.
- 20 de Setembro: o Ministério do Plano deverá ter apresentado o Programa de Investimento Público ao Ministério das Finanças
- 15 de Outubro: o Ministério das Finanças deverá ter apresentado o orçamento consolidado ao Presidente
- 31 de Outubro: o Presidente deverá ter apresentado a proposta de orçamento à Assembleia Nacional acompanhada por um relatório que sublinha as linhas gerais da proposta orçamental<sup>204</sup>
- 15 de Dezembro: Assembleia Nacional deverá ter aprovado o orçamento

De acordo com este cronograma, a Assembleia Nacional teve apenas seis semanas para analisar, discutir e aprovar o orçamento, tal como fazia ao abrigo da anterior legislação, e isto não é tempo suficiente. As melhores práticas para transparência orçamental da OCDE sugerem que, pelo menos três meses deveriam ser alocados a este processo<sup>205</sup>. É lamentável que o governo de Angola não tenha resolvido esta deficiência na nova lei.

É igualmente desapontante que a legislação orçamental não estabeleça, claramente que a proposta do orçamento executivo deva ser publicada e difundida largamente para discussão nos órgãos de comunicação social e na sociedade civil. O Artigo 74 da lei 15/10 trata de divulgação e é um passo positivo na direcção certa, mas infelizmente é ambíguo. A sua formulação deixa ao critério do executivo determinar se é “*necessário ou não*” publicar certos documentos orçamentais<sup>206</sup>. Isto não resolve a reclamação que há muito é feita pela sociedade civil de ter acesso à proposta de orçamento antes da sua votação final no parlamento.

---

<sup>203</sup> Diário da República, I série – N.º 162, Decreto Presidencial n.º 186/10, de 26 de Agosto de 2010

<sup>204</sup> Este requisito legal é novo e podia possivelmente ser transformado numa espécie de declaração de pré orçamento embora este devesse, idealmente, ser apresentado mais cedo no processo. Este tem sido um elemento em falha no processo orçamental de Angola.

<sup>205</sup> OCDE (2002): OCDE Melhores Práticas para Transparência de Orçamento: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>, p. 8

<sup>206</sup> Diário da República, I série – N.º 131, Lei n.º 15/10 de 14 de Julho de 2010, artigo 74 refere: “*O Poder Executivo e os poderes autárquicos devem assegurar a publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência dos correspondentes orçamentais.*”

Em termos de execução orçamental, a qual é um dos nossos principais interesses nesta parte da análise, a lei geral do orçamento é abordada em linha com os decretos acima analisados. Isto significa que as fases de cabimentação, liquidação e pagamento são reconfirmadas, adicionando um pouco mais de detalhe em relação à anterior lei. Está estipulado que o Ministério das Finanças não mais está sozinho na tarefa de elaborar o programa financeiro trimestral, uma vez que agora este é feito em conjunto com o gabinete do Presidente e aprovado pelo Presidente. Entretanto, o Ministério deve concluir o plano de caixa mensal, o qual é aprovado pela equipa económica.

Em termos da última parte do ciclo do orçamento, controlo e auditoria, a nova lei especifica mais claramente o conteúdo da Conta Geral do Estado. Isto é positivo, mas é problemática a questão do Tribunal de Contas não ser mais solicitado para auditar as contas (como discutido mais em detalhe na parte D). Algo que era anteriormente muito criticado é o facto dos relatórios trimestrais de execução orçamental não serem produzidos tal como exigido ao abrigo da anterior lei do orçamento geral. A obrigação da sua apresentação à Assembleia Nacional, 45 dias depois do fecho do trimestre em questão, permanece na nova lei do orçamento (artigo 63, 3). A publicação destes relatórios é, igualmente, um modelo estrutural no programa do FMI, o que mostra a importância que o FMI atribui à publicação destes relatórios para melhorar a gestão das finanças públicas. Como pode ser visto na quarta revisão do FMI, esta acção foi agora redefinida para Junho de 2011 (um ano de adiamento)<sup>207</sup>. Este adiamento é infeliz pois que é precisamente onde o Governo, de antemão, devia investir recursos. Caso não cumprido anteriormente, este relatório argumenta que deve ser considerada uma acção prévia para a quinta revisão do SBA porque tem o potencial para melhorar significativamente o controlo e a prestação de contas dentro do governo o que deve, por seu turno, melhorar os resultados das despesas públicas. Lamentavelmente, e em linha com a proposta do orçamento executivo, tornar estes relatórios públicos ou não depende de uma interpretação da lei. Outro passo que achamos regressivo é que o prazo para apresentação das contas gerais do Estado foi prolongado em cinco meses, passando de 30 de Abril (previamente) para 30 de Setembro (na nova lei). Isto é muito tarde para os deputados da Assembleia Nacional reverem e debaterem como usar as constatações em relação ao próximo orçamento.

Tanto a falta de uma exigência clara para as contas gerais do estado serem auditadas pelo Tribunal de Contas como a extensão do prazo para a sua apresentação à Assembleia Nacional violam as melhores práticas internacionais que são muito claras no guia da OCDE: “*O relatório de fim de ano é o documento chave para a prestação de contas do governo. Ele deve ser auditado pela instituição suprema de auditoria, de acordo com as Melhores Práticas 3.3 (abaixo) e ser publicado até seis meses após o fim do ano fiscal.*”<sup>208</sup> O prazo devia ser, portanto, redefinido para uma data anterior, o mais tardar a 30 de Junho e devia haver um requisito claro, por lei, para o Tribunal de Contas auditar o orçamento. Este último estaria igualmente em linha com a recomendação, acima discutida, de instalar controlos *ex-post* mais fortes e com o estabelecimento de um Tribunal de Contas independente e autónomo.

As questões vitais às quais voltaremos na conclusão são se as abordagens práticas e legislativas descritas aqui são suficientes para resolver os problemas fundamentais da gestão das finanças públicas de Angola e do processo orçamental e se serão susceptíveis de ser cuidadosamente implementadas. Na secção seguinte, discutiremos resumidamente algumas importantes reformas que não estão exclusivamente relacionadas com a gestão de fundos públicos.

---

<sup>207</sup> IMF (2011): op.cit., p. 40

<sup>208</sup> OCDE (2002): op. cit., p. 10

## 5.5 Gestão de receitas, despesas e dívida

Nesta secção continuamos a nossa análise das reformas que consideramos necessárias para fortalecer a gestão das finanças públicas de Angola e o seu processo orçamental. O foco aqui está predominantemente em como promover eficiência nas finanças públicas, mas também como criar mais políticas orçamentais a favor dos pobres. Debruçamo-nos sobre um grupo de questões relacionadas com receitas do governo (fundo soberano, reforma tributária e projecções de receitas de petróleo) e despesas (subsídios aos combustíveis, gastos sociais), assim como gestão de débitos.

### 5.5.1 Políticas de receitas

Como discutido na parte II, a gestão de receitas é uma das áreas fracas na gestão das finanças públicas em Angola. Nesta secção analisamos três áreas principais de reforma relacionadas com gestão de receitas.

#### **Modelo AUPEC de projecção das receitas do petróleo**

Uma das principais deficiências na gestão das finanças públicas tem sido, tradicionalmente, a fraca estrutura macroeconómica e, especialmente, as dificuldades das autoridades em calcular com precisão as receitas de petróleo. Com cerca de 80% de receitas provenientes de petróleo fica claro que é importante para decisores políticos terem uma ideia precisa acerca de quanto se pode esperar desta fonte, a fim de serem capazes de elaborar um orçamento credível.

Para resolver as dificuldades em estimar as receitas do petróleo, o Ministério das Finanças tem vindo a trabalhar com a *Aberdeen University Petroleum Economics Consultancy* (AUPEC), desde Abril de 2006, para criar um modelo para fortalecer este componente crucial de projecção de receitas. Em 2007, a Revisão das Despesas Públicas do Banco Mundial (PER) fez uma razoavelmente positiva avaliação do progresso de Angola, no que se refere à actualização do modelo com informação providenciada por companhias petrolíferas e à formação do pessoal no uso do modelo<sup>209</sup>. Isto foi visto com um passo na direcção certa, embora se sublinhasse que o governo necessitava de se apropriar mais do projecto. Entretanto, parecem ter ocorrido, também, algumas falhas; um relatório de Fevereiro de 2009 da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) constatou que não tinha ainda sido possível tornar o modelo operacional e que o pessoal do Ministério das Finanças continuaria a trabalhar com a AUPEC, durante o ano de 2009 para adaptar e adoptar o modelo de projecção do petróleo<sup>210</sup>.

Em entrevistas integradas neste estudo, em Setembro de 2010, o modelo era descrito como operacional. A equipa que tinha sido treinada para usar o modelo AUPEC integra a Direcção de Regimes Especiais de Taxas (DRET). Há actualmente 12 novos membros do pessoal a levar a cabo trabalho que, durante muitos anos, foi executado por apenas uma pessoa<sup>211</sup>. O modelo AUPEC trabalha com sete diferentes cenários de receitas mas haverá sempre factores externos difíceis de prever, tais como por exemplo uma grave baixa nos preços do petróleo, como aconteceu em 2008. A volatilidade do preço do petróleo é frequentemente orientada por eventos políticos internacionais que

---

<sup>209</sup> World Bank (2007): Public Expenditure Review [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000333037\\_20080208002629&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000333037_20080208002629&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)

<sup>210</sup> USAID (2009): Contractor Final Closeout Report for the Angola Fiscal Reform Project, p. 9 [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACO341.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACO341.pdf)

<sup>211</sup> Entrevista, Setembro de 2010, Luanda

não podem ser previstos, facilmente, por um modelo. O modelo, portanto, não será de grande ajuda para prevenir o impacto de uma crise de dimensões da de 2008/2009.

### Fundo Soberano

A forma como são geridas as receitas do petróleo em Angola está no centro dos problemas que afectam a gestão das finanças públicas do país. Como vimos na parte II, a gestão das receitas teve um impacto negativo na capacidade do governo para responder eficazmente à crise. A possibilidade da criação do Fundo Soberano Angolano (FSA) surgiu após a contabilização da crise, ligada à necessidade de um corte decisivo com os passados ciclos fiscais de altos e baixos. Durante as entrevistas realizadas para este relatório, as perspectivas variaram no que diz respeito ao impacto benéfico de um FSA. Um funcionário bem colocado declarou que ainda era cedo para Angola ter um FSA por causa dos baixos níveis de transparência, questionando retoricamente quem iria gerir tal fundo. Um deputado da Assembleia Nacional, por seu lado, opinou que a criação de um FSA aumentaria a transparência porque ficaria claro onde é que as receitas excepcionais de petróleo estariam a ser colocadas, sublinhando que este não tem sido o caso com anteriores receitas de excepção. Se fosse para criar um FSA em Angola, questões como administração e regulações ao investimento seriam claramente questões centrais a serem abordadas antes da sua implementação. Entretanto, parece que o interesse em criar um FSA com o propósito de estabilização e poupança tem vindo a diminuir.

A questão do FSA figura, claramente, na agenda do FMI, desde o início. De acordo com o relatório do pessoal do FMI:

*“...as autoridades concordaram em desenvolver uma estrutura institucional que separe a posição fiscal das receitas do petróleo de curto prazo, focando-se antes no balanço fiscal primário não petrolífero, e que assegure que uma maior proporção de receitas de petróleo sejam poupadas. Neste contexto, as autoridades instituíram um Grupo de Missão (task force) para analisar as modalidades de um fundo soberano angolano (FSA)/ fundo de petróleo que serviria propósitos tanto de estabilização quanto de poupança..”<sup>212</sup>*

O plano para desenvolver um FSA estava incluído como uma referência estrutural no SBA com um pedido de aprovação até Junho de 2010 (ver anexo II sublinhando o desenvolvimento de Referências Estruturais no decurso da implementação do programa). Na segunda e terceira revisão combinada, esta acção foi declarada como completada e foi salientado que as futuras revisões do SBA definiriam referências sobre implementação. Não foi possível obter uma cópia deste projecto de legislação durante a pesquisa levada a cabo para este relatório.

A quarta revisão indica, no entanto, uma mudança de foco no que se refere ao FSA. Aqui refere-se que:

*“As autoridades não estavam convictas do caso para implementar políticas fiscais em torno de uma regra que aligeirava o consumo inter-temporal da riqueza do petróleo (por exemplo, estabelecendo uma meta para o défice primário não petrolífero), argumentando que investir hoje em infra-estruturas e noutros projectos de apoio ao crescimento providenciaria maiores benefícios para as gerações futuras do que poupanças excedentárias.”<sup>213</sup>*

---

<sup>212</sup> IMF (2009): op. cit. p. 8, nossa ênfase

<sup>213</sup> IMF (2011): op. cit. p. 7, nossa ênfase

Em 2009, o foco parecia estar em garantir maiores poupanças das receitas excepcionais do petróleo, enquanto em 2010 mudou outra vez para gastar, com base no argumento que o investimento traria maiores benefícios<sup>214</sup>. Embora isto pudesse ser verdade em teoria, é crucial garantir a qualidade dos investimentos para que eles realmente levem a um crescimento de longo prazo, como pretendido. O Decreto 31/10 do PIP (analisado acima) providencia um razoável quadro legal para isto, mas ainda precisam de ser investidos recursos para garantir que esta lei é aplicada e que é apoiada por uma sólida estrutura de avaliação de projecto. É de importância suprema que Angola não volte à situação de 2008 em que o governo pagava ‘de olhos fechados’, sem qualquer controlo da qualidade dos investimentos públicos.

É igualmente vital assegurar a qualidade dos gastos públicos. Há três aspectos essenciais a ter em conta: dificuldades de absorção; a necessidade de garantir um maior valor para o dinheiro; e a necessidade de resolver dificuldades de capacidade e má gestão das unidades orçamentais através de *controles ex-post* reforçados e penalidades para as violações.

Uma abordagem fácil e de curto prazo seria fixar o preço do petróleo no orçamento num nível conservador e mantê-lo inalterado durante o ano fiscal. Isto abrandaria o ritmo dos investimentos públicos, mas evitaria desperdícios e permitiria ao governo implementar reformas para melhorar a qualidade das despesas públicas. Excedentes de receitas, acima do preço fixado entretanto, deveriam ser depositados no FSA. Com os preços do petróleo em subida, isto deveria permitir um fluxo de grandes montantes para o fundo. Alguns cálculos demonstraram que, se receitas extra acima da referência de US\$ 50 tivessem sido poupadas entre 2005 e 2010, Angola teria acumulado até 2010 cerca de US\$ 19 biliões<sup>215</sup>.

Os autores deste relatório argumentariam porém que a médio prazo, o governo deveria visar equilibrar as receitas não petrolíferas e as despesas recorrentes. Um bem definido orçamento de desenvolvimento composto pelo programa de investimento e pelos investimentos que priorizam o reforço dos recursos humanos (principalmente educação) poderia ser financiado com lucros do petróleo<sup>216</sup>. Quando a qualidade das despesas públicas tiver sido fortalecida, o orçamento de desenvolvimento poderá ser gradualmente aumentado. O resultado disto seria a suavização dos investimentos, produzindo melhores resultados durante um período mais longo

Um efeito secundário positivo desta abordagem seria que traria mais estabilidade para o processo orçamental e evitaria a necessidade de revisões regulares. Na parte II e abaixo, documentamos o impacto negativo destas revisões do orçamento ao processo orçamental com base na alteração dos preços de petróleo. Ter uma regra fiscal clara para as receitas do petróleo removeria, no entanto, esta razão para as revisões orçamentais.

Em resumo, este relatório não promove a criação de um FSA apenas pela sua criação, subsistindo preocupações relativas ao modo como será administrado e gerido de forma prudente. Contudo poderá ser uma abordagem viável para aligeirar os gastos e regular a aplicação de receitas de petróleo extraordinárias.

---

<sup>214</sup> Curiosamente, a questão do FSA desapareceu da lista de referências estruturais embora devesse ter incluído uma referência sobre a implementação do FSA. Esta questão deve ser reintroduzida na 5ª revisão.

<sup>215</sup> Entrevista, Luanda, Novembro de 2010

<sup>216</sup> Outros observadores poderão discordar desta recomendação argumentando que apenas investimentos de capital deveriam ser financiados com ganhos do petróleo. É nossa opinião, contudo, que é necessário impulsionar investimentos no aumento do nível de educação em Angola a fim de criar valor acrescentado e garantir a sustentabilidade dos investimentos em infra-estruturas físicas.

## Reforma tributária geral<sup>217</sup>

Como vimos na parte II da nossa análise, os impostos sobre as receitas não petrolíferas em 2009 iguaram os do sector petrolífero<sup>218</sup>. Embora esta situação tenha ocorrido sob circunstâncias extremas ela mostrou que o sector não petrolífero começava a desempenhar um papel crescentemente importante na economia de Angola. É importante continuar a alargar esta base de receitas para garantir a sustentabilidade, a longo prazo, das finanças públicas, porque o petróleo é um recurso não renovável. Criar um sistema tributário abrangente, justo e transparente é, também, fundamental, para reforçar as estruturas de prestação de contas, pois quando os cidadãos estão a pagar impostos, ficam desejosos de conseguir que os seus funcionários públicos prestem contas pela sua prestação/entrega de serviços. Tal prestação de contas, presentemente, não existe em Angola. É também crucial que qualquer nova estratégia para reforma tributária aborde as actuais fraquezas em termos de arrecadação de impostos, principalmente dos maiores contribuintes, a qual historicamente tem sido fraca e fortemente dependente de auto avaliação<sup>219</sup>.

Tal como com o Fundo Soberano, a reforma tributária figurou de modo central no programa do FMI. A aprovação da estratégia de reforma tributária figurou como uma referência estrutural que foi completada por altura da segunda e terceira revisões em Setembro de 2010.

Esta é uma área em que o governo parece bastante empenhado. Na sua Carta de Intenções apresentada com a quarta revisão, as autoridades descreveram um programa de reforma tributária multi-anual, “...que visa modernizar a administração de impostos, melhorar o cumprimento do pagamento de impostos, alargar a base para tributação ao mesmo tempo que reduz as isenções de impostos, e instalar processos legais e eficientes de tratamento dos impostos.”<sup>220</sup> Não foi possível, para a equipa de pesquisa, ter acesso a uma cópia da estratégia da reforma tributária que foi apresentada à Assembleia Nacional e tem havido pouco debate público acerca desta reforma vital.

Mas de acordo com o Relatório Económico de Angola 2010 publicado pelo Centro de Estudos da Universidade Católica de Angola (CEIC/UCAN), o Projecto Executivo para a Reforma Tributária (PERT) tem essencialmente seis objectivos<sup>221</sup>:

- Diversificação das receitas tributárias através do alargamento da base tributária, da racionalização dos incentivos, do aumento do controlo do pagamento voluntário dos impostos, da implementação de um efectivo sistemas de cobrança coercivas, da simplificação do sistema legal e da penalização das infracções tributárias.
- Promover o investimento privado
- Responder a objectivos de justiça social
- Promover sinergias no plano legislativo e orgânico
- Prever uma melhor articulação entre as finanças do Estado e as finanças locais
- Contribuir para uma melhor inserção de Angola na integração económica da África Austral e na África Austral e na economia global

---

<sup>217</sup> Esta é uma área importante de pesquisa, à qual este documento não faz justiça. Os autores deste documento incentivam fortemente que seja feita mais pesquisa nesta área.

<sup>218</sup> De acordo com o relatório de execução orçamental de 2009, Kz 625.166,1 milhões provieram de receitas do petróleo e Kz 615.829,6 milhões eram de receitas não petrolíferas (incl. diamantes). Ministério das Finanças (2010b): op. cit. p 14.

<sup>219</sup> Ver Isaksen et. al (2007), p. 19

<sup>220</sup> IMF (2011): op. cit. p. 36

<sup>221</sup> Centro de Estudos de Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (2010): *Relatório Económico de Angola 2010*, p. 78-79

O Relatório económico do CEIC sugere ainda que esta reforma fiscal deve permitir libertar o Estado angolano da armadilha dos recursos naturais, bem como fortalecer a relação entre o Estado e o cidadão.

Também é referido na Carta de Intenções que uma “*consultora internacional de gestão*” (consultores de gestão McKinsey&Co) tinha sido contratada para ajudar a desenhar o programa de reforma<sup>222</sup>. O objectivo do governo é ter instalado um plano calendarizado para o programa de reforma até final de Junho de 2011. É importante que o governo avance com esta reforma, mas feita de uma maneira que crie abertura e debate público. Consultas com interessados externos aumentarão as possibilidades de a reforma levar a um alargamento sustentado da base de receitas.

Um assunto relacionado que tem sido debatido é a questão de saber se Angola deve criar uma Autoridade Independente de Gestão de Receitas como foi feito em vários países de África, nos últimos anos. De acordo com a minuta do documento do CMI/CEIC sobre governação económica em Angola, a evidência de que isto conduziria a um melhor desempenho da administração de receitas, comparado com o que teria sido o caso, se a administração de impostos tivesse continuado um departamento do governo, não é conclusiva<sup>223</sup>. É necessária mais pesquisa nesta área para avaliar se o contexto particular de Angola e a reforma de impostos em curso poderão revelar-se um caso promissor para criar uma autoridade independente para as receitas.

## 5.5.2 Políticas de despesas públicas

As questões globais para tratar das deficiências na execução orçamental e despesas para-fiscais já foram discutidas acima. Nesta subsecção levantamos três questões importantes para a composição de despesas: os subsídios aos combustíveis, os gastos nos sectores sociais e as pressões de gastos.

### Subsídios aos Combustíveis

Angola tem um dos preços mais baratos de combustível em África porque este é fortemente subsidiado pelo Governo. De acordo com um inquérito realizado pelo GTZ, apenas a Líbia, a Argélia e o Egipto tiveram preços de petróleo mais baixos do que Angola em 2009<sup>224</sup>.

Calcula-se que o custo dos subsídios aos combustíveis em Angola ascende a US\$ 4 biliões (6% do PIB) por ano. Em 2010 foi tomada uma decisão para os fasear, o que libertaria recursos.

A 1 de Setembro de 2010 os preços dos combustíveis aumentaram em 50% para a gasolina, subindo o preço do litro para Kz 60 (US\$ 0,65) e 38% para o gasóleo, com o custo do litro a subir para Kz 40 (US\$ 0,38). Infelizmente, o impacto positivo disto nas finanças públicas perdeu-se em resultado da desvalorização do Kwanza. De acordo com as autoridades, o governo

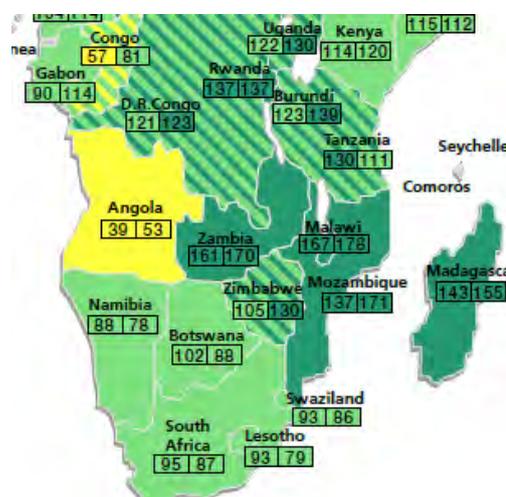


Figura 6: Extracto do mapa dos países de África que subsidiam (amarelo), impõem impostos (verde claro) e que impõem pesados impostos (verde escuro) aos combustíveis. As caixas indicam os preços em centavos do dólar dos EUA.

<sup>222</sup> Ibid. e <http://www.reuters.com/article/2010/09/03/angola-tax-idUSLDE6821WJ20100903>

<sup>223</sup> Isaksen & Alves de Rocha (2009): Governação económica e as instituições, esboço não publicado, p. 11

<sup>224</sup> O relatório usa os dados de 2008. GTZ (2009): International Fuel Prices 2009, 6th Edition — More than 170 Countries, <http://www.gtz.de/en/themen/29957.htm>

visava cortar gradualmente os subsídios, até os eliminar, com a implementação de um aumento anual do preço de 20%<sup>225</sup>.

O corte nos subsídios aos combustíveis foi uma medida do governo considerada altamente impopular e o empenho nas reduções decresceu, substancialmente, desde os anúncios de 2010. Embora o governo concorde, em princípio, com a necessidade de reduzir os subsídios, na prática, parece ter adiado os novos ajustes para além de 2011<sup>226</sup>. Na quarta revisão do SBA o FMI lamenta esta falta de vontade política.

*“O pessoal pressionou o caso para uma outra redução dos subsídios aos combustíveis em 2011, argumentando que o impacto distributivo dos subsídios foi bastante regressivo. As autoridades aceitaram este ponto, mas enfatizaram que haveria uma forte resistência pública a outro grande aumento do preço dos combustíveis, depois dos ajustes dos preços em Setembro de 2010.”<sup>227</sup>*

Mais adiante no relatório, o FMI “lamenta” que os “subsídios aos preços dos combustíveis pobremente orientados” não sejam ainda mais reduzidos no âmbito da estrutura orçamental de 2011. As autoridades, por outro lado, apontam para o que elas consideram como objectivos contraditórios: a redução da inflação em simultâneo com a redução dos subsídios aos combustíveis. E salientaram que o aumento dos preços de petróleo contribuiu para uma mais alta inflação geral.

Reduzir os subsídios aos combustíveis nitidamente faz sentido, na perspectiva de redução da pobreza, se as poupanças forem realmente canalizadas para políticas eficazes de redução da pobreza. Alguns deputados da Assembleia Nacional entrevistados duvidaram, no entanto, que isso estivesse a acontecer<sup>228</sup>. Além disso, um aspecto que talvez possa valer a pena investigar é o impacto social do aumento dos preços de combustíveis nos transportes públicos, na forma de táxis miniautocarros (conhecidos em Angola como *Candongueiros*), que são usados pelas classes baixa/média-baixa urbanas para se deslocarem dos musseques onde vivem para os centros urbanos onde trabalham.

### **Despesas sociais e assimetrias regionais**

Este estudo não cobre uma revisão detalhada das despesas sociais, mas esta é outra área que muito beneficiaria se fosse alvo de uma pesquisa mais profunda. A Revisão das Despesas Públicas do Banco Mundial de 2007 apresentou uma série de constatações e de recomendações a este respeito que têm de ser seguidas. Entre outras importantes recomendações a revisão focou-se na necessidade de uma melhor classificação de despesas para permitir ao governo uma melhor compreensão e o aumento da eficácia das suas despesas públicas. As questões levantadas incluíam a fraca priorização do programa e uma monitorização e avaliação dos resultados ineficazes.

Em adição a estes problemas, há uma escassez de dados básicos sobre as questões sociais e aqueles que estão disponíveis são de fraca ou questionável qualidade. Esta situação melhorou de certo modo com a publicação do muito esperado ‘IBEP’ (*Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População*), um inquérito extensivo sobre questões sociais em Angola, realizado em 2008 e 2009. No entanto, um observador bem posicionado questionou a metodologia e precisão de alguns achados deste inquérito,

---

<sup>225</sup> Reuters (1 de Setembro de 2010): *UPDATE 2-Angola cutsfuelsubsidies; eyesdownstreamrevamp*, <http://www.reuters.com/article/2010/09/01/angola-subsidies-idUSLDE6800RO20100901>

<sup>226</sup> Esta posição poderia ser facilmente relacionada com o facto de o governo não querer “abanar o barco” na corrida para as eleições de 2012, assim como, presumivelmente, de acompanhar de perto a situação que progrediu no norte de África no início de 2011.

<sup>227</sup> FMI (2011): op. cit. p. 7

<sup>228</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro de 2010

como por exemplo o de que 80% da população tem acesso a água corrente<sup>229</sup>. Não há um número certo para definir a população mas tem sido anunciado um censo nacional da população para 2013. Embora o estudo seja bem-vindo, 2013 está ainda longe e há um número de deficiências no Instituto Nacional de Estatística – INE, que realizará o censo, e preocupações de que até 2013 pode ser uma data ambiciosa<sup>230</sup>. Dentro do programa do FMI há uma meta indicativa com uma base para despesas sociais, mantendo-as a 30% das despesas totais. A meta para 2009 era de Kz 786 biliões, mas de acordo com o FMI as despesas desse ano estiveram abaixo da meta “...*devido às deficiências no sistema de serviços sociais.*”<sup>231</sup> De acordo com o próprio governo, foram gastos 28% nos sectores sociais em 2008 e 30,9% em 2009<sup>232</sup>. Este padrão continuou em 2010, ano em que durante os primeiros três trimestres, o governo gastou menos do que a meta estabelecida de Kz 821 biliões. Mesmo que o governo consiga aumentar os gastos nos sectores sociais, a sua categorização permanece um problema. Dos 30%, apenas 14% vão para saúde e educação, enquanto 12% é gasto em ‘segurança social’ e 3% é gasto em ‘cultura e desportos’<sup>233</sup>.

O governo necessitará não só de investir mais nos sectores sociais, mas também resolver a priorização, qualidade e eficácia destas despesas. Estas precisam de tratar dos indicadores sociais que continuam a ser fracos e os graves desequilíbrios regionais que, como foi evidenciado, recentemente, pelo estudo do CEIC, se mantêm em Angola<sup>234</sup>.

### **O défice fiscal não petrolífero, pressões sobre as despesas e as eleições de 2012**

Com os preços do petróleo em subida e as eleições legislativas marcadas para 2012, é provável que emerja uma pressão para maiores despesas. O pior cenário será que, na sequência do abrandamento dos investimentos durante 2009 e 2010, o governo entre em pânico e, no intuito de mostrar resultados tangíveis ao eleitorado, aumente os investimentos de forma descontrolada voltando à situação que testemunhámos em 2008, ou algo pior. Para além do que poderia ser considerado “forças legítimas” (a maior parte da população a esperar melhores condições de vida) é provável que interesses adquiridos venham a exercer pressão para que se volte a padrões de despesas menos controladas que fornecem um solo fértil para o rápido enriquecimento, através de vários concursos públicos, negócios e contratos com fornecedores.

Nesta secção destacámos uma série de medidas para evitar isto e para permitir uma transição de uma abordagem à reconstrução não planeada e ao acaso, para um paradigma de desenvolvimento bem planeado. Se isto se conseguir, como resultado da crise, seria um óptimo resultado. Contudo, isto requer tempo e paciência e uma abordagem responsável, prudente e confiante por parte do governo. O governo actual do MPLA está numa posição perfeita para concretizar isto visto que os partidos da oposição não parecem capazes de montar uma campanha eficaz que começaria por desafiar a maioria do governo nas eleições de 2012. Isto, evidentemente, deixa uma grande responsabilidade sobre os ombros do governo titular.

---

<sup>229</sup> Na altura das entrevistas, apenas os resultados preliminares eram conhecidos. Não foi possível confirmar estes pontos de vista depois de os resultados finais, metodologia, etc serem publicados em [http://ineangola-ibep.com/doc\\_lamcamento.htm](http://ineangola-ibep.com/doc_lamcamento.htm)

<sup>230</sup>Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

<sup>231</sup> IMF (2010): Angola: First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for a Modification of a Performance Criterion, p. 4

<sup>232</sup>Ministério das Finanças (2010b): op. cit. p 19.

<sup>233</sup>Ibid.

<sup>234</sup> Manuel José Alves da Rocha (2010): *Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola — Os Factores de Competitividade Territorial*, Centro de Estudos e Investigação Científica: Luanda

### 5.5.3 Gestão da Dívida

O FMI enfatiza muito a gestão da dívida, a qual gostaria de ver reforçada, em paralelo com melhorias da gestão das finanças públicas. Isto é porque, parcialmente, o FMI precisa de estar preocupado com a capacidade do país, de reembolsar os empréstimos que ele providencia e leva a cabo uma cuidadosa análise da sustentabilidade dos débitos para avaliar isto. O indicador decisivo de avaliação é o ratio da dívida externa do país em relação ao PIB.

De acordo com o FMI, os valores da dívida de Angola, em 2010 estavam na posição confortável de US\$ 18, 5 biliões e 22, 2% do GDP<sup>235</sup>. É interessante que a equipa de pesquisa tenha informado que o corrente acumulado de dívidas fosse de US\$ 15,5 biliões, em Setembro de 2010, o que pode reflectir uma disponibilização abaixo do esperado, das linhas de crédito à China e outros grandes credores. Se este era o caso, melhoraria a dívida em proporção ao PIB.

Os maiores credores de Angola são a China, o Brasil e Portugal, com a China sendo de longe o maior. Presentemente, está a ser implementada uma linha de crédito de \$ 4,5 biliões e esta está a ser seguida por uma extensão de mais US\$ 6 biliões a qual foi negociada, mas não iniciada. Dados de outras fontes sugerem que este valor é ainda mais alto<sup>236</sup>. Originalmente, os critérios de desempenho do programa do FMI para créditos externos não concessionais era de US\$ 2 biliões, mas foi aumentado (depois de “prolongadas” discussões) para US\$ 6 biliões por altura da primeira revisão. Espera-se que o ratio da dívida em relação ao PIB alcance os 22,6% do PIB em 2011 e, então, baixe gradualmente para 18,1% do PIB, em 2015. Esta projecção é sensível à volatilidade do preço do petróleo.

#### Capacidade de gestão da dívida reforçada

Devido às incertezas e dependência do preço do petróleo, a sustentabilidade das projecções do débito na figura 7 são incertas. Portanto, é considerado urgente reforçar a capacidade de gestão do débito. Actualmente, esta é considerada como pobre e com muitas falhas, muito atrás da de outros países de rendimento médio. Não há qualquer estratégia de débito coerente a médio prazo ou garantia de que políticas macroeconómicas sejam consistentes com sustentabilidade de débito e que a responsabilidade da gestão de débito seja dividida entre o Banco Central e o Ministério das Finanças.

Para responder a isto, tem sido uma prioridade desenvolver uma estratégia de dívida, a médio prazo e criar uma nova unidade de gestão da dívida dentro do Ministério das Finanças (Unidade Técnica de Gestão da Dívida Pública - UTGDP). Por altura da quarta revisão (Fevereiro de 2011), a unidade de gestão da dívida estava ainda a

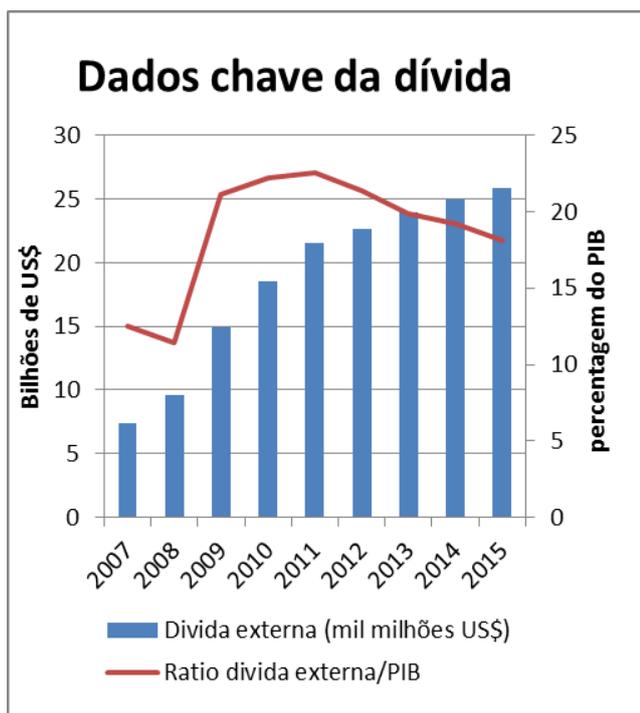


Figura 7: Dados chave da dívida. FMI (2010a), p. 23

<sup>235</sup>IMF (2010a): op. cit. p. 26

<sup>236</sup> Em Março de 2011 o embaixador chinês declarou à AFP, em Luanda, que o crédito tinha chegado a US\$14,5 biliões

ser organizada em termos de pessoal. O líder, Carlos Panzo, foi recrutado do ex Ministério da Coordenação Económica, onde era o director para políticas macroeconómicas (um portfolio agora transferido para o Ministério do Plano). Esperava-se que uma estratégia de gestão da dívida viesse a estar pronta, com assistência de um conselheiro do FMI, no final de Março de 2011.

Não está claro como é que a nova unidade de gestão da dívida se irá relacionar com o existente Departamento para Financiamento e Gestão da Dívida do Ministério das Finanças. O quadro jurídico para a nova unidade de gestão da dívida ainda precisa de ser incorporado no quadro orgânico do Ministério das Finanças.

### **A questão das Euro-obrigações**

Durante algum tempo, Angola esteve a trabalhar na preparação do terreno para emitir títulos soberanos para diversificar o seu acesso ao crédito para além das linhas de crédito bilaterais. Títulos Soberanos ou Euro-obrigações como são frequentemente chamados, são documentos do governo lançados nos mercados financeiros internacionais. O primeiro passo é conseguir uma notação de crédito (rating de crédito) e como já referido, este passo foi completado em Maio de 2010 quando Angola conseguiu a nota B+. A questão, agora, é saber quando é que o governo avançará com a questão, quanto é que irá tentar angariar e a que taxa de juro. De acordo com um observador bem colocado, Angola poderia angariar, facilmente, entre US\$ 500 milhões e US\$ 1 bilião a uma taxa de juro de 7%. US\$ 4 biliões, um valor originalmente avançado, é agora considerado demasiado alto e arriscado pelas agências de rating<sup>237</sup>. O então Director de Políticas Macroeconómicas no Ministério da Coordenação Económica, Carlos Panzo foi citado em Maio de 2010 declarando que: “*Crescente entusiasmo pelo país e apetite investidor por mercado emergente de risco, dá-nos a confiança de que qualquer venda de dívida será um sucesso.*”<sup>238</sup>

Um efeito indirecto positivo de uma questão Euro-obrigações poderia ser o aumento da transparência pois a economia ficaria mais globalizada e sujeita a rigoroso exame por parte dos investidores que cada vez se preocupam mais com questões de transparência, em parte por motivos éticos, mas igualmente porque isso significa negócio menos arriscado.

## **5.6 Banco Central e Políticas Monetárias**

O foco na reforma do Banco Nacional na sequência da crise não tratou directamente a necessidade de uma revisão da ‘política dura do Kwanza’.

As autoridades expressaram que no caso de uma renovada pressão sobre a moeda elas iriam seguir uma abordagem semelhante. As políticas monetárias visam a renovação das reservas internacionais (critérios de desempenho) e o controlo do crescimento monetário. O governo afirmou que iria abrandar as políticas monetárias permitindo uma maior flexibilidade da taxa de câmbio uma vez que seja conseguida mais estabilidade. A abordagem melhor para permitir que o Kwanza volte a ganhar força seria através de uma consolidação fiscal, como sublinhado acima.

### **Governança do Banco Nacional**

O FMI enfatiza bastante a melhoria da governança do Banco Nacional de Angola. Curiosamente, isto não estava na agenda no início do programa, mas entrou com toda a força com duas ‘acções prévias’ exigindo a publicação das demonstrações financeiras auditadas para 2008 e 2009, o que foi feito em

---

<sup>237</sup> Mercados Emergentes (25 de Maio de 2010), *Angola earmarks bond income for budget support*, <http://www.emergingmarkets.org/Article/2578404/Angola-earmarks-bond-income-for-budget-support.html>

<sup>238</sup> Ibid.

Abril e Junho de 2010 respectivamente<sup>239</sup>. Na quarta revisão isto é seguido por uma referência estrutural para conclusão das demonstrações financeiras auditadas de 2010 em Junho de 2011 (ver anexo II para uma visão geral das referências estruturais). Além disso, foram adicionadas nada menos que cinco referências estruturais para atenuar e salvaguardar riscos e uma para reforçar a governação do banco nacional na primeira revisão. A última visa restaurar o órgão auditor do BNA, entre outras coisas, “*substituindo o membro que tem conflitos de interesse*”<sup>240</sup>. Esta referência estrutural não foi cumprida por ocasião da quarta revisão, mas foi reprogramada e realizada em Março de 2011<sup>241</sup>. Das cinco referências sobre ‘salvaguardas para atenuar’, uma não foi cumprida no momento da quarta revisão. Esta é uma exigência do Gabinete de Auditoria Interna do BNA para publicar relatórios semestrais sobre cumprimento das directivas das reservas de investimento estrangeiro.

Este desenvolvimento indica que o FMI ficou consciente das fraquezas existentes no interior do BNA depois do início do programa, ou pelo menos compreendeu-as em mais detalhe. Todas são reformas relevantes em relação às quais há a expectativa de que transformarão o BNA num guardião mais forte e mais competente das reservas internacionais do país.

## 5.7 Transparência, abertura, acesso e o papel da sociedade civil

Transparência tem sido uma referência central a partir da qual tem sido medido o progresso, através desta análise. Nesta secção abordamos duas áreas específicas onde a transparência é importante, nomeadamente, nas indústrias extractivas e no processo orçamental. Também abordamos a tendência de fazer revisões do orçamento regularmente visto que isto é um problema específico no processo orçamental de Angola que desafia a transparência.

### 5.7.1 Transparência na Indústria Extractiva

O debate sobre transparência em Angola está relacionado, principalmente, com as indústrias extractivas e receitas provenientes desses sectores (principalmente petróleo e diamantes, mas as receitas do petróleo excedem em muito as receitas dos diamantes). Não tem sido claro para o público como é que o governo geriu as significativas receitas geradas pelo sector petrolífero entre 2004 e 2008. Não foi estabelecida qualquer legislação para indicar como é que esses fundos deveriam ser geridos. O crescimento das reservas internacionais indica que a maior parte das verbas foram aí depositadas, mas não providencia detalhes suficientes do manuseamento destes fundos. Para além da publicação das receitas do petróleo no site do Ministério das Finanças, o que tem sido feito desde 2004, a recente publicação das demonstrações financeiras auditadas da Sonangol deve representar um passo importante, na direcção certa, em termos de transparência. Lamentavelmente, este desenvolvimento positivo está nublado por importantes discrepâncias conforme documentado na parte II deste relatório.

Angola não aderiu à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI), a qual exigiria que o governo publicasse as receitas do petróleo, gás e minerais e isto, aparentemente, continua fora da agenda do governo. Juntar-se a esta iniciativa voluntária ajudaria a estabelecer uma estrutura de reconciliação das discrepâncias entre dados da Sonangol e do Tesouro. Além disso, abriria este processo ao público, através de uma participação institucionalizada de organizações da sociedade civil.

---

<sup>239</sup> As demonstrações financeiras estão disponíveis no websitedo Banco Nacional <http://www.bna.ao/default.aspx?c=257>

<sup>240</sup> IMF (2010b) op. cit.

<sup>241</sup> Ministério das Finanças (22 de Março de 2011): *Banco Nacional de Angola já tem Conselho de Auditoria* [http://www.minfin.gv.ao/press/news\\_264.htm](http://www.minfin.gv.ao/press/news_264.htm)

#### Caixa 4: O porta-estandarte SIGFE fundamentado?

O porta-estandarte do programa da modernização da gestão das finanças públicas tem sido o Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado - SIGFE. Portanto, é importante rever qual o papel que ele desempenhou durante a crise, o que é feito resumidamente nesta caixa. A implementação do sistema a partir de 2004 foi vista como produção de resultados positivos e havia grandes expectativas sobre a contribuição do sistema para mais melhorias na prestação de contas e apresentação de relatórios e, em consequência, para o aumento da transparência da execução orçamental. Contudo, foi reconhecido que havia um certo número de fraquezas, tais como a falta de dados rigorosos do lado das receitas. Os dados sobre a dívida eram igualmente fracos porque algumas das bases de dados das direcções de tesouro e de impostos são incompatíveis com o SIGFE. Foi considerado urgente tratar desta questão, através do desenvolvimento de interfaces automáticas. Foi igualmente referido que tentativas de instalar um terminal do SIGFE na Sonangol falharam, conduzindo a atrasos de até três meses no registo de despesas para-fiscais no sistema..

A implantação do SIGFE não foi completada em 2008, como planeado, e grandes dificuldades de capacitação continuam a impedir a viabilidade do sistema e 20% das despesas orçamentais ainda não estão registados no SIGFE. De acordo com o FMI, o progresso da formação para utilizadores do SIGFE tem sido ‘moderado’.. Entre os utilizadores, é reportada uma limitação que é a falta de mecanismos de suporte em caso de dificuldades técnicas. As fraquezas são confirmadas num relatório de 2009 sobre o impacto do projecto para a reforma fiscal de Angola, financiado pela USAID, que visava o fortalecimento da unidade de programação fiscal no Ministério das Finanças. Neste relatório é referido que “*as informações sobre despesas do Governo por algumas agências ainda não estão no SIGFE e, portanto, estão sujeitas a erro, ausência de relatórios ou relatórios tardios*”. Também refere que demorará vários anos antes que o SIGFE esteja “...completamente habilitado a incorporar as contas extra.” Para além desta incerteza acerca da qualidade dos dados gerados pelo sistema, há repetidas referências nas quatro revisões do SBA do FMI até agora que o SIGFE tem cobertura e fiabilidade limitadas.

Como acontece com outras partes do sistema de gestão das finanças públicas, a crise revelou as fragilidades do SIGFE. Uma falha grave no sistema, apontada pelo relatório de 2007 do CMI foi que não estabeleceu uma conexão entre os passos de cabimentação-liquidação-pagamento do processo de execução orçamental. Como já vimos acima, esta foi uma das falhas mais sérias no processo orçamental durante a crise, conduzindo a uma acumulação massiva de atrasados. Infelizmente, o potencial de usar o SIGFE para assegurar que a cabimentação seja apoiada por uma garantia de pagamento parece ter passado despercebido, nas considerações acerca da forma como fortalecer o sistema de gestão das finanças públicas. É surpreendente que não tenha figurado de forma significativa nos esforços para a reforma das autoridades. As características do SIGFE, exceptuando à margem do decreto 24/10 e nas secções sobre qualidade de dados, são muito pouco mencionadas no programa do FMI e, como tal não fazem parte das referências estruturais focadas na melhoria da gestão das finanças públicas. É importante que o FMI e outros parceiros internacionais se voltem a focar nesta questão e apoiem o governo para melhorar o sistema, investir na capacitação e suportar mecanismos desenhados em colaboração com usuários.

Embora aderir à EITI seja uma decisão a ser tomada pelo governo, as implicações da legislação Dodd-Frank nos EUA que entrarão em vigor a partir de 2012 não são opcionais. Tendo sido descrito como um “*passo histórico para garantir a transparência na indústria de energia*” esta legislação força as companhias da indústria extractiva registadas na SEC- (Securities and Exchange Commission) dos EUA a divulgar relatórios sobre quanto pagam aos governos pelo acesso ao seu petróleo, gás ou minerais <sup>242</sup>. Presentemente, 29 das 32 maiores companhias petrolíferas no mundo estão registadas na SEC, o que significa que a legislação tem uma grande abrangência (e não se aplica exclusivamente às

---

<sup>242</sup>Revenue Watch International (2010): U.S. PWYP Law 2010 - Sec. 1504, Dodd-Frank Wall Street Reform Act <http://resources.revenuewatch.org/en/official-document/us-pwyp-law-2010-sec-1504-dodd-frank-wall-street-reform-act>

companhias americanas ou ‘ocidentais’). Outras iniciativas semelhantes internacionais para promover a transparência na indústria extractiva podem estar a caminho de ser implantadas, mas até ao momento, a legislação Dodd-Frank é a única iniciativa concreta. Quando entra em vigor, a ideia é que poderia ser usada pela sociedade civil para levar os governos a prestar contas. Contudo, será um grande desafio para a sociedade civil angolana identificar, compilar e usar esta informação para ter uma imagem mais precisa das receitas do petróleo de Angola. Por exemplo, não esclarecerá quais as receitas da Sonangol, visto que a companhia petrolífera estatal não está coberta pela legislação.

### 5.7.2 Abertura e acesso a documentos orçamentais

Uma forma de medir o nível da transparência no orçamento de um país é através da International Budget Partnership’s Open Budget Initiative ( Iniciativa internacional de parceria de orçamento para orçamento aberto)<sup>243</sup>. Este estudo tem como base um questionário que cobre toda a documentação relevante do orçamento, com base nas melhores práticas internacionais. É levado a cabo em 85 países que estão classificados de acordo com a sua respectiva pontuação na escala.

Em 2010, a pontuação de Angola no OBI - Open Budget Index (Index de Orçamento Aberto) aumentou de 4% para 26%, mudando da categoria de países que providenciam ‘nenhuma ou escassa informação’ para a categoria dos países que providenciam ‘informação mínima’<sup>244</sup>. Embora ainda baixo em relação aos padrões internacionais, isto representou uma melhoria significativa. Este avanço deve-se quase exclusivamente ao facto do governo ter começado a disponibilizar a proposta de execução orçamental no website do Ministério das Finanças, antes da sua aprovação pela Assembleia Nacional. No passado, a proposta de orçamento só era considerada pública depois de ter sido aprovada pelo parlamento.

Infelizmente, a publicação da proposta orçamental não tem sido sistematizada com actualizações regulares. Em Agosto de 2010, a proposta orçamental de 2010 (que fez subir a posição de Angola no OBI) ainda estava disponível no website do Ministério das Finanças como ‘proposta orçamental’ e o orçamento de 2009 ainda aparecia como ‘orçamento corrente’ em implementação. O orçamento de 2010 promulgado nunca foi postado online. Outra preocupação levantada nas entrevistas foi que descarregar documentos orçamentais da internet, em certo momento de 2009, deixou de ser fácil, passando os documentos pdf para documentos de *scan* com 100 megabytes tornando quase impossível para as organizações da sociedade civil (com ligações lentas de internet) descarregar tais documentos. No entanto, deve ser referido que o website foi actualizado nos finais de 2010 com a proposta orçamental de 2011 num formato facilmente acessível<sup>245</sup>.

De acordo com um representante do Ministério das Finanças é uma ‘luta’ conseguir autorização para publicar documentos relativos ao orçamento<sup>246</sup>. Contudo, é problemático que o pessoal não esteja automaticamente autorizado a publicar certos documentos tais como a Proposta de Execução Orçamental, uma vez apresentados ao parlamento. Isto mostra que o governo está ainda a familiarizar-se com este tipo de relação com o público e ainda precisa de instalar o sistema correcto. A Assembleia Nacional também tem de desempenhar um papel mais proactivo na divulgação da informação sobre orçamento, mas este não é o caso e ela nem mesmo tem um website a funcionar. Como referido na análise da Lei 15/10, no quadro geral do processo orçamental acima, o artigo 74 afirma que documentos orçamentais ‘relevantes’ devem ser divulgados. Como já foi referido, há alguma

---

<sup>243</sup> <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-initiative/>

<sup>244</sup> International Budget Partnership (2010): Open budgets transform lives – the open budget survey 2010, [http://www.internationalbudget.org/files/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf)

<sup>245</sup> Ver <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspOrcaCorren.htm>

<sup>246</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

ambiguidade na forma como o artigo é formulado e a sociedade civil precisa de pressionar para que a interpretação deste artigo se torne a mais ampla possível.

Outro grande problema, em relação ao acesso aos documentos do orçamento em Angola, está ligado ao facto de que o documento chave do orçamento ou não existe ou é preparado com substancial atraso. Os relatórios trimestrais de execução orçamental são um bom exemplo, pois que não são produzidos. Será importante para o governo fazer o acompanhamento da implementação da referência estrutural exigindo a publicação daqueles a partir de Junho de 2011, que é o novo prazo, definido na quarta revisão do programa do FMI. Os relatórios de fim de ano da execução orçamental para 2008 e 2009 atrasaram imenso. O mais recente relatório de fim de ano que foi publicado no website do Ministério das Finanças é de 2007. O relatório de fim de ano para 2009 foi apresentado à Assembleia Nacional em Novembro de 2010, mas aparentemente nenhum relatório ainda tinha sido apresentado para o ano de 2008. Como anteriormente referido, o alargamento do prazo para apresentar o relatório de execução orçamental de fim de ano à Assembleia Nacional, de Abril para Setembro, viola as melhores práticas internacionais. Por outro lado, se isso significa que os relatórios são realmente elaborados, publicados e divulgados poderia representar uma mudança positiva.

A não existência de uma auditoria do orçamento, como acima discutido, é outra desvantagem. É de crucial importância que a Assembleia Nacional torne prática comum solicitar ao Tribunal de Contas para auditar o orçamento.

### 5.7.3 Revisões do Orçamento

Na parte II deste relatório foram referidas uma série de revisões orçamentais e a questão das fracas projecções da revisão do orçamento de 2010 foi brevemente discutida. Estas revisões do orçamento constituem, no nosso ponto de vista, um grande problema no processo orçamental de Angola. Elas não são o tipo de revisão de meio ano descritas nas melhores práticas da OCDE sobre transparência no orçamento que deve ser baseada numa actualização compreensiva da implementação do orçamento. De facto, as revisões do orçamento angolano não consideram as despesas executadas. Mais do que uma preocupação com as despesas reais, geralmente a razão para a revisão é a flutuação nos preços internacionais do petróleo, a componente fundamental no quadro macroeconómico do país. Estes desenvolvimentos externos habilitam, então, o governo a ajustar as suas receitas e despesas aumentando ou reduzindo. A tendência tem sido, geralmente, de aumentar (com 2009 como única excepção) conduzindo a despesas orçamentadas mais elevadas. Isto podia ser interpretado como irracional quando a execução orçamental tem sido geralmente baixa, em resultado da limitada capacidade de absorção do país. Além disso, como referido, não é tido em consideração quanto é que é gasto realmente. O principal problema com esta prática é que isso afecta o fluxo do processo orçamental apresentando novas propostas de orçamento cada seis meses, ao mesmo tempo que se mantém um ciclo anual de relatórios.

Isto podia talvez ser visto como aceitável em situações extremas tal como em 2009, embora se pudesse argumentar que o governo deveria ter previsto que o seu preço de petróleo, originalmente orçamentado, era demasiado optimista devido à queda livre dos preços, a partir de Julho de 2008. Em circunstâncias normais, este tipo de revisão de orçamento não devia ser aceite porque aumenta o fardo da administração central e dos membros da Assembleia Nacional e absorve a já restrita capacidade de outras partes críticas do processo orçamental. Isso também complica a habilidade das unidades orçamentais de planear, investir e prestar serviços e torna o monitoramento das despesas muito mais difícil por parte da Assembleia Nacional, membros da sociedade civil e, evidentemente, do próprio governo. Que valores orçamentais devem ser usados, por exemplo, para o relatório anual? Todos os deputados que entrevistámos declararam que esta prática era problemática para os seus esforços (incluindo o representante do MPLA que referiu que isto “*duplicava o trabalho*”<sup>247</sup>). Em 2010, o

---

<sup>247</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro de 2010.

orçamento revisto só ficou completado em Agosto, deixando as unidades orçamentais e os ministérios envolvidos na preparação do orçamento com tempo muito limitado para a elaboração da proposta orçamental para 2011<sup>248</sup>.

Visto pelo lado positivo, pode-se notar que, pelo menos, as revisões do orçamento estão a ser feitas de uma forma aberta e transparente, mesmo que o resultado final seja menos transparente, mais confuso acerca dos números e sobrecarregue o pessoal dos ministérios e os deputados.

Estranhamente, esta parece ser uma questão de pouca preocupação geral e o FMI – talvez, inadvertidamente – endossou-a na quarta revisão onde a discussão de políticas acerca do aumento dos investimentos públicos no orçamento 2011 é concluída: “*O acordo final foi que o orçamento de 2011 adoptaria uma posição cautelosa, seguindo largamente a proposta do pessoal; mas que esta posição poderia ser revista, a meio do ano, se os preços do petróleo evoluíssem mais favoravelmente do que o suposto.*”<sup>249</sup> Em primeira mão, isto podia parecer uma solução fácil para o FMI, em relação à preocupações acerca do aumento das despesas no orçamento, mas o problema é que esta negociação, indubitavelmente, resultará numa repetição, em 2011, dos problemas acima descritos. Em vez disso, o FMI devia enfatizar mais o apoio ao governo de Angola na melhoria das suas projecções e na identificação de um nível aceitável de investimento que estaria em vigor até ao fim do ano, com qualquer excedente a ser depositado no Fundo Soberano. As melhorias na previsão das receitas, que foram discutidas acima, devem permitir esta transição.

## 5.8 O papel da sociedade civil

A sociedade civil pode desempenhar um papel central na monitoração da preparação e execução de políticas orçamentais e isto pode contribuir para reforçar a transparência, responsabilidade de prestação de contas e eficiência na gestão das finanças públicas. A questão a que procuramos responder nesta secção é se a sociedade civil angolana melhorou o seu desempenho deste papel, desde que foi publicado o primeiro relatório do orçamento do CMI, em 2007. No anterior relatório, a exigência de boa governação económica, por parte da sociedade civil angolana, era descrita como fraca. Desde então, o trabalho sobre o orçamento permanece na agenda de umas poucas organizações activas da sociedade civil (OSCs) e foi produzido um livro de textos da sociedade civil sobre o processo orçamental, como recomendado pelo relatório de 2007 do CMI. O orçamento nacional foi, igualmente, um dos principais tópicos da terceira Conferência da Sociedade Civil que teve lugar em 2009 em Benguela. Para além da conferência da sociedade civil mais alargada, a Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (mais conhecida simplesmente pelo seu acrónimo ADRA) e a Rede da Sociedade Civil de Educação Para Todos realizaram uma conferência, em Dezembro de 2009, para discutir o orçamento de 2010<sup>250</sup>.

Nesta secção, será dada uma especial atenção a duas OSCs de Angola que se destacaram pelo seu trabalho relativo ao orçamento. A primeira é a Comissão da Igreja Católica para Justiça e Paz (CCJP) e a segunda é a ADRA. O trabalho de outras organizações a que nos referimos durante a pesquisa para este relatório é igualmente descrito em resumo. A secção final faz algumas sugestões para como o encaminhar para a sociedade civil.

---

<sup>248</sup> Ver prazos descritos na secção acima sobre a nova lei quadro do orçamento.

<sup>249</sup> FMI (2011): *Angola: Quarta Revisão ao abrigo do Acordo de Stand-By* p. 6 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24647.0>

<sup>250</sup> ADRA & Rede EPT – Angola (2009): Relatório da Conferência Nacional sobre o OGE 2010 Angola. <http://www.didosweb.com/LinkClick.aspx?fileticket=Xgrfy737hpM%3d&tabid=93&mid=442&language=pt-PT>

### 5.8.1 O manual do orçamento

Uma iniciativa que foi destacada em várias entrevistas com representantes da sociedade civil foi o desenvolvimento de um Manual do OGE de Angola que foi financiado pelo Programa de Apoio aos Actores Não Estatais – PAANE da Comissão Europeia<sup>251</sup>.

O Banco Mundial facilitou o processo para desenvolver o manual com substancial participação da sociedade civil. O processo começou positivamente com muito empenhamento e debate acerca da abrangência do manual, mas terminou com o desapontamento de alguns porque não teve em consideração muitas das recomendações, na forma e conteúdo, feitas pelas OSCs envolvidas na iniciativa. Várias pessoas que entrevistámos declararam que afinal não foi tão útil como poderia ter sido. Um sentimento comum foi que o manual devia ter sido mais simples e prático e mais do que uma organização expressou que sentia que tinham estado a desperdiçar tempo e recursos, ao participarem no processo<sup>252</sup>.

A página 73-do manual fornece uma introdução detalhada da legislação para o orçamento angolano, mas é bastante teórica e inclui poucas ferramentas e métodos práticos que sugiram como começar a trabalhar nas questões do orçamento no contexto de Angola. Era disto que muitas organizações angolanas precisariam para iniciarem a trabalhar sobre o orçamento. O manual foi largamente distribuído em 2010, mas já necessita de ser actualizado para reflectir a nova legislação sobre o orçamento, na sequência da adopção da nova constituição, em Fevereiro de 2010. Considerando a conteúdo geral do manual, assim como as observações menos positivas feitas pelas organizações envolvidas na sua compilação (as quais seriam supostamente os seus usuários finais), o exercício pode ser visto como uma oportunidade não aproveitada para ter mais organizações envolvidas no trabalho sobre o orçamento.

### 5.8.2 As principais organizações a trabalhar em questões de orçamento

#### CCJP

A Igreja Católica e a sua **Comissão para Justiça e Paz (CCJP)** foi elogiada no relatório de 2007 do CMI e descrita como: “...sem dúvida o mais importante daqueles que se focaram sobre questões orçamentais e de finanças públicas em Angola.”<sup>253</sup> Este papel foi parcialmente atribuído à Carta Pastoral de 2006 sobre justiça económica (publicada pela liderança da Igreja) e parcialmente ao seu papel na primeira Open Budget Initiative (OBI) da International Budget Partnership (IBP), em 2006. Desde então, a CCJP levou a cabo pesquisas para mais duas consecutivas versões do Estudo OBI (2008 e 2010)<sup>254</sup>. A CCJP e os seus parceiros internacionais (IBP e um consórcio de agências católicas de desenvolvimento) deviam ser elogiados pela sua consistência em manter este trabalho pioneiro, durante seis anos. Esta é o tipo de abordagem que é necessária para construir uma base sólida para a partir dela fazer advocacia mas que, infelizmente não abunda muito no meio da sociedade civil de Angola. Embora a CCJP mereça crédito por ter mantido o trabalho analítico, infelizmente tem tido

---

<sup>251</sup> PAANE (2009): *Manual do Orçamento Geral do Estado de Angola*, <http://paaneangola.org/modulos/arquivo/arquivos/20100419101546.pdf>

<sup>252</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro de 2010.

<sup>253</sup> Isaksenet. al.(2007) op. cit. p. 68

<sup>254</sup> As constatações deste relatório foram referidas na secção sobre abertura e acesso a documentos sobre orçamento

muito menos voz nas suas constatações e não tem levado a cabo muita advocacia sistemática sobre questões ligadas ao orçamento<sup>255</sup>.

Havia, igualmente, grandes expectativas sobre o início da monitorização compreensiva do orçamento (monitorização social) por parte da CCJP depois de isto ter sido declarado na Carta Pastoral de 2006. Infelizmente, este exercício foi muito demorado a chegar ao terreno, em parte como resultado do que parece ter sido demora da liderança da igreja, assim como dificuldades de capacidade interna e dificuldades de acesso à informação<sup>256</sup>. Em 2010, a CCJP reiterou, na sua reunião anual, o seu compromisso de levar a cabo monitorização do orçamento, no país inteiro. Como resultado deste trabalho, a Comissão para a Justiça e Paz local, no Lubango, iniciou agora o seu próprio projecto de monitorização do orçamento.

## ADRA

A ‘*pole-position*’ das OSCs que trabalham com questões do orçamento parece ter sido ocupada pela ADRA que é uma das organizações mais habilitadas e competentes no sector.

A ADRA foi o principal motor, por trás da conferência sobre orçamento nacional, nos finais do ano de 2009 e realizou um mapeamento das OSCs interessadas em questões do orçamento. Este mapeamento mostrou que organizações que trabalham com questões sociais, tais como saúde e educação tinham grandes dificuldades para compreender o orçamento<sup>257</sup>.

A organização assumiu a liderança do Observatório Político Social de Angola – OPSA sobre assuntos relacionados com orçamento, publicando dois documentos que analisam as propostas orçamentais para o orçamento revisto, em Agosto de 2010 e o orçamento de 2011, em Dezembro de 2010, em nome desta rede de trabalho<sup>258</sup>. O mais recente dos dois documentos foca quatro aspectos do orçamento de 2011:

1. Os sectores sociais e a agricultura
2. As assimetrias regionais
3. A base das receitas e a diversificação da economia
4. A execução orçamental

O documento elogia o Ministério das Finanças pela publicação da proposta orçamental no seu website, mas acha que a participação limitada na preparação do orçamento resulta num orçamento que não responde às necessidades dos cidadãos. Ao mesmo tempo, como que criticando o governo por isso, também comenta que as OSCs parceiras e os partidos políticos não aproveitaram a informação disponível para criar mais debate acerca das prioridades do orçamento: “*Parece haver uma fraca capacidade para tomar posições [sobre o orçamento] e um fraco envolvimento de membros e simpatizantes nas discussões...*”<sup>259</sup>. Analisa, sumariamente, a execução orçamental com base nos valores de 2009 e regista que ministérios e outras unidades orçamentais são, frequentemente, deixados sem fundos, durante períodos prolongados, o que resulta em numerosos bloqueios na execução

---

<sup>255</sup> Para além de trabalhar em questões orçamentais, a CCJP também se focou nas indústrias extractivas e publicou relatórios sobre o sector petrolífero em 2008 e sobre o sector diamantífero em 2010.

<sup>256</sup> Entrevistas, Luanda, Setembro de 2010

<sup>257</sup> Entrevista, Luanda, Setembro de 2010

<sup>258</sup> OPSA/ADRA (2010): *Análise da Proposta do OGE*, Luanda, Agosto de 2010 e OPSA/ADRA (2010): *OGE 2011 – Elementos para o debate*, [http://cnsc2009forum.bligoo.com/media/users/4/211695/files/23110/An lise da Proposta de OGE para 2011.pdf](http://cnsc2009forum.bligoo.com/media/users/4/211695/files/23110/An%20lise%20da%20Proposta%20de%20OGE%20para%202011.pdf)

<sup>259</sup> *Ibid.* p. 3: *Parece existir uma fraca capacidade de argumentação das suas posições e um fraco envolvimento dos seus militantes e simpatizantes nas discussões...*

orçamental. Também lamenta que o nível de execução orçamental tenha sido muito baixo tanto no que se refere à arrecadação de receitas e às despesas em 2009. Estes são pontos importantes. Entretanto, deve ser tido em conta, como mostrámos neste relatório, que 2009 foi um ano excepcional para as finanças públicas angolanas e poderia ser mais justo analisar os valores de 2008 para conseguir uma melhor compreensão geral da execução orçamental.

Na sua análise da proposta orçamental de 2011, a ADRA aponta para os baixos investimentos na saúde e na educação em Angola, em comparação com outros países da região<sup>260</sup>. As tendências na evolução das despesas com saúde, educação e agricultura são apresentadas mostrando um ligeiro decréscimo nos montantes orçamentados para saúde e educação, mas um aumento no montante orçamentado para a agricultura. E a ADRA continua a abordar um número de outras questões e conclui com recomendações para a sociedade civil, partidos políticos e o governo. As recomendações da sociedade civil, que são partilhadas pelos autores deste relatório, são:

Grupos da sociedade civil com diferentes focos temáticos podiam aumentar a eficiência do seu trabalho através do estudo e distribuição do orçamento nacional.

A sociedade civil podia fazer advocacia para as prioridades locais se reflectirem no orçamento.

Entretanto, recomenda-se que os partidos políticos articulem políticas orçamentais alternativas mais claramente, reforcem a qualidade dos debates sobre o orçamento na Assembleia Nacional e a monitorização da execução orçamental, tanto a nível central quanto local. As recomendações mais importantes para o governo são tornar a preparação do orçamento num processo participativo, realocar fundos das despesas militares e segurança para despesas a favor dos pobres (sectores sociais, agricultura e sector de transformação), reforçar eficiência e controlo da execução orçamental para reduzir a corrupção e fortalecer a capacidade das instituições estatais. Em relação às receitas, o documento recomenda uma revisão do imposto sobre rendimentos para melhorar a redistribuição dos rendimentos e alargar a base tributária para diminuir a dependência do sector petrolífero<sup>261</sup>. Estas são recomendações gerais altamente relevantes que são largamente partilhadas pelos autores deste relatório.

Após ter dado este primeiro passo vital para o trabalho sobre o orçamento, a ADRA necessita, primeiro, de garantir a continuação da pesquisa. Isto pode ser feito através da identificação de áreas chave para actualizar quando o governo publica um novo orçamento. É importante a este respeito criar uma base de dados para ser capaz de facilmente monitorar, por exemplo, as tendências de alocações para diferentes sectores. É também importante continuar a monitorar as diferenças entre alocações e despesas reais e não as confundir.

Em segundo lugar, a ADRA precisa de trabalhar no cronograma e divulgação da pesquisa. O relatório de 2011 foi difundido a 13 de Dezembro de 2010, dois dias antes do orçamento ser aprovado, o que não é suficientemente antecipado para provocar impacto significativo<sup>262</sup>. Também não foi publicado no website da organização. Para ter um bom impacto, um relatório como este precisa de coincidir com o momento em que o Executivo apresenta a sua proposta orçamental à Assembleia Nacional.

---

<sup>260</sup> A comparação está baseada no relatório de 2009 do PNUD (sem mais detalhes de referência) usando os números de 2006 para a saúde e os números de 2000-2007 para a educação.

<sup>261</sup> É interessante verificar que a ADRA foi a única OSC das entrevistadas que levantou preocupações acerca do conteúdo da reforma tributária e o facto de não estar sujeita a consultas com a sociedade civil.

<sup>262</sup> Infelizmente, o documento divulgado não está datado e a data referida aqui é a data em que o documento foi recebido pelos autores deste relatório. A ADRA podia ter divulgado o mesmo documento para outros receptores, mais cedo.

O terceiro e mais importante passo será envolver-se em advocacia sistemática sobre o cumprimento das recomendações. Isto depende de pontos de acesso ao sistema político, o que é um desafio no contexto de Angola. A ADRA, entretanto, já deu o primeiro passo garantindo convites para a 5ª Comissão sobre Economia e Finanças da Assembleia Nacional onde foi capaz de apresentar os seus pontos de vista. No entanto (e dizendo muito sobre o contexto de Angola) a ADRA só foi convidada *depois* do orçamento ter sido aprovado, mas isto é, ainda assim, uma impressionante penetração.

Outras organizações que abordam questões de orçamento.<sup>263</sup>

Nesta secção providenciamos um instantâneo de outras importantes organizações que trabalham com questões orçamentais. A impressão geral é que muitas das iniciativas permanecem isoladas o que resulta numa abordagem geral altamente fragmentada do trabalho sobre orçamento entre as OSCs de Angola.

Outras organizações que foram mencionadas nas entrevistas incluíam a Plataforma da Mulher em Acção, a qual embarcou numa análise do género no orçamento. Este é um ponto de entrada para o trabalho sobre o orçamento altamente relevante, mas igualmente muito desafiador.

Uma organização que está a concentrar-se na crescente prestação de contas através da monitorização do orçamento e análise do sector orçamental é o **Conselho das Igrejas Cristãs em Angola - CICA** nas quais as antigas igrejas das missões protestantes são os actores que estão na liderança. O CICA é financiado pela Ajuda da Igreja Norueguesa e iniciou actividades de monitorização do orçamento em três municípios em Benguela, Kwanza Sul e Uíge. O CICA envidou grandes esforços para organizar grupos e conseguir manter um diálogo com as administrações municipais. Contudo, resultados concretos deste trabalho ainda têm que ser materializados.

**OPSA** foi mencionada em diversas entrevistas e foram considerados muito activos. No entanto, o seu envolvimento é grandemente através da ADRA e não está claro que valor acrescentado a rede apresenta para este trabalho. O seu website já não está disponível.

**Save the Children** trabalhou em orçamentos para crianças no passado. Em 2008, colaborou com o Centro de Estudos e Investigação Científica – CEIC da Universidade Católica numa publicação tratando do bem-estar das crianças de Angola. A publicação incluía valores orçamentados para investimentos sociais.

A **CARE internacional** também foi mencionada porque produziu um manual sobre finanças locais. No entanto, não ficou claro se este manual foi desenvolvido para OSCs ou para as administrações municipais.

A **Open Society Initiative** é uma organização interessante porque é uma ONG internacional (parte da rede OSISA financiada por George Soros) implementando trabalho de governação e orçamento em Angola. É a única organização que usou o manual do orçamento da sociedade civil para formações para organizações parceiras e também apoiou parceiros a envolverem-se em monitorização do orçamento. É um actor forte que tem sido capaz de atrair pessoal altamente qualificado e desempenha um papel chave na formação de organizações locais em técnicas de análise orçamental.

Uma organização que detém um não utilizado potencial semelhante para coordenação de trabalho sobre orçamento é o **Centro de Desenvolvimento e Parcerias de Angola – CDPA**. O CDPA focou o seu trabalho na questão da descentralização mas está bem colocado para coordenar um grupo de OSCs

---

<sup>263</sup> Oito representantes da sociedade civil foram entrevistados para este estudo e, nitidamente, não foi possível conseguir uma visão completa do trabalho sobre orçamento que está a ser feito em Angola. Seria de grande ajuda se a ADRA publicasse no seu website o mapa que elaborou das organizações que trabalham sobre questões do orçamento.

que trabalham com questões de orçamento. Isto poderia ajudar a trazer mais coerência para as várias iniciativas a decorrer as quais parecem ser uma necessidade.

### **Caminho a seguir para trabalho da sociedade civil sobre o orçamento**

Há uma necessidade urgente das organizações da sociedade civil de Angola desempenharem um papel mais forte ao levarem o governo a prestar contas e pressionar para mais transparência e eficiência na gestão das finanças públicas. Isto não tem sido fácil nos anos marcados pelos impactos da crise económica e financeira mundial e a situação política volátil, uma vez que as mudanças ocorreram muito rapidamente. Por outro lado, as OSCs não têm sido suficientemente boas no uso de pontos de entrada providenciados por esta situação.

Por exemplo, é lamentável que nenhuma OSCs pareça ter estado a par da revisão da lei 15/10 de 14 de Julho sobre o quadro geral do processo orçamental. Como acima vimos esta lei teve como resultado algumas melhorias graduais mas também alguns retrocessos no processo orçamental de Angola, em comparação com as melhores práticas internacionais. Com este conhecimento detalhado do processo orçamental e melhores práticas, a CCJP estava em posição vantajosa para criar debate acerca desta reforma e influenciar o texto da nova lei. Nenhuma organização está a acompanhar a evolução do programa do FMI ou a usar isto como ponto de partida para influenciar políticas governamentais. Isto é assim apesar do facto do FMI ser obrigado a encontrar-se com a sociedade civil se houver um pedido das organizações locais.

Em paralelo com as sugestões acima feitas, especificamente em relação ao promissor trabalho da ADRA, as OSCs angolanas, em geral, necessitam de investir no reforço da análise orçamental com um foco num orçamento mais consistente e advocacia relacionada. A advocacia necessita de ser implementada sistematicamente e no tempo certo. As organizações devem, por exemplo, insistir em documentos sobre o orçamento que devem ser publicados e distribuídos em conformidade com o Artigo 74 da lei 15/10 que aborda a divulgação dos documentos sobre o orçamento. Além disso, as OSCs que trabalham com questões orçamentais devem insistir em serem convidadas para as audições do orçamento organizado pela 5ª comissão da Assembleia Nacional.

O trabalho deve ser realizado numa base contínua e não só com objectivo de uma conferência anual como uma organizada pela ADRA nos finais de 2009, embora isto represente um importante ponto de partida. Mais organizações devem vir para a cena e mais grupos organizados, tais como a ADRA e a representação da OSISA em Angola, podiam desempenhar um papel vital no aprovisionamento de organizações menos desenvolvidas com os necessários instrumentos para embarcarem neste tipo de trabalho.

Para apoiar este processo, no entanto, o manual do orçamento da sociedade civil precisa de ser actualizado para se adequar à nova legislação. Deverá tornar-se mais prático e de fácil uso, tomando em consideração os sucessos e as falhas da primeira tentativa. Acima de tudo, o objectivo deve ser desenvolver um manual simples e prático talhado à medida das especificidades do orçamento nacional angolano, para ajudar as organizações e seus membros, alguns com pouca instrução, para aumentar a transparência, prestação de contas e eficiência na gestão das finanças públicas de Angola.

## **5.9 Resumo da parte III**

Os anos de 2008 a 2010 foram anos repletos de eventos para Angola e destacaram a necessidade de uma reforma na gestão das suas finanças públicas. Esta reforma tem sido executada em várias frentes, conduzidas pelo governo e outros intervenientes.

Um dos principais impulsionadores da reforma foi o envolvimento do FMI através do Acordo de Stand-by (SBA) aprovado em 2009. Para além de providenciar US\$1,4 biliões, este programa contribuiu para aumentar a credibilidade das políticas económicas de Angola e desempenhou um papel

importante ajudando Angola a obter um rating de crédito internacional de B+. O SBA procurou, entre outras coisas, limitar a acumulação de dívidas, o que se revelou difícil. A quarta revisão foi adiada, levando a preocupações de que o programa tivesse saído do seu curso, embora tenha sido finalmente terminada no princípio de Fevereiro de 2011. Se se conseguir que o programa prossiga normalmente até à sua conclusão, continuará a aumentar a credibilidade de Angola no seio dos investidores estrangeiros, subindo, possivelmente, a sua notação de crédito.

A reforma de execução orçamental tem sido prosseguida pelo governo através de dois canais: a contratação da Ernst & Young, para providenciar apoio, e a introdução, pelo governo, de um conjunto de nova legislação sobre políticas fiscais e de investimento público.

Até à data pouco se sabe acerca do contrato da Ernst & Young devido a questões de confidencialidade, porém um memorando do Ministério das Finanças indica que o foco do mesmo tem sido rever a situação dos atrasados. Este relatório salienta que apesar do facto do trabalho da Ernst & Young ter diagnosticado o problema, incluindo as violações flagrantes das regras de execução orçamental, o governo decidiu liquidar as dívidas, aparentemente sem chamar à responsabilidade os funcionários públicos que violaram as regras. Garantir a aplicação das regras existentes é um desafio fundamental para a melhoria da gestão das finanças públicas. Este relatório considera que a responsabilidade por exigir a prestação de contas, por parte dos funcionários públicos, poderia ser assumida por um Tribunal de Contas reforçado e independente e que uma comissão anti-corrupção poderia desempenhar um papel de suporte.

No que diz respeito à nova legislação, foram adoptados, durante 2010, várias leis e decretos relativos à execução orçamental, ao Programa de Investimento Público (PIP), contratação pública e ao processo orçamental geral. É muito cedo para afirmar que o Decreto-Lei 24/10 irá fortalecer os controlos de execução orçamental mas os primeiros sinais não são promissores. Se o compararmos à anterior legislação existe muita repetição em torno das regras de cabimentação, liquidação e pagamento. Estas são áreas que foram já fortemente violadas no passado e não se percebe em que medida a sua repetição irá alterar a presente situação. O decreto relativo ao PIP, embora geralmente claro e directo não apresenta um novo sistema de aprovação de projectos e deixa muito pouco tempo para que ministros e governos provinciais possam propor e comentar as novas propostas. A legislação acerca do processo orçamental traz também apenas algumas mudanças positivas e contém várias insuficiências, incluindo requisitos de auditoria não vinculativos, formulações não vinculativas sobre transparência do orçamento, um ciclo de orçamento com muito pouco tempo para se poder envolver a Assembleia Nacional e uma séria falta de atenção à emissão de relatórios trimestrais de execução orçamental. Para além disso, se se pretende que estas leis e decretos venham realmente a surtir efeitos, o executivo tem de se focar na garantia da aplicação das suas disposições.

Outras áreas de reforma relevantes para este relatório são as receitas, despesas e a gestão da dívida.

No que se refere às receitas, foi desenvolvido um modelo para projectar as receitas petrolíferas. Em termos de gestão de receitas petrolíferas, o FMI encorajou o governo a adoptar um Fundo Soberano. No entanto, o governo parece ter recuado nisto. Em Setembro de 2010, foi aprovada pelo Conselho de Ministros uma reforma fiscal geral que constava no SBA como um indicador de referência. Os consultores de gestão McKinsey&Co foram contratados para ajudar a elaborar o programa de reforma, mas são poucos os detalhes desta reforma que são do conhecimento público.

Entretanto, em relação às políticas de despesas, o governo iniciou várias reformas. Em primeiro lugar, foram feitas tentativas de eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis, mas o empenho nestas desfaleceu em 2010 (aparentemente por receio de uma reacção pública), permanecendo incerto o futuro desta reforma. Em segundo lugar, foram tomadas medidas em prol dos gastos sociais e das assimetrias regionais. Será necessário que o governo continue a visar as questões de priorização, qualidade e eficácia destas despesas. É também preciso abordar a qualidade da informação relativa à situação social do país que continua a ser pobre.

Para melhorar a gestão da dívida pública, o governo criou uma unidade especializada em gestão da dívida pública e, em conjunto com o FMI, está a desenvolver uma estratégia de gestão da dívida. Existem planos para emitir Euro-obrigações, o que poderá ter um efeito positivo em termos de aumentar a demanda de transparência por investidores estrangeiros.

No rescaldo da crise, o governo insistiu em seguir a ‘a política dura do Kwanza’, porém a abordagem mais sólida para permitir que o Kwanza recuperasse força teria sido através de reformas fiscais (em particular através duma redução da défice fiscal não petrolífero). Numa nota mais positiva, o Banco Nacional tornou-se um ponto central para a reforma, através do programa do FMI com medidas específicas que irão, espera-se, melhorar a gestão das reservas internacionais

O aumento da transparência é um indicador de referência para medir o progresso ao longo desta análise e há dois temas a este respeito que merecem mais atenção.

O primeiro é o sector extractivo. Desde 2004 que a informação acerca das receitas petrolíferas tem sido publicada no website do Ministério das Finanças e, recentemente e pela primeira vez, a Sonangol disponibilizou os seus relatórios de contas auditados. Infelizmente, este desenvolvimento positivo foi marcado por grandes discrepâncias de dados nos valores reportados por diferentes fontes governamentais, não tendo sido possível neste estudo reconciliá-los.

Embora Angola não seja um membro do EITI – Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas (em inglês, Extractive Industries Transparency Initiative), a legislação Dodd-Frank dos EUA poderia exigir mais transparência no pagamento das receitas do petróleo. Isto terá efeitos a partir de 2012 e abrange empresas registadas na SEC - Comissão de Valores e Câmbio dos EUA (em inglês US Securities and Exchange Commission), mas infelizmente não se aplica à Sonangol.

O segundo tema é transparência no próprio orçamento. Angola registou grandes melhorias em 2010 no Índice de Orçamento Aberto do International Budget Project (IBP), mas apesar de estes ganhos serem positivos, o país continua categorizado como uma nação que disponibiliza ‘informação mínima’ sobre o seu orçamento. A legislação existente estipula que os documentos orçamentais ‘relevantes’ devem ser divulgados. A sociedade civil precisa de pressionar para uma interpretação deste artigo, o qual é tão amplo quanto possível.

As revisões frequentes ao orçamento, levadas a cabo durante o ano fiscal, tornam a monitorização do orçamento ainda mais difícil. Em circunstâncias normais este tipo de revisões ao orçamento não deviam ser aceites já que sobrecarregam a administração central e os membros da Assembleia Nacional e absorvem capacidade, já reduzida, de outras partes críticas do processo orçamental.

Voltando-nos para a sociedade civil angolana e o seu trabalho em torno do fortalecimento da gestão das finanças públicas, é louvável que tenha sido desenvolvido um manual de orçamento para ajudar as organizações não governamentais a envolverem-se no processo orçamental. No entanto, o manual precisa de ser actualizado para acomodar a nova legislação e a nova Constituição; seria igualmente benéfico se fosse mais prático e de fácil uso para o utilizador. Algumas OSCs levaram a cabo um trabalho orçamental importante mas não aproveitaram ao máximo as oportunidades e os pontos de entrada que surgiram com a crise financeira, para defender mudanças na gestão das finanças públicas de Angola. As OSCs angolanas, no geral, precisam de investir no reforço das suas capacidades de análise do orçamento e melhorar o tempo e a qualidade da sua acção.

## 6. Conclusão

Neste relatório analisamos o impacto de duas tendências ou desenvolvimentos interligados – as mudanças políticas internas e a crise financeira e económica mundial – sobre a reforma do sistema orçamental e a gestão das finanças públicas (GFP) de Angola no período de 2008 a 2010. Concluimos este relatório com uma discussão sobre a profundidade e sustentabilidade destas reformas. A crise terá sido, realmente, um sinal de alarme e terá o governo sabido tirar partido da crise para resolver os problemas que há muito se arrastavam nos sistemas do orçamento e da GFP? Será que as reformas implementadas vão ter um impacto duradouro na governação económica de Angola, através da melhoria da prestação de contas, transparência e eficiência na gestão das finanças públicas? E quais são as suas hipóteses de sucesso a longo prazo no contexto angolano?

A crise económica e financeira mundial colocou a maior parte das economias mundiais sob grande pressão e as intervenções do governo devem ser vistas a esta luz. No entanto, fica claro que a crise expôs uma série de deficiências existentes no sistema da gestão das finanças públicas. Estas deficiências foram exacerbadas pelo ritmo acelerado da actividade política e económica em 2008 quando a crise atingiu Angola.

A resposta mais decisiva do governo à crise foi monetária. Essa resposta foi sustentada pela grande quantidade de reservas internacionais acumuladas desde 2004 que permitiram uma intervenção forte no mercado cambial, no início da crise. No entanto, este método foi posto de parte, quando no final de Abril de 2009, a procura por divisas começou a fugir do controlo. Neste período, o Banco Nacional usou cerca de US\$ 8 biliões para intervir no mercado e então decidiu vender montantes limitados de dólares a uma taxa fixa de 78 Kz/US\$. Embora as autoridades não pudessem ter respondido diferentemente à crise quando ela atingiu Angola, este relatório considera que a fragilidade e insustentabilidade a longo prazo da ‘política do Kwanza forte’, dependente das altas receitas do petróleo, foi grandemente exposta. Porém, o governo não parece estar preparado para quebrar com esta política que considera ainda a forma mais viável de manter o Kwanza estável e a inflação sob controlo.

Duas outras deficiências chave da GFP de Angola reveladas pela crise foram as dificuldades que o governo enfrentou para gerir as receitas e controlar a execução orçamental.

A gestão das receitas é gravemente prejudicada pelo sistema paralelo de finanças públicas das despesas para-fiscais geridas pela companhia nacional de petróleo, a Sonangol. Tal como documentado neste relatório este problema persiste. Números oficiais indicam que a Sonangol gastou US\$ 5,3 biliões em nome do governo e reteve outros US\$ 2,6 biliões em espécie, em 2009, quando o valor das receitas petrolíferas do governo foi à volta de US\$ 14,6 biliões. Este montante esteve a cerca de metade do nível de 2008 e apenas metade desse foi transferido para o Tesouro. As receitas estiveram a metade do nível de 2008 e deste montante apenas metade foi transferida para o Tesouro. Esta situação fez com que fosse difícil para o Ministério das Finanças conduzir as finanças públicas de uma forma prudente, durante a crise. Não era possível alocar ao orçamento verbas excedentes dos anos anteriores pois haviam sido depositadas nas reservas internacionais e não se puderam angariar fundos emitindo obrigações porque não havia interesse do mercado. O resultado foi uma grave crise de liquidez no Tesouro.

Esta situação, juntamente com a incapacidade do Ministério das Finanças de controlar as despesas das unidades orçamentais (pois que elas continuavam a não aderir à existente legislação sobre orçamento) enfraqueceu, de modo significativo, a resposta de Angola à crise. Foram feitas tentativas, nomeadamente no orçamento revisto de 2009, para reduzir os gastos em 16,6%. Embora os valores orçamentados indiquem que esta redução foi alcançada, ela não inclui a acumulação de atrasados que alcançou os US\$ 9 biliões durante 2009, o que aconteceu em resultado das unidades orçamentais continuarem a assumir compromissos, principalmente com empresas de construção. Os compromissos violavam as regras existentes da execução orçamental mas, depois de tantos anos a negligenciar o cumprimento destas regras, isto não deveria ter surpreendido as autoridades. As regras foram

grandemente negligenciadas, em consequência das enormes necessidades de reconstrução do país, após a guerra, das expectativas das populações em relação a ‘dividendos da paz’ (através de melhorias nas infra-estruturas e na prestação de serviços) e da abundância das receitas do petróleo. Esta situação abriu uma enorme janela de oportunidade para fraude e má gestão dos fundos públicos e quando as receitas diminuíram devido à queda nos preços do petróleo, o impacto desta fraca gestão das finanças públicas foi seriamente sentido.

As reformas implementadas para tratar destas questões foram, em grande parte, conduzidas pelo governo, mas também foram impulsionadas pelo FMI e pelo seu Acordo de Stand-by, o qual articulou uma série de reformas.

O programa do FMI é estruturado à volta de três pilares: políticas fiscais, políticas monetárias e o sector financeiro e destacou uma longa lista de reformas relevantes. Embora um programa do FMI de 27 meses possa ajudar a lançar um processo de reforma, não providencia necessariamente reformas sustentáveis a longo prazo. A duração limitada do programa (e sua associada e apertada monitorização da política económica de Angola) é exacerbada pelo facto de que o empréstimo foi grandemente providenciado com a uma antecipação de 80% dos fundos, programados para desembolso dentro dos primeiros 15 meses. Isto reduz os incentivos do governo para completar o programa se considerar que estão a fazer demasiados sacrifícios para o manterem a funcionar. Nomeadamente, no final de 2010, o governo já tinha começado a recuar nalguns dos seus compromissos tais como a promessa para eliminar faseadamente os subsídios aos combustíveis e usar o Fundo Soberano para poupar alguma da riqueza do petróleo para as futuras gerações. É assim crucial para as suas hipóteses de sucesso a longo prazo que as reformas apresentadas pelo FMI sejam assumidas pelo governo até ao máximo da sua extensão.

O envolvimento da Ernst & Young detém mais potencial para deixar um impacto positivo duradouro sobre a gestão das finanças públicas, embora ainda haja algumas preocupações relativas a este relacionamento. Para começar, a firma foi posta a trabalhar sob uma cláusula da mais estrita confidencialidade e isto representa uma oportunidade falhada para lançar luz sobre a gestão das finanças públicas. Felizmente, em 2010, o Ministério das Finanças fez circular informação, tal como os memorandos sobre a acumulação dos atrasados, o que compensou esta falta de transparência. O que conta a favor deste esforço ter um impacto duradouro é que o governo é completamente responsável por esse relacionamento. A contratação da firma é o único e mais forte indicador de que o governo está verdadeiramente empenhado em resolver a questão dos atrasados o mais breve possível e talvez ainda abordar as despesas sem controlo. A mais alta prioridade do governo parece ter sido pagar às empresas. Isto está ilustrado pela decisão de pagar, mesmo com as violações grosseiras das regras do orçamento, o que parece ter sido feito por medo de que a economia paralisasse caso os pagamentos não fossem liquidados. Contudo, as iniciativas legislativas mostram que há algum nível de compromisso para resolver também a falta de controlo das unidades orçamentais.

Para mostrar que este compromisso é real, o governo precisa de mudar o seu foco da legislação para a prática. O Decreto 24/10 (sobre controlos orçamentais) é um bom exemplo. Este enfatiza, grandemente, a complexidade do quadro jurídico mas, em vez de resolver este problema, parece agravá-lo. A nova lei sobre regras de contratação pública é igualmente complexa. O Decreto 31/10 sobre o Programa de Investimentos Públicos (PIP) parece, pelo menos, muito claro e lógico, mas torna-se muito limitado como quadro de avaliação de projectos, que é uma das reformas na agenda do governo e do FMI. Para aprofundar os esforços de reforma, o governo precisa de consolidar e simplificar legislação, investir de forma significativa na capacitação de todas as unidades orçamentais para que se habilitem a cumprir as novas leis e, fundamentalmente, penalizar as unidades orçamentais não cumpridoras. Este esforço necessita de ser feito a par com o fortalecimento da independência do Tribunal de Contas, conferindo-lhe ao mesmo tempo uma posição em que seja capaz de obrigar as unidades orçamentais a prestar contas. No entanto, estes esforços estão em contradição com a política económica angolana onde muitos indivíduos detêm interesses estabelecidos e onde há uma crescente pressão para o aprovisionamento de serviços ou benefícios tangíveis (a qualquer preço) antes das próximas eleições legislativas, em 2012.

Este relatório conclui que há quatro reformas vitais para aperfeiçoar a gestão das receitas em Angola. Elas são o reforço das projecções da receita pública (a qual tem estado na agenda desde antes da crise), a criação de um Fundo Soberano Angolano (FSA), a implementação de uma reforma tributária de larga abrangência e a normalização do papel da Sonangol e fim das actividades para-fiscais.

Estão a ser feitos progressos rumo à primeira destas três áreas de reforma com o modelo de projecção de receitas desenvolvido pela AUPEC já operacional e o pessoal do ministério formado para a sua utilização. O FMI continua a apoiar a criação de um Fundo Soberano Angolano embora a posição do governo sobre isto tenha mudado do apoio a um mecanismo de poupanças para a insistência na necessidade de investimentos em infra-estruturas e outros projectos de apoio ao crescimento. O argumento é que o investimento trará crescimento a longo prazo, mas isto só acontecerá se a qualidade da infra-estrutura e dos contratos puder ser garantida. A governação e regulação de investimentos de um FSA terão de ser devidamente ponderadas mas (um FSA) poderá ser uma abordagem viável para regular a aplicação de excedentes nas receitas de petróleo e para suavizar os gastos, o que iria aumentar a probabilidade de qualidade em investimentos públicos. O governo comprometeu-se, seriamente, com uma reforma tributária, mas o público não tem pormenores do conteúdo desta legislação, o que poderá vir a prejudicar a sua sustentabilidade a longo prazo. Por último, a reforma do papel da Sonangol na economia angolana iniciou-se, tal como ilustrado nas ‘disposições transitórias’ no decreto 24/10. Este processo deverá ser acelerado e serem eliminadas as actividades para-fiscais, uma vez que estas estão no centro dos problemas que afectam o PFM em Angola.

Para além dos esforços para controlar as despesas públicas através de decretos e leis sobre execução orçamental, sobre o PIP e contratação pública, os esforços para a reforma relacionada com despesas centraram-se em suprimir os subsídios aos combustíveis e em delimitar 30% das despesas totais para ‘sectores sociais’. O compromisso de suprimir os subsídios aos combustíveis (os quais, presentemente, custam cerca de US\$ 4 biliões por ano) parece ter tido uma vida muito curta por causa da expectativa do governo em relação à resistência popular a este corte. O impacto fiscal dos ajustes do preço, em Setembro de 2010, foi, além disso, significativamente reduzido, como consequência da inflação. À meta de manter os gastos sociais do governo em 30% também faltou o elemento importante de assegurar a qualidade destas despesas, pelo que é demasiado superficial para ser classificado como um esforço real de reforma. A fim de aumentar a sua eficiência o governo precisa de priorizar a melhoria dos dados básicos sobre questões sociais e de acelerar os preparativos para o censo para que ele possa melhor direccionar as suas despesas públicas para áreas de maior necessidade.

Reforçar a gestão da dívida é um dos esforços de reforma que tem figurado com proeminência na agenda do FMI. Até agora, o resultado desse esforço foi criação de uma nova unidade de gestão da dívida dentro do Ministério das Finanças. No entanto, ainda não ficou claro como é que esta nova unidade se relacionará com o existente departamento para financiamento e gestão da dívida. A conclusão do programa do FMI, que se espera o mais tardar para Dezembro de 2011, mostrará se esta é uma área que o governo vai priorizar. Aos níveis presentes, os valores da dívida de Angola são sustentáveis mas este cenário pode mudar rapidamente com linhas de crédito adicionais ou preços de petróleo em queda. O plano para emitir Euro-obrigações aumentará a dívida de Angola, mas ao mesmo tempo aumentará exigência por transparência através do interesse dos investidores e de agências de notação de crédito.

Embora os pontos citados acima representem um razoável esforço de reforma, com a qual o governo parece em certa medida empenhado, são necessárias reformas mais amplas para reforçar a transparência, a prestação de contas e a eficiência. Isto é verdade tanto para as indústrias extractivas como para o processo orçamental.

Em relação à indústria extractiva, o governo tem vindo a publicar os valores das receitas de petróleo e diamantes no website do Ministério das Finanças desde 2004, e a publicação das demonstrações financeiras auditadas da Sonangol, nos últimos meses, também aumentou grandemente o acesso à informação (essa publicação era, igualmente, uma referência estrutural no programa do FMI). O desenvolvimento positivo, contudo, está manchado pelas grandes discrepâncias documentadas na parte

II deste relatório. Há uma necessidade urgente de resolver estas discrepâncias mas isto ainda não entrou, formalmente, na agenda da reforma. No futuro, a melhor maneira de Angola resolver as questões seria aderir à Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (EITI) a qual exigiria do governo que publicasse e reconciliasse as receitas do petróleo, gás e minerais. Juntar-se à EITI seria um forte sinal do compromisso do país com a transparência.

Da mesma maneira, a transparência no processo orçamental precisa de ser abordada. Angola poderia facilmente continuar a melhorar a sua pontuação no índice internacional OBI (International Budget Partnership's Open Budget Index) garantindo que mais documentos sobre o orçamento sejam sistematicamente publicados. Uma interpretação proactiva do artigo 74 da nova lei-quadro do orçamento geral do estado (15/10) sobre a publicação de documentos do orçamento tem o potencial para melhorar a transparência no orçamento mas necessita de ser aplicada e essa aplicação monitorizada. Começar a elaborar e publicar, regularmente, relatórios de execução orçamental trimestrais é também crucial. Esta é uma das referências estruturais chaves do SBA que foi apontada desde o início, mas que até ao momento da elaboração deste relatório ainda não tinha sido cumprida, sugerindo que há uma falta de vontade política nesta área. É também importante reduzir as constantes revisões do orçamento durante o ano financeiro. Estas criam um fardo adicional para a administração central e obscurece o processo orçamental, tornando mais difícil a monitorização da execução orçamental pelos membros do parlamento e pela sociedade civil.

Estas e outras questões de transparência no orçamento precisam de ser publicamente apresentadas pela sociedade civil pois não se pode esperar que o governo as venha a resolver sem pressão. A sociedade civil poderia desempenhar um papel vital no fortalecimento da transparência, prestação de contas e eficiência no processo orçamental. No entanto, este relatório constatou que até à data, apenas umas poucas organizações da sociedade civil em Angola são activas em termos de trabalho sobre orçamento. A *Comissão de Justiça e Paz* (CCJP) da Igreja Católica, como actor chave anterior parece ter reduzido o seu envolvimento, o que é desapontante, mas temos uma nota positiva para a ONG *Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente* (ADRA) que aumentou as actividades nesta área. Uma série de outras organizações são activas, mas no futuro será necessário que mais organizações entrem em cena e os parceiros internacionais têm um papel importante a desempenhar no apoio a este processo, especialmente em termos de capacitação para equipar muitas mais OSCs angolanas com as necessárias competências.

Acima de tudo, Angola precisa de investir no estabelecimento de instituições internas fortes, suficientemente independentes para providenciar controlos e balanços no processo orçamental e de gestão dos recursos públicos. Esta é a única forma de manter os interesses sob controlo. A institucionalização do poder na Presidência, na nova Constituição, é uma preocupação a este respeito uma vez que as instituições que têm de assegurar a prestação de contas precisam de ter poder para desafiar qualquer um na sociedade. É lamentável, por exemplo, o facto de o Presidente poder solicitar um “desvio” aos controlos exercidos pelo Tribunal de Contas, o que revela que está acima destes controlos.

O facto de o governo continuar a fazer repetidas remodelações de pessoal e reestruturações de departamentos (aparentemente influenciado tanto pela personalidade como pela política) é igualmente preocupante e sugere que haja uma falta de vontade política para se instalar uma única abordagem. Embora se possa igualmente argumentar que o governo está a tentar encontrar a estrutura certa para nela fazer crescer instituições mais fortes, estas precisam de tempo para assentar no seu papel e funções. Isto é praticamente impossível quando as coisas continuam em constante mudança. Por agora, isto criou uma base instável sobre a qual fazer a reforma.

É positivo que o orçamento tenha mudado para o centro da cena na nova Constituição, substituindo o anterior Plano Nacional, e que a existência da equipa económica do governo tenha sido reconfirmada no Decreto 8/10. Infelizmente, as recentes alterações deixaram uma série de questões sem resposta no que respeita ao funcionamento desta equipa. No Ministério das Finanças será interessante ver se a nova organização com uma Secretaria de Estado para o Tesouro e a nova Direcção de Gestão e

Planeamento Financeiro será melhor a fazer cumprir as regras de execução orçamental e a ultrapassar os problemas enfrentados pelo antigo departamento do Tesouro. Será igualmente interessante ver como o Ministério do Plano lidará com o seu recuperado poder e formulará as políticas macroeconómicas do governo. Na realidade este não tem os recursos para levar a cabo esta tarefa. O cenário mais certo será que de facto isto será tratado pela Presidência que assumiu as negociações com o FMI. Para além disso, o degradado papel do Ministério das Finanças nesta conjuntura está longe de estar resolvido.

As melhorias na estrutura de governação do Banco Nacional poderiam torná-lo uma instituição mais forte apesar do declínio da sua autonomia, a qual, em todo o caso, tem sido sempre diminuta. A decisão de afastar-se da 'política dura do Kwanza' teria sido uma tão importante mudança na abordagem à estabilidade macroeconómica que se esperaria que ela viesse da Presidência. No entanto, não parece provável que isto aconteça num futuro próximo pois espera-se que os preços do petróleo permaneçam altos e as pressões para gastos públicos venham a crescer na corrida para as eleições de 2012.

O Tribunal de Contas aumentou a sua capacidade para levar a cabo uma revisão da Conta Geral do Estado, mas a nova legislação (16/10) estipula que o governo não está mais obrigado a prestar contas ao TC. Aparentemente, isto é uma significativa redução do mandato do TC e um passo na direcção errada em termos de responsabilidade de prestação de contas. Além disso, o Tribunal de Contas necessita de completa autonomia de modo a ser um controlador eficaz das despesas do governo. Outras instituições que poderiam ter um papel de suporte, tais como a Inspeção Geral de Finanças e a comissão anti-corrupção, permanecem fracas ou inexistentes.

A presente situação de uma grande maioria do MPLA na Assembleia Nacional não fortalece o papel destas instituições como um contrapeso para o executivo. A suspensão temporária do controlo e supervisão do Executivo que foi instigada em 2010 é um bom exemplo. Além disso, embora tenham havido algumas melhorias na assistência técnica, os deputados da oposição afirmam que o papel da Assembleia Nacional no processo orçamental se deteriorou depois da adopção da nova Constituição porque o processo é aí visto como sendo agora mais controlado pelo executivo do que era antes da nova Constituição. Por outro lado, pode-se argumentar que a maioria do MPLA facilita a capacidade do governo de implementação de reformas que podem ser difíceis a curto prazo mas altamente benéficas a longo prazo. Espera-se que o governo tenha uma vitória confortável nas eleições de 2012 já que os partidos da oposição provavelmente não conseguirão montar uma campanha eficaz que consiga começar a desafiar a maioria do governo. É claro que isto deixa uma grande responsabilidade sobre os ombros do governo em funções.

A sociedade civil pode desempenhar um importante papel na exigência de prestação de contas ao governo e na promoção de reformas no processo orçamental e de gestão das finanças públicas. Por agora, esta parece uma possibilidade um tanto ou quanto remota devido a ambos contexto político e número limitado de organizações envolvidas. Já foram porém plantadas as primeiras sementes, particularmente com investigação de qualidade, acerca da abertura do processo orçamental angolano, que tem vindo a ser levada a cabo há já alguns anos. É contundo necessário que as principais organizações da sociedade civil, envolvidas em trabalho orçamental, fortaleçam a componente de advocacia do seu trabalho de orçamento a que envolvam um maior leque de organizações. É fundamental que as organizações comecem também a abordar as administrações provinciais e municipais através, por exemplo, da monitorização da execução orçamental e da aplicação da nova legislação sobre contratação pública. Isto ajudaria a aprofundar e sustentar os esforços de reforma a médio prazo.

Está na altura de Angola mudar de uma abordagem à reconstrução descontrolada e aleatória para um paradigma de desenvolvimento transparente, responsável e eficaz, em que o ritmo de melhorias pode abrandar, mas ser muito mais sustentável a longo prazo. Para que tal aconteça são necessárias instituições sólidas que exijam controlos e balanços na gestão das finanças públicas do país. Embora tenham sido dados passos na direcção correcta, as reformas analisadas neste relatório não são ainda

suficientemente profundas para garantir esta transição. Para além disso, as suas hipóteses de sucesso a longo prazo estão ameaçadas pelas pressões inerentes de interesses e sistemas de apoio que pretendem voltar à situação de 2008 em que o governo custeava despesas “de olhos fechados”.

## 7. Recomendações

### 7.1 O Governo de Angola

#### **Execução Orçamental**

Publicar regularmente actualizações da situação dos atrasados para evitar que se crie a suspeita de que a situação está mais uma vez fora de controlo.

Dar prioridade máxima à elaboração e publicação de relatórios trimestrais e anuais de execução orçamental.

Levar a cabo uma revisão completa de toda a legislação sobre execução orçamental existente (como referido no decreto 24/10) e substituí-la por uma única lei que consolide e simplifique as regras de modo a que seu cumprimento seja mais claro para as unidades orçamentais.

Manter um grau de descentralização fiscal, mas garantir que as unidades orçamentais sejam levadas a prestar contas fortalecendo controlos ex-post, investindo massivamente em capacitação e punindo com rigor as unidades orçamentais que não cumpram as regras.

Alterar a posição de formular legislação adicional para a aplicação da legislação.

Reforçar a independência do Tribunal de Contas providenciando ao órgão completa autonomia, estabelecendo um líder proactivo e independente e fazendo do cumprimento ex-post das regras orçamentais a sua obrigação principal.

Levar a cabo uma análise completa, transparente e participativa de como criar uma eficiente comissão anti-corrupção com um impacto real e seguir as recomendações para a instalar.

Solicitar à Ernest & Young para capacitar e transferir competências para a Inspeção Geral de Finanças e investir no fortalecimento deste gabinete.

#### **Investimentos públicos e contratação pública**

Assegurar que a programação e execução de investimentos públicos são coordenadas com a programação de despesas recorrentes.

Em colaboração com o Banco Mundial, rever a nova lei sobre contratação pública e a sua funcionalidade através da actualização do Relatório Nacional de Avaliação de Contratação Pública de 2002.

#### **Processo orçamental**

Garantir que a proposta orçamental do Executivo é publicada e largamente divulgada para discussão nos órgãos de comunicação social e na sociedade civil.

Iniciar o ciclo de preparação anual do orçamento, pelo menos um mês mais cedo para:

- Providenciar à Assembleia Nacional mais do que seis semanas para analisar, discutir e aprovar a proposta orçamental do Executivo (conforme as melhores práticas OECD).

- Exigir que o orçamento seja aprovado no início de Dezembro para permitir que as unidades orçamentais preparem o seu programa financeiro trimestral para o primeiro trimestre, de forma atempada.

Assegurar a publicação do relatório de execução orçamental de fim de ano, até seis meses contados a partir do fim de ano fiscal.

Remover a ambiguidade do artigo 74 da lei 15/10 sobre a divulgação dos documentos orçamentais, tornando os mesmos documentos disponíveis ao público de forma atempada e sistemática.

Acabar com as revisões orçamentais semestrais, baseadas em alterações do preço do petróleo, que se tornaram numa prática comum.

### **Gestão de receitas**

Garantir que dados fiscais – particularmente sobre as receitas de petróleo – sejam reconciliados e minimizadas futuras discrepâncias. Poderá conseguir-se isto do seguinte modo:

- Usando uma firma de contabilidade internacional como a Ernst & Young para fazer a reconciliação de todos os dados fiscais disponíveis.
- Aderindo à Iniciativa para a Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) e envolver-se de forma activa no processo de reconciliação promovido por esta iniciativa.

*Não* deverá ser criado um Fundo Soberano Angolano (FSA) senão com o propósito principal de aliviar os gastos e regular a aplicação de lucros inesperados do petróleo, sendo possível conseguir isso assim:

- A curto prazo: estabelecer uma regra fiscal fixando o preço do petróleo no orçamento num nível fixo que não possa ser alterado durante o ano fiscal, transferindo os rendimentos acima desse valor para o FSA.
- A médio prazo: equilibrar as receitas não petrolíferas com despesas recorrentes permitindo, no entanto, um desenvolvimento orçamental incluindo investimentos bem definidos no reforço de recursos humanos que não são necessariamente investimentos de capital (principalmente em educação) a serem financiados com receitas do petróleo.
- À medida que aumenta a qualidade dos gastos públicos, permitir que o desenvolvimento orçamental seja aumentado gradualmente, ao mesmo tempo eliminando a contribuição feita com receitas do petróleo.

Se for criado um FSA, garantir que o seu quadro jurídico seja desenhado para salvaguardar verificações e avaliações de sua governação e gestão, aprendendo com experiências de contextos de países semelhantes.

Continuar com a Reforma Tributária mas garantir que ela é feita de um modo que crie abertura e debate público para aumentar a probabilidade de uma ampliação sustentável da base de receitas.

### **Políticas de Despesas**

Eliminar gradualmente os subsídios aos combustíveis e equiparar os preços dos combustíveis aos utilizados em países vizinhos.

Analisar o impacto social da redução dos subsídios aos combustíveis sobre os preços dos transportes públicos e aliviar potenciais impactos negativos.

Garantir que os montantes poupados com a eliminação dos subsídios aos combustíveis sejam canalizados para políticas eficazes de redução da pobreza e melhorias nos sistemas de transportes públicos.

Em geral, aumentar os gastos nos sectores sociais e, ao mesmo tempo, definir prioridades, qualidade e eficácia destas despesas e focar na redução substancial das assimetrias regionais.

Investir na melhoria dos dados sobre questões sociais e garantir que o censo nacional da população se venha a realizar em 2013.

### **Políticas Monetárias**

Eliminar gradualmente a ‘política dura do Kwanza’ e tratar da questão da inflação e da estabilidade da moeda através das suas políticas fiscais mais do que através de políticas monetárias.

A Assembleia Nacional

Criar um website e apoiar a publicação e divulgação de documentos sobre orçamento.

Tornar uma prática comum solicitar ao Tribunal de Contas a auditoria do orçamento.

## **7.2 Parceiros internacionais**

Financiar uma versão melhorada do manual da Sociedade Civil sobre orçamento tendo em conta os pontos fracos da primeira versão, como articulado pelos seus utilizadores finais.

Apoiar as organizações da sociedade civil para fazerem trabalho sobre o orçamento.

### **Banco Mundial**

O Banco Mundial deverá reiniciar a produção de documentos de “briefings” macroeconómicos visando manter actualizados os jornalistas, analistas e organizações da sociedade civil sobre os desenvolvimentos na frente económica e financeira.

O Banco Mundial deverá actualizar o Relatório Nacional de Avaliação da Contratação Pública de 2002 assim como a Revisão das Despesas Públicas de 2007.

### **Fundo Monetário Internacional**

O FMI deverá pressionar para que seja feita a reconciliação dos dados fiscais, especialmente sobre as receitas do petróleo.

O FMI deverá fazer do indicador estrutural de publicação de relatórios trimestrais de execução orçamental uma acção prioritária para a quinta revisão do SBA.

O FMI deverá pôr mais ênfase no apoio ao governo de Angola para uma melhor elaboração das suas projecções das receitas e na identificação de um nível aceitável de investimentos vinculativos, até ao fim do ano, com quaisquer excedentes a serem transferidos para o Fundo Soberano Angolano.

O FMI e outros parceiros internacionais deverão tornar a focar-se no SIGFE e apoiar o governo a melhorar o sistema, investir em capacitação e apoiar mecanismos desenhados em colaboração com utilizadores.

O FMI deverá disponibilizar relatórios de pessoal e outros documentos relevantes em Português, para fomentar uma participação alargada nas discussões e sentido de propriedade das reformas promovidas pelo programa.

### **Banco de Desenvolvimento Africano**

O Banco de Desenvolvimento Africano (AfBD) deverá rever as tentativas falhadas do passado em providenciar assistência técnica ao governo de Angola e aprender com estas experiências para ser capaz de acrescentar valor às suas intervenções.

## 7.3 Sociedade civil

Grupos da sociedade civil com diferentes focos temáticos poderiam aumentar a eficiência de seu trabalho através do estudo e distribuição do orçamento nacional (recomendação da OPSA/ADRA partilhada pelos autores deste relatório).

A sociedade civil poderá advogar para que as prioridades locais sejam contempladas no orçamento (recomendação da OPSA/ADRA partilhada pelos autores deste relatório).

Garantir a continuação e melhorar o *timing* e disseminação da pesquisa sobre orçamento assim como levar a cabo advocacia sistematicamente baseada nos resultados.

Pressionar uma interpretação e cumprimento do artigo 74 da lei 15/10 sobre a publicação de documentos relativos a orçamento, insistindo no acesso à informação.

Insistir em ser convidado para as auscultações sobre o orçamento organizadas pela 5ª Comissão da Assembleia Nacional.

Envolver-se e garantir que o Gabinete de Estudos Parlamentares realize estudos que mantenham o potencial de melhoria de qualidade da informação disponibilizada aos membros da 5ª comissão de economia e finanças.

Desenvolver uma estratégia de como usar a legislação Dodd-Frank que leve o governo a prestar contas das receitas do petróleo.

### **Instituições de pesquisa**

Continuar a estudar os detalhes das reformas PFM tais como a nova legislação sobre contratação pública e a composição e divisão de trabalho dentro da equipa económica do governo.

Estudar a composição dos gastos sociais e a sua eficácia na redução da pobreza.

Estudar a reforma tributária em curso e rever se a criação de uma autoridade independente para as receitas poderia melhorar a administração tributária em Angola.

## Bibliografia

Entrevistas realizadas a diferentes individualidades e funcionários do governo, em Setembro e Novembro de 2010.

A Capital (4-11 de Outubro de 2008): *Aguinaldo e José Pedro de Morais retirados da equipa económica*.  
[http://www.correiodopatriota.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1744&Itemid=116](http://www.correiodopatriota.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1744&Itemid=116)

ADRA & Rede EPT – Angola (2009): *Relatório da Conferência Nacional sobre o OGE 2010 Angola*.  
<http://www.didosweb.com/LinkClick.aspx?fileticket=Xgrfy737hpM%3d&tabid=93&mid=442&language=pt-PT>

African Development Bank (2011): *Project summary* (não publicado)

Amundsen et. al. (2005) *Accountability on the Move. The Parliament of Angola*, CMI Working Paper  
<http://www.cmi.no/publications/publication/?2021=accountability-on-the-move>

Angop (06.10.2008): *Conselho de Ministros aprova orgânica do Governo*  
[http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/politica/Conselho-Ministros-aprova-organica-Executivo,be85a0c0-dfc5-458c-9365-9bd3f148a915.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/politica/Conselho-Ministros-aprova-organica-Executivo,be85a0c0-dfc5-458c-9365-9bd3f148a915.html)

Angop (07.03.2011): *Grupo Parlamentar do MPLA quer fiscalização eficaz ao Executivo*.  
[http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/politica/2011/2/10/Grupo-Parlamentar-MPLA-quer-fiscalizacao-eficaz-Executivo,87140a2d-4585-4bd7-884e-495a1f202118.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/politica/2011/2/10/Grupo-Parlamentar-MPLA-quer-fiscalizacao-eficaz-Executivo,87140a2d-4585-4bd7-884e-495a1f202118.html)

Assembleia Nacional – Gabinete do Presidente (9 de Agosto de 2010): *Despacho N° 0217/03/GPAN/2010*, Luanda

Centro de Estudos da Universidade Católica de Angola (2009): *Relatório Económico de Angola 2009*, Junho de 2010

Centro de Estudos da Universidade Católica de Angola (2010): *Relatório Económico de Angola 2010*, Junho de 2011

Diário da República, I série – N.º 42, Decreto Legislativo Presidencial n.º 1/10 de 5 de Março de 2010

Diário da República, I série – N.º 42, Decreto Presidencial n.º 7/10 de 5 de Março de 2010

Diário da República, I série – N.º 42, Decreto Presidencial n.º 8/10 de 5 de Março de 2010

Diário da República, I série – N.º 42, Decreto Presidencial n.º 9/10 de 5 de Março de 2010

Diário da República, I série – N.º 54, Decreto Presidencial n.º 24/10, de 24 de Março de 2010

Diário da República, I série – N.º 67, Decreto Presidencial n.º 31/10, de 12 de Abril de 2010

Diário da República, I série – N.º 93, Decreto Presidencial n.º 68/10, de 19 de Maio de 2010

Diário da República, I série – N.º 104, Decreto Presidencial n.º 93/10, de 7 de Junho de 2010

Diário da República, I série – N.º 105, Decreto Presidencial n.º 94/10, de 8 de Junho de 2010

Diário da República, I série – N.º 162, Decreto Presidencial n.º 186/10, de 26 de Agosto de 2010

Diário da República, I série – N.º 130, Lei n.º 13/10 de 9 de Julho de 2010

Diário da República, I série – N.º 131, Lei n.º 15/10 de 14 de Julho de 2010

Diário da República, I série – N.º 131, Lei n.º 16/10 de 15 de Julho de 2010

Diário da República, I série – N.º 170, Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro 2010

Economist Intelligence Unit(2009): *Country Report, Angola*, October 2009

Economist Intelligence Unit (2010): *Country Report, Angola*, February 2010

Economist Intelligence Unit (2010): *Country Report, Angola*, March 2010

Economist Intelligence Unit (2010): *Country Report, Angola*, June 2010

Economist Intelligence Unit (2010): *Country Report, Angola*, August 2010

- Extractive Industries Transparency Initiative (2010): *The EITI Principles and Criteria*, <http://eiti.org/eiti/principles>
- Emerging Markets (05.25.2010), *Angola earmarks bond income for budget support*, <http://www.emergingmarkets.org/Article/2578404/Angola-earmarks-bond-income-for-budget-support.html>
- Ernst & Young (2010): Relatório do Auditor Independente, Lisboa, 4 de Agosto de 2010
- Gasha and Pastor (2004): *Angola's Fragile Stabilization*, IMF Working Paper No. 04/83 <http://www.FMI.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0483.pdf>
- Global Witness (2010): *Oil Revenues in Angola: Much More Information But Not Enough Transparency* <http://www.globalwitness.org/library/oil-revenues-angola-much-more-information-not-enough-transparency>
- GTZ (2009): *International Fuel Prices 2009, 6th Edition — More than 170 Countries*, <http://www.gtz.de/en/themen/29957.htm>
- Hansen-Shino, K. and Soares de Oliveira, R. (brevemente disponível): *Political Economy of the Petroleum Sector in Angola*, Political Economy of Natural Resource-Led Development.
- Human Rights Watch (2010): *Transparency and Accountability in Angola - An Update* <http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/transparency-and-accountability-angola>
- FMI (2002): *Guidelines on Conditionality*, <http://www.FMI.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>
- FMI (2005): *Angola: Selected Issues and Statistical Appendix*, FMI Country Report No. 05/125, April 2005
- FMI (2009a): *Angola: Request for Stand-By-Arrangement* <http://www.FMI.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23431.0>
- FMI (2009b): *Transcript of a Conference Call on Angola with Sean Nolan, Senior Advisor in the African Department, and Lamin Leigh, Angola Mission Chief*, Washington, D.C. Wednesday, November 25, 2009, <http://www.FMI.org/external/np/tr/2009/tr112509.htm>
- FMI (2010a): *Angola: First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for a Modification of a Performance Criterion* <http://www.FMI.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23896.0>
- FMI (2010b): *Angola: Second and Third Review Under the Stand-By Arrangement* <http://www.FMI.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24252.0>
- FMI (2011): *Angola: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement* <http://www.FMI.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24647.0>
- International Budget Partnership (2010): *Open budgets transform lives – the open budget survey 2010*, [http://www.internationalbudget.org/files/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf)
- International Energy Agency (2011): *Oil Market Report, Spot Angolan Crude Prices*, 18 January 2011
- Isaksen J. et. al. (2007): *Budget, State and People – Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola*, CMI Report 2007 <http://www.cmi.no/publications/publication/?2706=budget-state-and-people-budget-process>
- Isaksen, J. & Alves de Rocha, M. (2009): *Economic governance and the institutions* (minuta não publicada disponível em: <http://www.cmi.no/file/?777>) (accedida em Abril de 2011)
- Jornal de Angola (20.12. 2010): *Gestores têm dificuldade em avaliar desempenhos* <http://jornaldeangola.sapo.ao/18/0/gestores-tem-dificuldade-em-avaliar-desempenhos>
- Jornal de Angola (20.07.2010): *Ministério das Finanças esclarece que dívidas estão a ser pagas* <http://jornaldeangola.sapo.ao/18/0/ministerio-das-financas-esclarece-que-dividas-estao-a-ser-pagas>.
- Ministério das Finanças (2008): *Orçamento Geral do Estado 2010, Relatório de Fundamentação, Evolução recente, situação actual e perspectivas da economia mundial*
- Ministério das Finanças (2009a): *Orçamento Geral do Estado, Proposta Orçamental Exercício Económico de 2009*
- Ministério das Finanças (2009b): *Relatório de fundamentação do Orçamento Geral do Estado 2009*
- Ministério das Finanças (2010a) *Relatório de fundamentação do Orçamento Geral do Estado 2010 Revisto*

- Ministério das Finanças (2010b): *Orçamento Geral do Estado 2009, Balanço Geral da Execução*, Luanda, Julho de 2010
- Ministério das Finanças (2010c): *Orçamento Geral do Estado 2010, Relatório de Fundamentação, Evolução recente, situação actual e perspectivas da economia mundial*
- Ministério das Finanças (2010d): *Orçamento Geral do Estado. Proposta Orçamental Exercício Económico de 2011*
- Ministério das Finanças (22.03.2011): *Banco Nacional de Angola já tem Conselho de Auditoria* [http://www.minfin.gv.ao/press/news\\_264.htm](http://www.minfin.gv.ao/press/news_264.htm)
- Ministério das Finanças (24.08.2010): *Actualizada a lista consolidada de pagamentos de atrasados 2008/2009 as empresas*, [http://www.minfin.gv.ao/press/news\\_242.htm](http://www.minfin.gv.ao/press/news_242.htm)
- Ministério de Planeamento (2010): *Inquérito Integrado Sobre o Bem-Estar da População* [http://ineangola-ibep.com/doc\\_lamcamento.htm](http://ineangola-ibep.com/doc_lamcamento.htm)
- Novo Jornal (13.04.2009): *Mauricio no BFDA Revela Novo Jornal* [www.angonoticias.com/full\\_headlines.php?id=23283](http://www.angonoticias.com/full_headlines.php?id=23283)
- Novo Jornal (10.09.2010): *Remodelação Governamental – Prazo de validade do Ministro de Estado da Coordenação Económica chega ao fim*
- OECD (2002): *OECD Best Practices for Budget Transparency*: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>
- OECD glossary of statistical terms <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5901>
- OPSA/ADRA (2010a): *Análise da Proposta do OGE, Luanda, Agosto de 2010*
- OPSA/ADRA (2010b): *OGE 2011 – Elementos para o debate* [http://cncs2009forum.bligoo.com/media/users/4/211695/files/23110/An\\_lise\\_da\\_Proposta\\_de\\_OGE\\_para\\_2011.pdf](http://cncs2009forum.bligoo.com/media/users/4/211695/files/23110/An_lise_da_Proposta_de_OGE_para_2011.pdf)
- PAANE (2009): *Manual do Orçamento Geral do Estado de Angola*, <http://paaneangola.org/modulos/arquivo/arquivos/20100419101546.pdf>
- República de Angola (2010): *Constituição de Angola*
- República de Angola (Ministério das Finanças) (2010): *Memorando, Práticas dos gestores contrárias às regras de execução orçamental aprovadas pelo decreto presidencial n.º 24/10 de 24 de Março*
- República de Angola (Ministério das Finanças) (2010): *Memorando, Situação da Regularização dos Atrasados Internos de 2008 e 2009 Respeitantes ao Programa de Investimentos Públicos e seu Impacto Económico*. Luanda, 02 de Julho de 2010
- República de Angola (Tribunal de Contas) (2010): *Relatório Anual de Actividades 2010, Luanda, Dezembro de 2010*, [http://www.tcontas.ao:7779/portal/page/portal/Tribunal%20de%20Contas%20de%20Angola/Noticias/Detalhamento%20da%20Noticia?PAPP\\_COD=130](http://www.tcontas.ao:7779/portal/page/portal/Tribunal%20de%20Contas%20de%20Angola/Noticias/Detalhamento%20da%20Noticia?PAPP_COD=130)
- República de Angola (30.04.2010): *Ministro diz que boa governação nunca deve ser imposição externa*, <http://www.governo.gov.ao/noticiaD.aspx?codigo=10069>
- Reuters (05.11.2009): *Angola says to seek first credit rating*, <http://www.reuters.com/article/idUSL550961520091105?pageNumber=1>
- Reuters (03.09.2010): *Angola to overhaul tax regime to boost revenues*, <http://www.reuters.com/article/2010/09/03/angola-tax-idUSLDE6821WJ20100903>
- Reuters (01.09.2010): *UPDATE 2-Angola cuts fuel subsidies; eyes downstream revamp* <http://www.reuters.com/article/2010/09/01/angola-subsidies-idUSLDE6800RO20100901>
- Revenues Watch International (2010): *U.S. PWYP Lei 2010 - Sec. 1504, Dodd-Frank Wall Street Reform Act* <http://resources.revenuewatch.org/en/official-document/us-pwyp-lei-2010-sec-1504-dodd-frank-wall-street-reform-act>
- Rocha, A. (2010): *Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola — Os Factores de Competitividade Territorial*, Centro de Estudos e Investigação Científica, Luanda

- S. Schiavo-Campo (2007): *Toward a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)* <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/MTEFsSchiavoCampo.pdf>
- Soares de Oliveira, R. (2007): *Business Success, Angola-Style: Postcolonial Politics and the Rise and Rise of Sonangol*, publicado igualmente em *Journal of Modern African Studies*
- Sonangol – Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola E.P. (2008): *Demonstrações financeiras* (incl. Relatório dos auditores) 31 de Dezembro de 2008 <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspDemonsongol.htm>
- Sonangol – Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola E.P. (2009): *Relatório e Contas Ano de 2009*, <http://www.sn-sonaship.com/wps/wcm/connect/46f1038046fbf35d80ccb961093ec811/RelatContas2009.pdf?MOD=AJPERES>
- USAID (2009a): *Contractor Final Closeout Report for the Angola Fiscal Reform Project* [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACO341.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACO341.pdf)
- USAID (2009b): *Report on the Impact of the Angola Fiscal Reform Project on the Capacity of the Fiscal Programming Unit of the Ministry of Finance*, February 2009, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACM933.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACM933.pdf)
- World Bank (2002): *Country Procurement Assessment Report – Angola*, Vol. I, October 3, 2002
- World Bank (2005): *Public Expenditure Gestão and Financial Accountability Review (PEMFAR)* [http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=322490&menuPK=64187510&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490&entityID=000090341\\_20050310101310&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490](http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=322490&menuPK=64187510&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490&entityID=000090341_20050310101310&searchMenuPK=322519&theSitePK=322490)
- World Bank (2006): *Angola Country Economic Memorandum – Oil, Broad-Based Growth and Equity* <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALANALYSIS/1104894-1115795935771/20938706/Angola-Broad-Based-Growth.pdf>
- World Bank (2007): *Public Expenditure Review* [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000333037\\_20080208002629&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000333037_20080208002629&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)
- World Bank Angola (2008): *Macro-brief: Angola*, January 2008
- World Bank Angola (2008): *Macro-brief: Angola*, March 2008
- World Bank Angola (2008): *Macro-brief: Angola*, September 2008
- World Bank Angola (2008): *Macro-brief: Angola*, December 2008
- World Bank Angola (2009): *Macro-brief: Angola*, February 2009
- World Bank Angola (2009): *Macro-brief: Angola*, May 2009
- World Bank Angola (2009): *Macro-brief: Angola*, June 2009
- World Bank Angola (2009): *Macro-brief: Angola*, August 2009
- World Bank Angola (2010): *Macro-brief: Angola*, March 2010
- Lista de documentos orçamentais publicamente disponíveis: <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspOrcaPass.htm>
- Lista de rendimentos do petróleo: <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspPetrolDiamond.htm>

## Anexo I: Remodelações governamentais em instituições chave 2008 – 2010

2008	2009	2010
<p><b>Composição de entidades chave no governo pré-eleições de Setembro de 2008:</b></p> <p><b>Presidente:</b> José Eduardo dos Santos</p> <p><b>Chefe da Casa Civil:</b> Frederico Manuel dos Santos e Silva Cardoso</p> <p><b>Chefe da Casa Militar:</b> Hélder Vieira Dias "Kopelipa"</p> <p><b>Primeiro Ministro:</b> Fernando Piedade Dias dos Santos "Nandó"</p> <p><b>Vice-Primeiro Ministro:</b> Aguinalde Jaime</p> <p><b>Presidente da Assembleia Nacional:</b> Roberto de Almeida</p> <p><b>Ministro das Finanças:</b> Pedro de Morais</p> <p><b>Ministro do Planeamento:</b> Ana Dias Lourenço</p> <p><b>Ministro da Economia:</b> Não existente</p> <p><b>Governador do Banco Nacional:</b> Amadeu Maurício</p> <p><b>Presidente do Conselho de Administração da Sonangol:</b> Manuel Vicente</p>	<p><b>Abril de 2009</b></p> <p><b>Governador do Banco Nacional</b> Abraão Pio dos Santos Gourgel (saiu Amadeu Maurício)</p>	<p><b>Remodelação 2: Após nova Constituição, Fevereiro de 2010</b></p> <p><b>Vice-Presidente</b> Fernando da Piedade Dias dos Santos "Nandó"</p> <p><b>Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil:</b> Carlos Feijó</p> <p><b>Ministro de Estado e Chefe da Casa Militar:</b> Hélder Vieira Dias "Kopelipa"</p> <p><b>Ministro de Estado e da Coordenação Económica:</b> Manuel Nunes Júnior.</p> <p><b>Presidente da Assembleia Nacional:</b> Paulo Kassoma</p> <p><b>Ministro das Finanças</b> Carlos Alberto Lopes (saiu Severino de Morais)</p>
<p><b>Remodelação 1: Após as eleições de Outubro de 2008</b></p> <p><b>Primeiro Ministro</b> Paulo Kassoma (saiu Nandó)</p> <p><b>Presidente da Assembleia Nacional:</b> Fernando Piedade Dias dos Santos "Nandó" (saiu Roberto de Almeida)</p> <p><b>Ministro das Finanças</b> Severino de Morais (saiu José Pedro de Morais)</p> <p><b>Ministro da Economia</b> Manuel Nunes Júnior.</p>		<p><b>Remodelação 3: Outubro de 2010</b></p> <p><b>Ministro da Economia</b> Abraão Pio dos Santos Gourgel (saiu Manuel Nunes Júnior.)</p> <p><b>Governador do Banco Nacional</b> José de Lima Massano (saiu Abraão Pio dos Santos Gourgel)</p>

## Anexo II: Visão Geral dos Indicadores Estruturais no Acordo de Stand By

Objectivos	Acções – Requisitos para o SBA (Novembro de 2010)	Acções – Primeira revisão (Maio de 2010)	Acções – Segunda e Terceira revisão (Setembro de 2010)	Acções – Quarta revisão (Fevereiro de 2011)
Diminuir o risco fiscal	<b>Aprovação do orçamento de 2010</b> <b>orçamento (acção prévia)</b> Aprovação da estratégia para reforma tributária (Junho de 2010)	Aprovação da estratégia da reforma tributária (Junho de 2010)	<b>Aprovação da estratégia de reforma tributária</b> (Junho de 2010)	
Melhorar a gestão das finanças públicas	i) Publicação de relatórios trimestrais da execução orçamental pelo governo central ii) Apresentação ao governo de relatórios trimestrais das principais OSCs sobre as suas operações para-fiscais e actividades de investimentos e publicação dos mesmos relatórios (Junho de 2010)  Apresentação ao gabinete dos documentos para aprovação do Fundo Soberano de Angola (futuras revisões SBA definirão referências sobre a implementação (Junho de 2010)	i) Publicação de relatórios trimestrais da execução orçamental pelo governo central; ii) Apresentação ao governo de relatórios trimestrais das principais OSCs sobre as suas operações para-fiscais e actividades de investimentos e publicação dos mesmos relatórios (Junho de 2010)  Estabelecimento do quadro de avaliação de projectos (Setembro de 2010)  Conclusão do primeiro relatório de avaliação de projecto (Dezembro de 2010)  Apresentação ao gabinete dos documentos para aprovação do Fundo Soberano de Angola (futuras revisões SBA definirão referências sobre a implementação (Junho de 2010)	i) <b>Publicação de relatórios trimestrais da execução orçamental pelo governo central;</b> ii) <b>Apresentação ao governo de relatórios trimestrais das principais OSCs sobre as suas operações para-fiscais e actividades de investimentos e publicação dos mesmos relatórios (Junho de 2010)</b>  <b>Apresentação ao gabinete dos documentos para aprovação do Fundo Soberano de Angola (futuras revisões SBA definirão referências sobre a implementação (Junho de 2010)</b>  <b>Estabelecimento do quadro de avaliação de projectos (Setembro de 2010)</b>  Leilão de todos os novos títulos de tesouro com base em taxas de câmbio determinadas completamente pelo mercado (Outubro de 2010)	<b>Começar a publicação trimestral dos relatórios de execução orçamental do governo central no site do Ministério das Finanças, incluindo a cobertura das despesas feitas Sonangol em nome do governo central (reprogramar em Junho de 2011)</b>  <b>Desenvolvimento do quadro de avaliação e monitorização de projectos, para usar na avaliação de novos projectos como experiência-piloto, durante o processo orçamental de 2012 (reprogramado para Maio de 2011)</b>  <b>Leilão de todos os novos títulos de tesouro com base em taxas de câmbio determinadas completamente pelo mercado (cumprido com atraso em Novembro de 2010)</b>  Completar a liquidação de todas as dívidas internas em atraso verificadas, em que o governo central incorreu antes de Dezembro de 2010 (Março de 2011)  Apresentar à Assembleia Nacional, para consideração, a nova Lei sobre as Empresas Públicas (Março de 2011)

Reforçar a transparência fiscal	Conclusão da auditoria das contas de 2008 da Sonangol, incluindo as suas operações para-fiscais, por uma firma de auditoria de reputação internacional (Novembro de 2009)	<b>Publicação das demonstrações financeiras auditadas da Sonangol de 2007 e 2008 incluindo as suas operações para-fiscais (acção prévia)</b> Publicação das demonstrações financeiras auditadas da Sonangol de 2009, incluindo as suas operações para-fiscais (Novembro de 2010)	Publicação das demonstrações financeiras auditadas da Sonangol de 2009, incluindo as suas operações para-fiscais (Novembro de 2010)	Publicação das demonstrações financeiras auditadas da Sonangol de 2009, incluindo as suas operações para-fiscais (cumprido com atraso em Dezembro de 2010)
Reduzir a vulnerabilidade do sector financeiro	Corrigir a regulamentação provisória para reflectir o risco de crédito dos empréstimos em divisas estrangeiras (Março 2010) Desenvolvimento de um instrumento externo supervisor para monitorização das exposições ao crédito dos bancos pela moeda e prazos de vencimento (Março de 2010)	Corrigir a regulamentação provisória para reflectir o risco de crédito dos empréstimos em divisas estrangeiras (Março 2010) Desenvolvimento de um instrumento externo supervisor para monitorização das exposições ao crédito dos bancos pela moeda e prazos de vencimento (Março de 2010)	Corrigir a regulamentação provisória para reflectir o risco de crédito dos empréstimos em divisas estrangeiras (Março 2010) Desenvolvimento de um instrumento externo supervisor para monitorização das exposições ao crédito dos bancos pela moeda e prazos de vencimento (Março de 2010)	Corrigir a regulamentação sobre adequação de fundos próprios para reflectir o risco de crédito dos empréstimos em divisas estrangeiras (Março 2011)
Reforçar a transparência do Banco Nacional de Angola		<b>Publicação das demonstrações financeiras auditadas do BNA para 2008, incluindo as notas explicativas e a opinião auditada e assinada da Deloitte, no site externo do BNA (acção prévia)</b> <b>Conclusão das demonstrações financeiras auditadas do BNA para 2009, com a assinatura do BNA (acção prévia)</b> Publicação das demonstrações financeiras auditadas do BNA para 2009, incluindo as notas explicativas e a opinião auditada e assinada da Deloitte, no site externo do BNA (Junho de 2010)	<b>Conclusão da revisão das reservas internacionais líquidas do Banco Nacional de Angola (Acção prévia)</b> Publicação das demonstrações financeiras auditadas do BNA para 2009, incluindo as notas explicativas e a opinião auditada e assinada da Deloitte, no site externo do BNA (Junho de 2010)	Completar a auditoria das demonstrações financeiras de 2010 do BNA (Junho de 2011)

Reforma Tributária			Apresentação à Assembleia Nacional dos projectos lei sobre Código Geral de Impostos, o Código de Procedimentos de Impostos e o Código de Execução da Arrecadação de Impostos, assim como o projecto de código de impostos sobre Imposto de Selo (Outubro de 2010)	Apresentação à Assembleia Nacional dos projectos lei sobre Código Geral de Impostos, o Código de Procedimentos de Impostos e o Código de Execução da Arrecadação de Impostos, assim como o projecto de código de impostos sobre Imposto de Selo (cumprido excepto para o projecto de código de impostos sobre Imposto de Selo)  Apresentação ao gabinete de um plano de acção com prazo definido para o programa de reforma tributária do governo (Junho de 2011)
Melhorar a gestão da dívida pública		Aprovação das principais recomendações para a futura assistência técnica do FMI sobre o desenvolvimento de uma sólida Estratégia a médio prazo para a dívida (Dezembro de 2010)	Aprovação das principais recomendações para a futura assistência técnica do FMI sobre o desenvolvimento de uma sólida Estratégia a médio prazo para a dívida (Dezembro de 2010)  Conclusão do primeiro relatório de avaliação de projecto (Dezembro de 2010)	Aprovação de nova estratégia de gestão da dívida (Março de 2011)
Mitigar riscos de salvaguardas		Realização de uma auditoria externa ao BNA por uma firma de auditoria internacional para confirmar: (i) a existência, disponibilidade e valor justo dos activos estrangeiros à data de Junho de 2010; e (ii) a precisão dos dados NIR reportados ao Fundo, incluindo cumprimento das definições acordadas ao abrigo do programa. A abrangência da auditoria deve basear-se em Termos de Referência acordados com o pessoal do Fundo (Agosto de 2010)  Nomeação de um comité de investimentos pelo Conselho de Administração do BNA que se reunirá, pelo menos uma vez por mês, para supervisionar as operações e os relatórios de gestão das reservas (Maio de 2010)	Nomeação de consultores com significativa experiência comprovada em capacitação, no campo da auditoria interna por um período mínimo de dois anos, para fazerem a capacitação e levar o Gabinete de Auditoria Interna do BNA até ao nível de funcionamento de uma auditoria interna moderna (Junho de 2010)  Nomeação de um comité de investimentos pelo Conselho de Administração do BNA que se reunirá, pelo menos uma vez por mês, para supervisionar as operações e os relatórios de gestão de reservas (Maio de 2010)	Nomeação de um comité de investimentos pelo Conselho de Administração do BNA que se reunirá, pelo menos uma vez por mês, para supervisionar as operações e os relatórios de gestão de reservas (Cumprido com atraso em Novembro de 2010)

		<p>Formalização das directrizes de investimento para as reservas estrangeiras do BNA pelo Conselho de Administração do BNA (Julho de 2010)</p> <p>Emissão de relatórios semestrais pelo Gabinete de Auditoria Interna do BNA para apresentação à Administração em conformidade com as directrizes de investimento das reservas estrangeiras (Setembro de 2010)</p> <p>Nomeação de consultores com significativa experiência comprovada em capacitação, no campo da auditoria interna por um período mínimo de dois anos, para fazerem a capacitação e levar o Gabinete de Auditoria Interna do BNA até ao nível de funcionamento de uma auditoria interna moderna (Junho de 2010)</p>	<p>Formalização das directrizes de investimento para as reservas estrangeiras do BNA pelo Conselho de Administração do BNA (Julho de 2010)</p> <p>Emissão de relatórios semestrais pelo Gabinete de Auditoria Interna do BNA para apresentação à Administração em conformidade com as directrizes de investimento das reservas estrangeiras (Setembro de 2010)</p>	<p>Formalização das directrizes de investimento para as reservas estrangeiras do BNA pelo Conselho de Administração do BNA (Cumprido com atraso em Dezembro de 2010)</p> <p>Emissão de relatórios semestrais pelo Gabinete de Auditoria Interna do BNA para apresentação à Administração em conformidade com as directrizes de investimento das reservas estrangeiras (Reprogramado para Março de 2011)</p>
Reforçar a governação do Banco Nacional de Angola		<p>Reconstituição do Conselho de Auditoria através de (i) substituição do membro que tem um conflito de interesses, (ii) adopção de um Estatuto para definir todas as responsabilidades estatutárias e (iii) assumir a supervisão da auditoria externa e do processo de relatórios financeiros. (Junho de 2010)</p>	<p>Reconstituição do Conselho de Auditoria através de (i) substituição do membro que tem um conflito de interesses, (ii) adopção de um Estatuto para definir todas as responsabilidades estatutárias e (iii) assumir a supervisão da auditoria externa e do processo de relatórios financeiros. (Junho de 2010)</p>	<p>Reconstituição do Conselho de Auditoria através de (i) substituição do membro que tem um conflito de interesses, (ii) adopção de um Estatuto para definir todas as responsabilidades estatutárias e (iii) assumir a supervisão da auditoria externa e do processo de relatórios financeiros (Reprogramado para Janeiro de 2011)</p>

Código de cor: **Negrito : acção prévia**

**Azul: realizado**

**Vermelho: a decorrer**

#### RELATÓRIOS CMI

Esta série pode ser encomendada a:

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033 Postterminalen,

N-5892 Bergen, Norway

Tel: + 47 47 93 80 00

Fax: + 47 47 93 80 01

E-mail: [cmi@cmi.no](mailto:cmi@cmi.no)

[www.cmi.no](http://www.cmi.no)

Preço: NOK 50

Versão impressa: ISBN 978-82-8062-414-7

Versão electrónica: ISBN 978-82-8062-415-4

Este relatório está também disponível em:

[www.cmi.no/publications](http://www.cmi.no/publications)

#### TERMOS INDEXADOS

Angola

Processo orçamental

Gestão financeira pública

Críse económica 2008

Este relatório trata do processo de orçamento de Angola - no seu sentido amplo - no período entre 2008 e 2010. Três conceitos – transparência, responsabilidade e eficiência - são usados como pontos de referência centrais, através dos quais várias reformas são mensuradas.

A primeira parte do relatório mostra como acontecimentos políticos entre 2008 e 2010 levaram a mudanças significativas nas instituições e tiveram um grande impacto no processo de orçamento de Angola e nos seus métodos de gestão financeira pública. No final de 2010, Angola parecia longe de se estabelecer numa estrutura de governo coesa, que pudesse projectar e implementar as suas políticas económicas e financeiras.

A segunda parte mostra que a crise financeira global teve um sério impacto sobre as finanças públicas angolanas, sendo que os preços do petróleo estiveram temporariamente em colapso. A consequência imediata foi a acumulação de 9 mil milhões de dólares em atraso, só em 2009. A crise expôs fraquezas inerentes à economia angolana, especificamente na gestão das finanças públicas.

A terceira e última parte analisa as actuais reformas do orçamento e conclui destacando as necessidades pendentes. O relatório recomenda que é tempo de Angola passar de uma abordagem casual da reconstrução para um paradigma de desenvolvimento transparente, responsável e eficiente.