



Ministério das Finanças

**Avaliação do Sector
Petrolífero Angolano –
Relatório Final
VOLUME 1b – Sumário
Executivo**

Março 2004 *

O presente relatório é composto por 30 páginas.

Índice

1	Introdução	1
1.1	Objectivos do Estudo	1
1.2	Estrutura do Relatório Final	1
2	Visão Geral	3
2.1	Antecedentes	3
2.2	Preocupações do Comité Técnico	3
2.3	Recomendações	4
3	Recomendações referentes a disposições técnicas	7
3.1	Protecções contra as declarações em excesso sobre os volumes de exportação de ramas, viciação do teor de água nas ramas e dos cálculos de sobrestadia ou reservas de petroleiros	7
3.2	Protecções contra as declarações em excesso de custos unitários de produção, custos de operação e custos de desenvolvimento de campo, a inclusão de custos não autorizados na conta de recuperação de custos e a introdução de alterações indevidas nos processos de fiscalização	8
3.3	Protecções contra a assinatura de contratos para aquisição de bens e serviços sem o respectivo concurso	10
4	Recomendações relativas a disposições legislativas, fiscais e contratuais	12
4.1	Legislação sobre a Gestão das Receitas Petrolíferas	12
4.2	Legislação sobre as Actividades Petrolíferas	12
4.3	Conta Petróleo e Decreto 30/95	12
4.4	Decreto 15/89	14
4.5	Regime Fiscal	14
5	Recomendações relativas a disposição de Fluxos de Entrada e Fluxos de Saída de Receitas	17
5.1	Prazo de Pagamentos de Impostos e de Lucro Petrolífero	17
5.2	Prazo de Pagamentos de Lucro Petrolífero pela Concessionária	17
5.3	Pagamentos Regionais	18
5.4	Bónus	18
5.5	Empréstimos Internacionais	19

6	Recomendações relativas a Normas Contabilísticas	20
6.1	Normas Contabilísticas Internacionais	20
6.2	Debate sobre Consórcios	21
6.3	Questões Contabilísticas no Banco Nacional de Angola	22
7	Recomendações relativas a disposições de Reforço Institucional	23
7.1	Estabelecimento e Funcionamento de uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas	23
7.1.1	Processo de Reconciliação	23
7.1.2	Processo de Monitorização Financeira	24
7.2	Transferência das Funções da Concessionária para o Ministério dos Petróleos	25
7.3	Questões relativas à Expansão da Sonangol	26
8	Recomendações relativas à melhoria de Capacidade de Gestão e necessidades futuras	28
8.1	Destacamentos para a Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas pela Indústria Petrolífera	28
8.2	Formação para o Pessoal da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas	28
8.3	Extensão do Modelo Financeiro	29

1 Introdução

A KPMG foi contratada pelo Banco Nacional de Angola (BNA), actuando como agente do Ministério das Finanças do Governo de Angola (“o Governo”), para realizar um estudo de diagnóstico das receitas petrolíferas estatais (“o Estudo”) e para facultar um Relatório Inicial e um Relatório Final sobre o Sector Petrolífero.

O presente Sumário Executivo representa um resumo do Relatório Final, Volume 2. Concretiza as matérias que conduzem às recomendações emergentes das nossas observações.

Sendo assim, este Sumário Executivo é apresentado como um relatório autónomo que é colocado à disposição do Governo para publicação.

1.1 Objectivos do Estudo

A finalidade do projecto “Diagnóstico Financeiro e Monitorização das Receitas Petrolíferas Estatais” foi levar a efeito um estudo de diagnóstico do sector petrolífero a montante, na medida que afecta as finanças públicas do País, e os objectivos do diagnóstico foram facultar assistência ao Governo de Angola para aumentar a transparência dos fluxos de receitas provenientes da produção petrolífera e construir a capacidade de gestão para monitorização e previsão dos montantes e fluxos dessas receitas.

Conforme requerido pelo Governo e pelo Banco Mundial, o nosso trabalho não abrangeu uma auditoria realizada de acordo com os padrões internacionais de auditoria e não proporciona o mesmo nível de garantia de uma auditoria. Na execução do nosso trabalho, baseámo-nos em dados, informações e documentação fornecidos por várias fontes. Não tentámos verificar a exactidão ou a integralidade desses dados, informações ou documentação.

O Relatório Final (e as recomendações contidas no presente documento e no Volume 2) foi preparado para o Governo unicamente em relação e para os fins a que o Estudo se destina.

1.2 Estrutura do Relatório Final

A estrutura do Relatório Final é a seguinte:

- O Volume 1 inclui um guia para facilitar a verificação cruzada dos resultados com os Termos de Referência (TORs) e o Sumário Executivo;
- O Volume 2 inclui as recomendações essenciais;
- O Volume 3 inclui os apêndices de suporte;

- O Volume 4 inclui os manuais de suporte para o modelo financeiro e de aquisições, e uma análise das funções reguladoras das Companhias Petrolíferas detidas pelo Estado em determinados países.
- O Volume 5 inclui o trabalho de campo e uma análise pormenorizada do projecto, o que também está inserido no relatório inicial exaustivo de forma mais pormenorizada.

2 Visão Geral

2.1 Antecedentes

As recomendações que surgiram são uma consequência directa do trabalho de campo, da análise e das discussões com as principais entidades interessadas envolvidas no presente projecto, incluindo os departamentos governamentais e as companhias petrolíferas directamente implicadas no sector petrolífero e de gás angolano.

As recomendações dos Consultores tentam chamar a atenção para as áreas críticas da gestão de receitas, transparência e regulamentação que requerem uma melhoria, no sentido de permitir ao Governo angolano gerir melhor as suas receitas provenientes do sector petrolífero, e as recomendações foram desenvolvidas com base nos três princípios seguintes:

- Transparência e gestão financeira melhoradas;
- boa administração; e
- reforço institucional.

Algumas das recomendações podem ser razoavelmente fáceis de implementar, podendo outras ser mais difíceis devido a pressões políticas e administrativas, ou vir a necessitar de um trabalho significativo num prazo mais alargado.

2.2 Preocupações do Comité Técnico

Os Consultores compreendem as preocupações que foram expressas quanto às recomendações sobre a Sonangol Holding e também ao conceito de criar uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas autónoma.

Fomos informados por alguns membros do Comité Técnico que qualquer transferência das funções reguladoras da Sonangol Holding para o Ministério dos Petróleos poderia ser um desastre para o País, e foram feitas comparações com uma situação semelhante (transferência de funções reguladoras), que se verificou no sector diamantífero no início dos anos 90.

As empresas petrolíferas estrangeiras, conforme fomos informados, têm-se sentido muito à vontade a negociar com a Sonangol Holding, como concessionária. A transferência da função reguladora fora da Sonangol Holding causaria sérios problemas. O Ministério dos Petróleos enfrentaria também problemas em matéria de recursos face a qualquer transferência de responsabilidades para o seu ministério.

Compreendemos perfeitamente os argumentos invocados por alguns membros do Comité Técnico de que os problemas em Angola são “únicos”. Foi-nos dito que Angola não é um país industrializado e que não pode ser comparado à Nigéria, Argélia, Indonésia ou Noruega – países onde utilizámos a Statoil nas nossas recomendações como sendo um exemplo de

sucesso relativamente à separação das actividades de petróleo e de gás a montante e a jusante, a partir de um função meramente reguladora. Foi-nos também feita uma chamada de atenção para a falta de recursos humanos nos ministérios governamentais e no BNA, e para o facto de a maior concentração de pessoal especializado e habilitado estar ao serviço da Sonangol Holding.

Como suporte destes aspectos, também observámos uma aparente falta de qualquer estratégia de recursos humanos nos ministérios governamentais, que encorajaria os jovens com as habilitações indispensáveis a ser atraídos por melhores salários e perspectivas de carreira.

Não obstante, os Consultores acreditam que o período de estabilidade emergente em Angola representa uma oportunidade única para a mudança no País. Gostaríamos de salientar que, se as principais recomendações resultantes da análise que realizámos fossem, em princípio, aceites, marcariam o início de um processo em direcção à implementação. Os procedimentos pormenorizados, os recursos, a estratégia de financiamento, o planeamento da organização e a calendarização necessitariam de prévia aprovação do Governo. Os recursos requeridos para dar assistência ao Governo no processo de implementação teriam também que ser considerados. Principalmente, é importante o empenhamento do Governo na mudança, de modo a explorar o potencial latente do País e desenvolver uma estratégia a longo prazo para o desenvolvimento económico e educacional do País.

Esperamos que as nossas recomendações do Relatório Final possam ser utilizadas como um elemento catalizador para acordo do Governo relativamente à sua implementação, e gostaríamos de ter a oportunidade de discutir posteriormente as recomendações ou quaisquer alterações que venham a ser solicitadas pelo Comité, para ajudar ao desenvolvimento da referida implementação.

2.3 Recomendações

Voltamos agora às nossas recomendações, que estão divididas nas seguintes 6 categorias principais. Estas categorias são:

- **Recomendações relativas a disposições Técnicas**
- Medição, custos e recomendações contratuais;
- **Recomendações relativas a disposições Legislativas, Regulamentares e Fiscais**
- *Legislação sobre a Gestão das Receitas Petrolíferas; (Prioridade principal)*
- Legislação do Petróleo;
- Conta Petróleo e Decreto 30/95;
- Decreto 15/89;
- Regime Fiscal ;

- **Recomendações relativas a disposições de Entradas e Saídas de Receitas**
- Prazo de pagamentos de Impostos e questões afins;
- Prazo de pagamentos de Lucro Petrolífero pela Concessionária;
- Pagamentos regionais;
- Bónus;
- Empréstimos internacionais;
- **Recomendações relativas a disposições Contabilísticas**
 - Normas contabilísticas internacionais;
 - Debate sobre o Consórcio;
 - Questões contabilísticas do BNA;
- **Recomendações relativas a disposições de Reforço Institucional**
 - *Estabelecimento/Funcionamento de uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas; (Prioridade principal)*
 - *Funções da Concessionária; (Prioridade principal)*
 - Questões relacionadas com a expansão da Sonangol;
- **Recomendações relativas a melhorias da capacidade de gestão e necessidades futuras**
 - Destacamentos da Indústria Petrolífera para a Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas;
 - Formação do pessoal da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas;
 - Extensão do modelo financeiro.

Em termos de implementação destas recomendações, consideramos que a principal prioridade deveria centrar-se no seguinte:

- **Análise da Legislação de Gestão das Receitas Petrolíferas ;**
- **Estabelecimento e funcionamento de uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas;**
- **Transferência das funções da Concessionária;**

Estas três recomendações deveriam ser tratadas em simultâneo, de preferência como um programa inter-relacionado, enquanto as outras recomendações como as abaixo descritas

referentes a entradas e saídas de receitas, reforço institucional, melhorias da capacidade de gestão e formação, seriam tratadas automaticamente no âmbito do estabelecimento e funcionamento da nova Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas autónoma.

As restantes recomendações, que compreendem as disposições contabilísticas e as disposições técnicas, podem ser tratadas posteriormente.

3 **Recomendações referentes a disposições técnicas**

De acordo com a alínea a) da secção 11 dos Termos de Referência, estes representam as nossas recomendações baseadas na análise realizada durante 2001 e 2002, para examinar a exportação de petróleo dos terminais existentes fora de Cabinda. Neste sentido, trata-se de questões técnicas e físicas que podem ser imediatamente colmatadas pelo Governo e pelas companhias petrolíferas.

3.1 **Protecções contra as declarações em excesso sobre os volumes de exportação de ramas, viciação do teor de água nas ramas e dos cálculos de sobrestadia ou reservas de petroleiros**

Levámos a efeito um estudo que incluiu os procedimentos de segurança e de operação que afectam o êxito do resultado da transferência da custódia do petróleo. Foi dada particular atenção ao fazer as recomendações sobre as protecções contra as declarações em excesso dos volumes de exportação de ramas, viciação do teor de água nas ramas e dos cálculos de sobrestadia ou reservas de petroleiros. Para este efeito, a informação mais relevante obtida diz respeito à forma como as quantidades dos conhecimentos de embarque são efectivamente efectuadas e calculadas. Daquilo que foi observado durante as nossas várias visitas, a nossa conclusão é que existem diversos aspectos que precisam de ser melhorados.

3.1.1.1 ***FPSO do Kuito***

Constatámos que o sistema de recolha de amostras em linha não estava a funcionar convenientemente devido ao facto de o equipamento estar avariado, por falta da bomba de circulação para o circuito de recolha de amostras de “ciclo rápido”. Torna-se evidente que são necessárias modificações de vulto, incluindo a modificação do tanque de amostras para que o nível da amostragem possa ser, em qualquer altura, fisicamente verificado. Não existiam meios para se poder misturar as amostras *in situ*; é necessário acrescentar um dispositivo para que esta operação possa ser efectuada. A medida do dispositivo de recolha não estava correcta nem devidamente calibrada.

Recomendamos que estes dispositivos sejam reparados porque, caso contrário, a exactidão dos colectores de amostras em linha, por serem representativos de todo o lote do produto descarregado, continuará sempre posta em causa. O controlo do sistema de medição é totalmente efectuado por controlo remoto: não existe qualquer controlo suplementar no local. **Por conseguinte, recomendamos que os totalizadores mecânicos sejam ligados a cada medidor, para se poder efectuar leituras no local em caso de avaria do sistema remoto.**

3.1.1.2 *FPSO de Palanca*

Aqui, novamente, o controlo do sistema de medição também é efectuado mediante um sistema remoto e sem qualquer registo suplementar no local. Recomendamos que os totalizadores mecânicos sejam ligados a cada medidor, para se poder obter leituras no local em caso de avaria do sistema remoto. Neste momento, o sistema de medição falha constantemente, quando aferido. Por este motivo, o escoamento e as temperaturas do FSO têm de ficar dependentes do cálculo do Conhecimento de Embarque.

O FSO está localizado no mar alto e em constante deslocação, muitas vezes a balançar e ligeiramente inclinado, tornando assim qualquer leitura física pouco fiável. O estabelecimento das quantidades do Conhecimento de Embarque nesta base não é aceitável. **Consideramos que a questão da reparação do medidor necessita de ser tratada e corrigida com a maior urgência. Recomendamos igualmente que a gestão de amostras em linha seja alterada.** A amostra não deveria ser manipulada até a operação de descarga estar concluída. Como prática prudente na altura da realização de testes de análise, **recomendamos que também deveria ser analisada uma amostra em branco de cada dissolvente utilizado, no sentido de garantir que nada é adicionado através destes produtos.**

3.1.1.3 *FSO do Lombo Este e Terminal do Malongo*

Os dois últimos parágrafos acima referentes ao Terminal de Palanca aplicam-se em relação à gestão de amostras em linha e à utilização de amostras em branco. Neste terminal, os métodos de medição e as medições dos reservatórios costeiros são de uma maneira geral satisfatórios, mas devido à constante procura urgente de armazenagem, verifica-se muitas vezes que não é dado um tempo de assentamento a partir da deslocação do último butaneiro, antes da medição ter lugar. **Recomendamos que todas as companhias petrolíferas considerem a reabilitação ou a renovação do sistema de medição como uma prioridade urgente.** De acordo com as circunstâncias observadas no Malongo, o sistema de medição deveria ser considerado como o principal meio de medição, em conjunto com a medição manual efectuada no reservatório costeiro como registo de segurança.

Recomendamos também a análise de todo o método através do qual as amostras em linha são obtidas, para dar cumprimento a uma norma reconhecida internacionalmente. Isto pode significar a renovação do sistema de recolha de amostras existente. **Recomendamos também que deveriam ser instalados sistemas de "bloqueamento" de segurança no colector do reservatório costeiro, a fim de assegurar que não continuam a ser cometidos erros nem manipulações ilegais.**

3.2 **Protecções contra as declarações em excesso de custos unitários de produção, custos de operação e custos de desenvolvimento de campo, a inclusão de custos não autorizados na conta de recuperação de**

custos e a introdução de alterações indevidas nos processos de fiscalização

Os Consultores analisaram os procedimentos para medir os custos de capital e os custos de operação. As nossas principais observações são de os custos de operação (excluindo abandono) em Angola parecerem ser relativamente baixos face aos padrões internacionais, e este deve-se ao ambiente ameno, às baixas taxas de plataforma e ao facto de os custos de trabalhos colaterais serem capitalizados, ou uma grande parte deles. Os procedimentos para determinar os custos de operação baseiam-se nos custos de operação à produção máxima.

Durante o período de declínio, o custo de operação apenas desce através do elemento variável do custo de operação, que será apenas uma pequena percentagem do total. Se forem adoptadas técnicas de recuperação secundária, o custo de operação pode, e isto acontece com frequência, aumentar durante o período de declínio.

No entanto, o actual método de informação de custos torna impossível estabelecer os elementos fixos e variáveis do custo de operação. Além disso, para o Bloco 0, onde todos os custos estão agregados, o custo de operação de cada campo não pode ser estabelecido, sendo apenas possível afirmar que a Área A tem um custo de operação mais elevado do que o das Áreas B e C, devido à sua maturidade relativa e superior nível de recuperação secundária.

Recomendamos a realização de auditorias de Custo rigorosas efectuadas por auditores independentes (supervisão do Governo), de modo a identificar os incentivos dourados pelas Companhias Petrolíferas e as declarações em excesso de custos unitários, que estejam em conflito com as disposições dos contratos de operação conjunta.

3.2.1.1 *Elaboração de Orçamentos*

Recomendamos que os orçamentos continuem a ser elaborados para cada concessão/PSA, começando com as discussões dos parceiros numa PPM (Reunião de Planeamento de Parceiros), a realizar a meio do ano. Depois de os orçamentos terem sido acordados pelos parceiros num JOC (Comissão Conjunta de Operações), os mesmos devem ser acordados com a Concessionária, a Sonangol, todos os anos, no princípio e no final do Outono. **Recomendamos que os orçamentos desenvolvidos continuem a incluir o orçamento definitivo relativo ao ano seguinte e um Plano a 5 anos, que abranja os orçamentos provisórios para os cinco anos subsequentes.**

3.2.1.2 *AFE e Procedimento de Fiscalização*

Os fundos das despesas são disponibilizados do orçamento através de uma AFE (Autorização de Despesa) e de procedimentos de Fiscalização. **Recomendamos que as AFE e os procedimentos de fiscalização continuem a incluir partes de trabalho distintas como uma nova plataforma ou oleoduto, uma fase separada de um projecto como seja um**

novo grupo de poços, e possam cobrir o actual orçamento anual mais as despesas concomitantes em anos futuros. Como medida de protecção, recomendamos também que as AFE sejam autorizadas pelo JOC e pela Concessionária (actualmente, a Sonangol Holding).

3.2.1.3 *Procedimentos de Ordens de Trabalho*

Após a aprovação da AFE, o operador pode necessitar que o trabalho seja executado no seu escritório principal. **Recomendamos que para requisitar o trabalho ao seu escritório principal, o operador deve apresentar uma Ordem de Trabalho, e que estas Ordens de Trabalho devem ter uma aprovação prévia da Concessionária (actualmente, a Sonangol Holding).**

3.3 **Protecções contra a assinatura de contratos para aquisição de bens e serviços sem o respectivo concurso**

Uma parte do estudo realizado pelos Consultores envolveu uma avaliação sobre a celebração de contratos de aquisição de bens e serviços sem o devido processo de concurso. Identificámos inúmeras lacunas no processo e, por conseguinte, fazemos as seguintes recomendações.

3.3.1.1 *Propostas Fechadas*

Recomendamos que para contratos com um custo estimado superior a USD 150.000-250.000 (dependendo do PSA) as propostas fechadas devem ser apresentadas mediante convite. Os procedimentos detalhados adoptados podem variar de companhia para companhia mas, na sua essência, devem ser semelhantes. Existe uma lista de adjudicatários, acordada com a Concessionária, a Sonangol, que foram pré-qualificados para executar tipos de trabalho específicos, e estas companhias estão automaticamente incluídas na lista de concorrentes para o tipo de trabalho para o qual foram pré-qualificadas.

A lista de concorrentes referente a cada convite para apresentação de uma proposta estimada num valor superior a USD 750.000, deve ser aceite pela Concessionária, a Sonangol, a qual tem o direito de acrescentar ou eliminar quaisquer concorrentes da lista, desde que o faça no prazo de 15 dias a contar da data da apresentação. A Concessionária está presente durante a abertura de todas as propostas fechadas e assina-as antes de as mesmas serem entregues ao departamento de contratos, para uma análise detalhada.

O departamento de contratos analisa as propostas e faz as suas recomendações ao comité de propostas seladas para adjudicação do respectivo contrato (ou no caso de TFE, o Departamento de Contratos). O contrato é então adjudicado ou devolvido ao departamento de contratos para ser efectuada uma análise mais detalhada. A Concessionária, a Sonangol,

deverá aprovar um contrato antes da adjudicação. A Sonangol dispõe de 21 dias, a partir da data da apresentação, para aprovar uma adjudicação ou fazer recomendações alternativas.

Nenhum dos operadores solicitou ao departamento de contratos para produzir uma estimativa de controlo, antes do convite para apresentação de proposta. Os operadores confiaram no orçamento ou na AFE como estimativa de controlo. Solicitar ao departamento de contratos para produzir uma estimativa de controlo de custos detalhada, antes do convite para apresentação de propostas, poderia ser uma condição útil a adoptar.

3.3.1.2 *Contratos Negociados*

Há circunstâncias em que é aconselhável participar num contrato negociado. Isto pode acontecer quando não há tempo suficiente para convidar para apresentação de propostas para o trabalho ou quando houver apenas um concorrente como, por exemplo, o estaleiro de fabricação no Lobito para pequenos trabalhos estruturais.

Nestas circunstâncias, recomendamos que o departamento de contratos solicite autorização ao Comité de Propostas Seladas ou ao departamento de contratos para negociar um contrato. Ao receber a autorização necessária, o departamento de contratos pode então negociar um contrato. **Não obstante, recomendamos que seja também obtida a autorização do Comité de Propostas Fechadas ou do departamento de contratos, para assinar o contrato após a respectiva negociação.**

3.3.1.3 *Procedimentos de Aquisição*

Os procedimentos de aquisição são adoptados para compra de materiais tais como tubagens, fixações, hastes de sondagem, tubagem de revestimento e equipamentos, ou seja, bombas e compressores. As Listas de Material (BOM) são utilizadas para requisitar materiais e equipamentos, quer a fornecedores locais quer ao escritório central de aquisições dos operadores. Dado que são muito poucos os materiais e equipamentos fabricados e disponíveis em Angola, isto significa que tudo terá virtualmente que ser adquirido através de escritório central de aquisições.

Recomendamos que os Escritórios Centrais de Aquisições obtenham cotações de fornecedores devidamente qualificados e, após a aprovação dessas cotações, coloquem as encomendas para os materiais e equipamentos em nome do operador. Seguindo este processo, tem a vantagem de as compras a granel passarem para o operador.

Recomendamos também a observância das melhores práticas relativamente ao processo de aquisições. Como parte dos termos de referência, fornecemos um Manual de Aquisições (ver Volume 4) para consulta e comparação com as práticas actuais do Governo e da Sonangol.

4 **Recomendações relativas a disposições legislativas, fiscais e contratuais**

4.1 **Legislação sobre a Gestão das Receitas Petrolíferas**

Deve proceder-se a uma análise da actual da actual Legislação sobre as Actividades Petrolíferas, a fim de determinar se é precisa qualquer nova lei ou regulamentação para constituir a Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, em conjunto com o seus objectivos e responsabilidades operacionais. Mais tarde, e caso seja necessário, deveria ser minutada uma nova lei para estabelecer a Agência, determinando os seus poderes, obrigações e funções, incluindo a forma como será financiada, de modo a atrair a indispensável força de trabalho. **Nesta conformidade, recomendamos que o Governo constitua um grupo de trabalho jurídico que seria incumbido da análise acima referida e, se for caso disso, da elaboração da nova legislação num prazo previamente acordado. Este grupo de trabalho deveria ser escolhido pelo Primeiro-Ministro Adjunto o qual lhe deverá facultar informações regularmente sobre o andamento da matéria.**

4.2 **Legislação sobre as Actividades Petrolíferas**

Foi posto a circular um novo Projecto-Lei das Actividades Petrolíferas a nível dos quadros superiores do Governo e na Assembleia Nacional. A lei foi elaborada para reflectir os novos conceitos e práticas previstas em leis internacionais e angolanas sobre as actividades petrolíferas.

Os Consultores levaram a efeito um estudo inicial do projecto-lei e concluíram que, no seu todo, a lei confere ao Governo (ou seus agentes) poderes discricionários, que muitos investidores considerariam como sendo um pouco exagerados. **Assim sendo, os consultores recomendam que deveria ser realizado um outro trabalho por juristas e técnicos industriais, para reavaliar a lei face a estas observações.** A reavaliação deveria ter especialmente em conta a percepção do risco político sob a óptica do investidor.

4.3 **Conta Petróleo e Decreto 30/95**

O Banco Central é responsável pela execução das políticas monetárias do Governo, incluindo o controlo da massa monetária e a manutenção da taxa de câmbio através de operações de mercado aberto, no sentido de determinar as taxas de juro do País. O banco é igualmente responsável por gerir as reservas de moeda estrangeira de Angola, segundo a estratégia definida pelo Governo, e assistindo, participando, quando solicitado, nas negociações dos empréstimos em nome do Governo, do Estado ou da Sonangol.

O Decreto 30/95 estipula que é obrigatório que as vendas de exportação sejam processadas através do BNA. Segundo entendemos, isto significa que o BNA tem de ser antecipadamente informado de todas as vendas de exportação e que os resultados dessas vendas em moeda estrangeira têm de passar através do BNA. As nossas observações sugerem que, neste

momento, este não é o caso. Em resultado disto, o BNA não tem um controlo completo sobre o fluxo de moedas estrangeiras. A maior parte das reservas de moeda estrangeira é criada pelos fluxos de impostos provenientes das companhias petrolíferas estrangeiras, mas estes impostos estão agora progressivamente a ser pagos através dos bancos comerciais.

Os Consultores descobriram que a Sonangol não processa todos os seus pedidos de liquidez nem os impostos através da Conta Petróleo. A opinião da companhia é que não há necessidade de haver uma instituição intermediária para justificar estas actividades, e afirma que a sobrecarga da contabilização que a Conta Petróleo junto do BNA representa, deu origem a situações de ineficiência no passado e até a perdas. Os consultores reconhecem os problemas enfrentados pela Sonangol, mas em consequência da acção unilateral por parte da companhia, o BNA deixou de ter conhecimento dos valores das vendas de exportação e de moeda estrangeira gerados e do efeito relacionado com a balança de pagamentos de Angola.

O BNA tem vindo, ao longo dos anos, a disponibilizar crédito a organizações comerciais, sem estar habilitado para o fazer. Por exemplo, quando a Sonangol não teve capacidade de pagar (ou creditar) o BNA pelo valor do pedido de liquidez, o BNA pagou efectivamente o pedido de liquidez em nome da Sonangol e, na realidade, emprestou os fundos à Sonangol para que esta pudesse pagar as suas obrigações relativas ao pedido de liquidez. Esta foi uma situação que, de facto, ocorreu no passado. Nos termos do Decreto 30/95, o BNA não está autorizado a dar crédito a nenhuma empresa comercial e, ao fazê-lo, está a exceder as suas competências como Banco Central.

É manifesto que a legislação que foi ratificada, como é o caso do Decreto 30/95, não está a ser cumprida. **Os Consultores recomendam veementemente que a lei deve ser aplicada e que todas as partes devem submeter-se aos requisitos previstos no Decreto 30/95.**

O BNA deveria levar a efeito, numa data limite a acordar, uma acção para determinar os saldos registados nos seus livros, que estão em dívida por parte de entidades comerciais. Os quadros de gestão deveriam acordar um programa de pagamentos desses saldos. Deveria ser constituída uma equipa de quadros superiores dedicada para levar a efeito esta acção dentro de um calendário específico. A essa equipa deveriam ser dadas directivas específicas por escrito, devendo o chefe de equipa informar regularmente um director responsável nomeado para o efeito, e concluir a acção na data acordada.

Em 2001, foi constituída uma equipa de trabalho governamental para analisar o funcionamento da Conta Petróleo e do Decreto 30/95. O resultado foi uma proposta de um novo decreto, que visava sobretudo retirar ao BNA as suas funções actuais relativamente à Conta Petróleo. Tanto quanto é do conhecimento dos Consultores, este projecto-lei não foi aprovado, e os seus princípios são contestados pelo BNA.

Defendemos que as recomendações recebidas desta equipa de trabalho sejam consideradas de forma cuidadosa e imparcial, antes da finalização de qualquer decreto que venha a substituir o Decreto 30/95. Porquanto seja importante assegurar que a Sonangol não venha a sofrer quaisquer perdas através da administração da Conta Petróleo, também é importante que qualquer novo decreto que afecte a objectivo original da Conta Petróleo e a manutenção da sua existência, não prejudique as funções e as responsabilidades da BNA como guardião das reservas de moeda estrangeira de Angola, fiscal das contas públicas e administrador da dívida do Estado.

Os Consultores são de opinião que é necessário mais trabalho nesta área. Deveria ser constituída uma equipa governamental dedicada, cuja incumbência seria analisar o funcionamento do Decreto 30/95, nos termos do qual são realizadas as operações do BNA, da Sonangol e do Ministério das Finanças. O ideal seria a equipa incluir especialistas de nível superior independentes das três entidades, a qual deveria sugerir as revisões necessárias após uma análise das suas observações, em conjunto com as três entidades. A equipa de análise deveria ter o apoio de uma entidade mandatada pelo Governo que estaria subordinada a um funcionário superior governamental nomeado para o efeito. O objectivo global será ter uma legislação moderna que suporte a actual estratégia do Governo relativamente ao desempenho da actividade que o BNA, o Ministério das Finanças e a Sonangol levam a efeito como instrumentos do Governo.

4.4 Decreto 15/89

O Decreto 15/89 aprova o mecanismo mediante o qual a Sonangol submete as receitas recebidas, na sua qualidade de concessionária do Governo. A Sonangol tem direito de reter até 10% das receitas para satisfazer os seus custos de operação, sendo o saldo transferido para o Estado no prazo de dois meses juntamente com o pagamento do IRP.

Embora a legislação determine que até 10% pode ser reclamado pela Concessionária, a Concessionária não reclama menos do que o máximo permitido de 10%

Os Consultores não conseguiram obter da Direcção Nacional de Impostos qualquer acesso a uma factura ou forma equivalente de facturação que, segundo as boas práticas contabilísticas, deveria ser apresentada pela Concessionária, especificando, pormenorizadamente o tempo despendido e os custos internos da Concessionária para suportar os seus custos de operação. No caso de os custos de operação facturados serem inferiores ao máximo de 10% permitido pela legislação, devendo o remanescente ser remetido ao Ministério das Finanças.

Além disso, a Sonangol retira a comissão sobre o Lucro Petrolífero devido antes de o enviar ao Ministério das Finanças. Deste modo, o Ministério das Finanças recebe os 90% líquidos do Lucro Petrolífero devido e só é necessária uma transacção para registar este “atalho”.

Os Consultores recomendam veementemente que a Concessionária deve apresentar uma factura à Direcção Nacional de Impostos para consubstanciar os seus custos de operação. Ao proceder deste modo, a Concessionária estaria em conformidade com os princípios contabilísticos e de suporte usuais do processo de transparência. **Os Consultores recomendam também que o pagamento do Lucro Petrolífero bruto ao Ministério das Finanças e a cobrança da comissão ao Ministério das Finanças deveriam ser representados por duas transacções distintas.**

4.5 Regime Fiscal

O regime fiscal angolano é bastante complexo. Existem regimes distintos para Contratos de Associação em áreas de Concessão e para Contratos de Partilha de Produção. Em cada um

destes regimes possui outro conjunto de complexidades com diferentes variantes de contratos, que se aplicam a ambos os regimes. De acordo com os contratos de Associação no Bloco 0, a Área A é diferente das Áreas B e C no que se refere ao Imposto sobre Transacções Petrolíferas. Em terra, tanto as áreas do Congo como as do Kwanza diferem quanto à taxa de direitos de concessão aplicada.

A complexidade e o custo para administrar um regime desta natureza pode ser particularmente oneroso. É necessário um nível significativo de recursos especializados para administrar efectivamente o regime a tempo inteiro. O facto de cada Contrato de Partilha de Produção (PSA) ser negociado separadamente, consome tempo e torna-se dispendioso. Grande parte da tarefa competirá à Sonangol e aos ministérios regulamentadores como o Ministério dos Petróleos e o Ministério das Finanças. A complexidade deve aumentar muito a dificuldade de administrar as receitas, a transparência e a manutenção de recursos especializados suficientes. A implementação de medidas que permitam uma gestão sólida e eficiente do regime fiscal e legislativo, é uma questão importante que deve ser encarada pelo Governo.

A negociação de Contratos de Partilha de Produção sofisticados aumentará no futuro, à medida que o sector petrolífero angolano se expandir. Os Consultores constataram que o Ministério das Finanças não tem um entendimento suficiente sobre o impacto destes contratos em termos de sensibilidade dos preços e custos do petróleo, ou da forma com estes contribuem para as receitas do Governo mediante a captação de rendas económicas.

Reconhecemos que os contratos de associação antigos não foram modificados durante anos, principalmente a pedido dos investidores, e que a sua reavaliação teria todas as probabilidades de ser inexecutável.

No entanto, consideramos que deveria ser levada a efeito uma análise do actual regime de Partilha de Produção por especialistas independentes, com o objectivo de fazerem recomendações para simplificar o sistema. A análise deveria examinar a possibilidade de definir um modelo de contrato. A análise deveria também examinar a eficácia no objectivo de rendas económicas e considerar a sua sensibilidade em relação ao preço do petróleo, ao custo ambiental (incluindo os incentivos dourados e o impacto dos factores de acréscimo), a competitividade a nível internacional e o clima de investimentos de Angola. A análise seria orientada no sentido de aconselhar sobre a forma de um modelo de contrato simples que satisfizesse, tanto quanto possível, os requisitos de um sistema óptimo de tributação petrolífera e de partilha de produção¹.

¹ As principais características de um óptimo sistema fiscal incorporaria os seguintes objectivos:

1. Para conseguir para o Governo um elevado nível total de impostos/receitas, consistente com um maior encorajamento de pesquisa e desenvolvimento de campos, que sejam viáveis numa base de impostos antecipados.
2. Para evitar comportamentos distorcidos como o abandono prematuro, sobre-investimento ou incentivos dourados.
3. Para conseguir que o Governo receba pelo menos parte das receitas fiscais, mais cedo comparativamente com o tempo de vida de um campo de petróleo ou de gás.
4. Para estabelecer um grau “apropriado” de partilha de riscos do projecto com o operador através do sistema fiscal .

No sentido de alcançar estes objectivos, o sistema fiscal óptimo deveria contemplar o seguinte.

- O sistema deveria ser direccionado para as rendas económicas. Sendo assim, deveria ser inerentemente sensível às variações do preço do petróleo, à dimensão dos campos de petróleo e de gás, e aos custos operacionais ou de produção.
- Além disso, o sistema deveria permitir a recuperação de custos acrescida de um retorno “adequado” sobre investimentos sujeitos a risco.
- Um sistema fiscal óptimo deveria evitar quaisquer incentivos dourados, e assegurar que não é criado qualquer abandono prematuro de um campo devido aos termos fiscais previstos.
- Por último, um sistema fiscal óptimo deveria ser passível de gerir e simples de administrar, com custos de desempenho razoáveis.

5 **Recomendações relativas a disposição de Fluxos de Entrada e Fluxos de Saída de Receitas**

5.1 **Prazo de Pagamentos de Impostos e de Lucro Petrolífero**

A legislação em vigor determina que os pagamentos de impostos, incluindo o Imposto sobre o Rendimento Petrolífero, devem ser efectuados até ao último dia do segundo mês subsequente ao carregamento do petróleo. Durante o ano de 2000, a Sonangol efectuou mensalmente os carregamentos e as vendas de petróleo. Contudo, a Direcção Nacional de Impostos recebeu apenas os pagamentos de impostos da Sonangol em três meses do ano. Isto sugere que a legislação em vigor relativa ao prazo de pagamentos de impostos não está a ser cumprida.

Os Consultores recomendam que a Direcção Nacional de Impostos deveria assegurar o cumprimento da legislação em vigor sobre o prazo de pagamentos de impostos e pagamentos em mora, incluindo quaisquer multas. Deveriam ser elaborados quadros mostrando, para cada um dos 12 meses, o prazo dos impostos progressivamente recebidos durante esses 12 meses. O prazo de impostos devidos e os impostos pagos pode depois ser comparado numa base contínua, e os impostos em mora calculados para a apresentação de reclamações de multa às companhias petrolíferas envolvidas.

5.2 **Prazo de Pagamentos de Lucro Petrolífero pela Concessionária**

Os Consultores descobriram que a Sonangol não remete regularmente ao Ministério das Finanças a parte de petróleo do Governo (Lucro Petrolífero). Durante o ano de 2000 só foram feitos três pagamentos de Lucro Petrolífero (Abril, Junho e Dezembro, segundo os registos do Ministério das Finanças). Nos termos da legislação em vigor, a Sonangol deveria pagar ao Governo o Lucro Petrolífero em dívida, numa base regular.

Além disso, os Consultores não conseguiram identificar, com base na análise do ano 2000, a afectação entre a parte de petróleo do Governo (Lucro Petrolífero) e o capital social da Sonangol. A Sonangol deveria providenciar registos adequados e informações de suporte para satisfazer a Direcção Nacional de Impostos relativamente à exactidão da afectação de Lucro Petrolífero entre o Governo e a Sonangol².

Os Consultores também não conseguiram elaborar, a partir das informações contidas nos relatórios fiscais de 2000, uma análise composta significativa do Lucro Petrolífero devido por cada bloco e, como consequência, a respectiva participação de cada companhia, incluindo a Sonangol P&P. Isto é necessário para comparar o total dessa análise, em termos brutos, com o equivalente de Lucro Petrolífero vendido pela Sonangol em nome do Governo. **Os Consultores recomendam que a Concessionária deveria preparar procedimentos detalhados para suporte dos cálculos acima referidos, os quais passariam a fazer parte**

² Em 2000, os Consultores obtiveram duas fontes de Lucro Petrolífero junto do Ministério das Finanças. Os Consultores não conseguiram reconciliar os dois valores, nem reconciliar qualquer destes valores com o Lucro Petrolífero recebido, conforme está registado nos Relatórios Fiscais da Sonangol.

dos registos quando a Concessionária apresentasse transferências de Lucro Petrolífero à Direcção Nacional de Impostos. Isto serviria também de suporte ao processo de transparência contabilística.

5.3 Pagamentos Regionais

As companhias petrolíferas que actuam nas províncias de Cabinda e do Zaire realizam pagamentos regionais aos Governos provinciais de Cabinda e do Zaire. Estes pagamentos são realizados ao abrigo de um acordo lateral entre as companhias e o Governo de Angola. Os pagamentos são mensais e efectuados directamente pelas companhias petrolíferas aos Governos provinciais através de contas abertas junto de bancos comerciais. O Ministério das Finanças ajusta os seus rendimentos provenientes do IRP em conformidade.

O Ministério das Finanças também ajusta os seus rendimentos de IRP de forma a contemplar as despesas ad-hoc cobradas pelo Ministério do Petróleo, tais como imposto de selo, algum trabalho de consultoria e outros emolumentos, tudo pago graças aos rendimentos provenientes do IRP reservados para este fim.

Os Consultores não consideram o actual sistema de pagamentos regionais como completamente transparente. Os Consultores não conseguiram ter acesso ao acordo lateral, e embora estes pagamentos estejam registados como dedução do rendimento do IRP nos registos da Direcção Nacional de Impostos, o Ministério não tem qualquer controlo sobre estes pagamentos ou sobre a forma como os mesmos são utilizados pelos Governos provinciais.

Os Consultores recomendam que um sistema de pagamentos regionais deveria ser administrado centralmente. Os Governos provinciais de Cabinda e do Zaire deveriam apresentar um orçamento anual das despesas, com uma indicação sobre a forma como essas despesas serão depois utilizadas pela autoridade governamental. Os pagamentos regionais seriam depois administrados pela autoridade governamental competente. No entanto, os Consultores estão cientes das implicações políticas que esta questão levanta.

5.4 Bónus

Actualmente, todos os bónus, quer sejam bónus de assinatura, bónus de pesquisa, bónus de descoberta comercial ou bónus de produção anual, são pagas directamente à Sonangol. Os Consultores entendem que a Direcção Nacional de Impostos não regista os pagamentos de bónus na sua agregação de receitas anuais de impostos. Trata-se de uma anomalia que os Consultores consideram que deveria ser colmatada. **Os Consultores recomendam que todos os pagamentos de bónus deveriam ser efectuados directamente ao Ministério das Finanças através do BNA.**

Nos Contratos de Partilha de Produção mais recentes, está estipulado que alguns pagamentos de bónus sejam destinados a projectos de desenvolvimento social e comunitário, a ser definidos pela Sonangol. Dentro do tempo que dispuseram, os Consultores não conseguiram

encontrar qualquer registo sobre que projectos Comunitários e Sociais beneficiaram destes pagamentos de bónus. Em termos de transparência, é importante que estes projectos sejam divulgados, e que as informações de suporte sejam disponibilizadas para registar os custos de implementação e funcionamento destes projectos.

Pensamos que a Sonangol não é o veículo apropriado para proceder à identificação e financiamento destes projectos. **Os Consultores recomendam que o financiamento deveria ser efectuado através do Governo Central, e que os níveis de despesa apropriados deveriam ser encaminhados através das autoridades de planeamento competentes ou ministérios responsáveis.**

5.5 Empréstimos Internacionais

Os Consultores receberam informações sobre empréstimos relativos a Cabinda e ao Petrol Project, que lhe permitem determinar o montante de capital e juros que foi pago pelo Governo (ou pela Sonangol como seu representante), em 2000. Contudo, não lhes foi possível avaliar o montante, o volume ou o valor da produção de petróleo que foi garantido contra cada um dos empréstimos. Dado que os Consultores consideram que o actual sistema de manutenção dos registos de empréstimos de financiamento internacionais garantidos contra a produção deve ser completamente transparente, **recomendam que o Governo administre um sistema de base de dados e de registo que permitirá a identificação dos financiamentos internacionais garantidos contra a produção de petróleo actual e futura.**

6 Recomendações relativas a Normas Contabilísticas

6.1 Normas Contabilísticas Internacionais

O BNA e a Sonangol preparam as suas contas financeiras de acordo com as normas contabilísticas angolanas. No entanto, estas contas são apenas necessárias para cumprir os requisitos básicos locais de natureza fiscal e não satisfazem os requisitos de transparência financeira.

A maior parte das companhias utiliza as Normas Contabilísticas Internacionais (IAS). Para muitas empresas comerciais que utilizam as IAS, é crítico quando entram nos mercados financeiros para garantir empréstimos. As informações financeiras desempenham um papel importante na apresentação de uma entidade a quaisquer partes interessadas. De acordo com a estratégia do Governo, tanto a Sonangol como o BNA precisam de ter acesso contínuo e crescente a fontes internacionais de financiamento, quer sob a forma de empréstimos internacionais, quer de projectos de consórcio com companhias estrangeiras.

Os potenciais financiadores têm dificuldade em compreender a forma como as informações financeiras são actualmente apresentadas. Sob o seu ponto de vista, as informações são escassas para que possa ter uma visão global. Por consequência, torna-se difícil ou até impossível, tomar decisões financeiras importantes, e as oportunidades potencialmente vantajosas perder-se-ão. Isto tem também um impacto negativo na reputação e imagem comercial que as instituições financiadoras têm em relação a Angola.

Os Consultores recomendam veementemente que a Sonangol e o BNA implementem as IAS, logo que seja possível. É sabido que a nova legislação sobre os procedimentos contabilísticos era para ser introduzida em Janeiro de 2002, com base nas normas contabilísticas internacionais geralmente aceites. Temos esperança que tanto o BNA como a Sonangol se empenhem no processo de mudança durante os próximos 12 meses, com vista à actualização dos seus processos de contabilidade internos e de organização, e dos seus recursos humanos de contabilidade, para prontamente darem cumprimento aos requisitos de transparência contabilística impostos pela legislação em vigor.

A Sonangol e o Banco de Angola deveriam também adoptar a Consolidação Financeira, em conformidade com as Normas Contabilísticas Internacionais (IAS). Isto permite às empresas desenvolverem um sistema de apresentação de relatórios que satisfará a característica qualitativa das informações financeiras. O desenvolvimento de um sistema de apresentação de relatórios com base nos valores das informações financeiras, que já é prática comum entre as companhias internacionais com quem a Sonangol negocia, garantirá que a Sonangol será capaz de competir com o resto do mundo em condições de igualdade.

Os Consultores também recomendam que o Governo, com a participação da Sonangol e do BNA, constituam uma equipa de análise para avaliar a transição para a nova legislação de contabilidade, durante o ano de 2003. Um pequeno grupo de trabalho constituído por pessoal chave da área de contabilidade, com a representação da Sonangol e do BNA, deveria ser encarregado de monitorizar a implementação da nova legislação e assegurar que as actualizações relativas à organização da contabilidade, aos recursos

humanos e aos processos necessários para, no mínimo, dar cumprimento ao novo sistema contabilístico e aos respectivos requisitos de apresentação de contas.

Um teste importante será a produção das demonstrações financeiras referentes a 2003, que são representativas, fidedignas, pormenorizadas e fáceis de compreender. Enquanto a nova legislação pode não considerar completamente as melhores práticas contabilísticas, para os bancos, não obstante, as novas regras deveriam ser consideradas como catalíticas para uma análise das actuais deficiências verificadas nas práticas contabilísticas bancárias e das deficiências operacionais, que afectam os procedimentos contabilísticos.

Seria desejável iniciar deste já este trabalho fundamental, uma vez que o BNA e, por conseguinte, o Governo, não consegue presentemente produzir números significativos que indiquem o montante total da dívida do Governo que está por pagar ou o montante das reservas de moeda estrangeira que possa estar disponível.

Em resultado do novo período de estabilidade política, em conjunto com a rápida expansão da indústria do petróleo e de gás em Angola, as organizações angolanas têm boas razões para desenvolver as suas actividades em conformidade com as normas seguidas pelas empresas internacionais. Por exemplo, a importância da Sonangol para Angola, na sua qualidade de companhia petrolífera do Estado e também como parceiro participativo em consórcios internacionais, torna imperativo que o grupo desenvolva um sistema contabilístico e de apresentação de relatórios que esteja de acordo com as normas contabilísticas internacionais (IAS), seguidas pela comunidade de empresas internacionais com as quais negocia.

A recente estabilidade política conquistada desde o cessar fogo, deveria encorajar uma maior expansão da actividade empresarial em Angola, especialmente da indústria do petróleo e de gás. A Sonangol, como companhia petrolífera do Estado e parceiro participativo em consórcios internacionais, está numa posição privilegiada para ganhar mais respeito e influência como interveniente internacional. Um ponto essencial para satisfazer este potencial, é a Sonangol adoptar o mais importante dos métodos contabilísticos e de apresentação de relatórios aceites internacionalmente.

6.2 Debate sobre Consórcios

A Sonangol estabeleceu diversos Consórcios com adjudicatários da indústria petrolífera, para fornecimento de bens e serviços à indústria do petróleo. Gostaríamos de salientar que potencialmente existem conflitos de interesse graves, em que a Sonangol actua como adjudicatário para o fornecimento de bens e serviços à indústria petrolífera, tanto como companhia de pesquisa e produção de petróleo como Concessionária. Todos os contratos com o companhia do Consórcio Sonangol deveriam ser efectuados numa base de igualdade. Embora não tenhamos encontrado provas de que os contratos tenham sido adjudicados à Sonangol, quando era o concorrente que apresentava valores mais baixos, existe a hipótese de a Sonangol exercer pressão sobre os operadores para adjudicarem contratos a um Consórcio da Sonangol. Isto deveria ser evitado a bem da transparência.

Tal como acontece com todas as companhias cujo principal objecto é fornecer bens e serviços em Angola, **recomendamos que as companhias do Consórcio Sonangol**

deveriam estar registadas em Angola, ser sujeitas ao regime de tributação angolano e à regulamentação cambial. Os pagamentos de serviços prestados às companhias do Consórcio Sonangol deveriam ser efectuados na moeda local e em contas bancárias abertas em Angola. Quaisquer pagamentos em moeda estrangeira feitos pelo consórcio deveriam ser efectuados através do Banco de Angola, na forma usual.

6.3 Questões Contabilísticas no Banco Nacional de Angola

A contabilidade do BNA para as transacções referentes aos fluxos financeiros do petróleo tem sido deficiente. Infelizmente, a criação da Conta Petróleo não foi acompanhada de melhorias no ciclo do fluxo de documentos requerido pelo BNA para apoiar, por exemplo, o registo rigoroso e atempado das transacções contabilísticas da Conta Petróleo, e os controlos financeiros pormenorizados necessários para monitorizar os movimentos individuais de empréstimos. Os problemas incluem a falta de definição de responsabilidades, a inexistência de organização contabilística e a total falta de responsabilidade.

Pensamos que o BNA fez progressos significativos ao reduzir estas deficiências contabilísticas nos últimos anos, apesar de os problemas ainda persistirem especialmente nas áreas operacionais do banco.

Contudo, as questões internas e os problemas anteriores têm um grande impacto sobre a qualidade e transparência das demonstrações financeiras do BNA. Foi efectuada uma auditoria às demonstrações financeiras referentes ao ano de 1999. Porém, estas não suportam a transparência dos resultados nem indicam se os números apresentados exprimem a situação real e justa relativamente aos resultados e aos activos e passivos do banco.

Por conseguinte, recomendamos que o BNA melhore a sua contabilidade das transacções relativas aos fluxos financeiros do petróleo.

7 Recomendações relativas a disposições de Reforço Institucional

7.1 Estabelecimento e Funcionamento de uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas

A análise para o estabelecimento e funcionamento de uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas divide-se em três partes : primeiro, é uma entidade mais visível e transparente e pode funcionar como organismo separado e autónomo fora da corrente dominante do funcionalismo público. Segundo, o seu desempenho operacional pode ser suportado e medido de forma mais fácil e efectiva pelo facto de as suas funções serem separadas. Terceiro, não é afectada por uma “memória” que pode restringir ou impedir a adopção de melhor prática de procedimentos e processos operativos em conjunto com o emprego de pessoal angolano devidamente formado e motivado.

As duas principais funções da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas incluiriam o seguinte:

- Processo de reconciliação das receitas da tributação petrolíferas para as instituições do Estado e entre estas (tais como o Ministério das Finanças, BNA e Sonangol).
- Processo de monitorização financeira (que inclui o processo de estimativa das receitas petrolíferas, bem como a assistência ao Governo na elaboração da política e planeamento orçamental futuro).

7.1.1 Processo de Reconciliação

Uma das actividades principais da Agência seria reconciliar os registos das diferenças nos impostos pagos e recebidos. A análise realizada anteriormente evidenciou discrepâncias evidentes entre as receitas de impostos e as do Lucro Petrolífero registadas como tendo sido pagas ao Governo, segundo os relatórios fiscais, e com os registos das receitas equivalentes dos pagamentos de impostos e do Lucro Petrolífero registadas pela Direcção Nacional de Impostos, pelo Departamento de Contabilidade do Ministério das Finanças e pelo Banco de Angola. Pensamos que estas diferenças aumentaram bastante devido à dificuldade em reconciliar os pagamentos de impostos originais efectuados em dólares com estes montantes em dólares posteriormente convertidos de kwanzas. O problema agravou-se devido ao ambiente altamente inflacionário que se verifica em Angola e ao efeito que isto tem na altura da conversão de dólares em kwanzas, e vice-versa. De modo a reduzir este problema, os bancos comunicariam imediatamente à Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, na data de recebimento, o valor do dólar, a companhia pagadora e a data de recebimento de todos os pagamentos de impostos efectuados pelas companhias petrolíferas.

A Agência teria a responsabilidade de agregar mensalmente estes totais em dólares e compará-los com as estimativas trimestrais e mensais dos impostos a receber em dólares

referentes ao ano em questão, conforme calculados pelo modelo financeiro. As reconciliações mensais seriam agregadas no final do ano numa reconciliação principal ou consolidada de todos os impostos pagos ao longo dos doze meses anteriores. O trabalho da Agência compararia também depois os impostos em dólares devidos e pagos pelas companhias petrolíferas em relação ao ano anterior, de acordo com os relatórios fiscais, com os seus registos de impostos recebidos em dólares, conforme a informação dada pelos bancos. Neste caso, a Agência seria responsável pelo acompanhamento e reconciliação das diferenças numa base regular.

A Agência compararia também os relatórios de carregamento diários de todas as companhias petrolíferas, conforme elaborados por inspectores independentes, como a Saybolt, com os volumes comunicados e os valores das vendas facturados do petróleo vendido pela Sonangol e pelas companhias petrolíferas estrangeiras. Estes dados deveriam ser comparados com os dados equivalentes produzidos anualmente (actualmente pela Ernst Young) nas suas declarações fiscais de cada companhia.

A Agência deve ter poderes estatutários de investigação que lhe permitam levar a efeito as diversas actividades propostas, sem qualquer restrição.

7.1.2 Processo de Monitorização Financeira

A outra principal actividade da Agência é tomar a responsabilidade do sistema de monitorização financeira das receitas do Estado. Neste processo, um instrumento importante é o Modelo Financeiro que foi desenvolvido para regular e comparar os fluxos de receitas dos diferentes organismos estatais, corrigir estimativas de receitas do petróleo, prever as receitas petrolíferas do Estado e facultar assistência ao Governo na elaboração da sua política e planeamento orçamental. Actualmente, o Modelo Financeiro fornece as estimativas das receitas petrolíferas a cinco anos, e as responsabilidades da Agência incluiriam a comunicação com a indústria petrolífera angolana, de modo a obter actualizações periódicas relativamente às previsões de reservas, custos, rendimento das receitas e impostos, e comparar a estimativa de impostos com os impostos efectivamente recebidos, conforme confirmados pelo processo de reconciliação.

Dada a importância da reconciliação e monitorização e do processo de modelização como suporte de uma maior transparência, uma melhor gestão e contabilização financeiras, os Consultores recomendam que o Governo estabeleça uma Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas.

A concepção e implementação da agência requer um trabalho adicional, e propõe-se também que o Governo investigue as oportunidades de apoio proveniente da comunidade de doadores, para estabelecer a Agência.

Por conseguinte, recomendamos que o Governo apoie um estudo para a concepção de um projecto destinado à Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas. Este estudo apresentaria as opções e recomendações para o seguinte:

- forma ou estrutura institucional adequada;

- legislação primária e secundária necessária para estabelecer a Agência;
- os necessários poderes, funções e deveres da Agência;
- concepção dos processos e procedimentos empresariais e de reconciliação;
- sistemas informáticos e de gestão de dados (MIS) e os requisitos de TI da Agência;
- recrutamento de pessoal de nível superior, médio e júnior da Agência;
- análise dos recursos de financiamento da Agência; e
- desenvolvimento de um plano de implementação para estabelecer a Agência.

Dependendo do aval do Governo sobre as observações do projecto, **recomenda-se que o Governo proceda então à implementação da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas.**

7.2 Transferência das Funções da Concessionária para o Ministério dos Petróleos

A Sonangol é a Concessionária nacional. A Concessionária detém os direitos de todas as actividades de pesquisa e produção em Angola e, como tal, tem várias responsabilidades e obrigações. Em conjunto com outros representantes do Governo (Ministério dos Petróleos, Ministério das Finanças e o Banco de Angola), é da responsabilidade da Concessionária regular a indústria e assegurar o cumprimento das disposições da lei angolana que regulamenta as actividades petrolíferas.

A Lei 13/78 prevê que a Sonangol pode passar a ser um parceiro participativo num campo, associando-se a companhias estrangeiras numa base equitativa, na pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo e gás. A Sonangol possui uma companhia de pesquisa e produção para este fim e participa no desenvolvimento de vários blocos. Porém, a Sonangol Concessionária (representada pela Sonangol Holding) também tem uma participação em vários blocos, principalmente no maior bloco de produção, o Bloco 0. Não temos conhecimento de qualquer programa ou plano para a conclusão da transferência para a Sonangol P&P das participações nos blocos ainda detidas pela Sonangol Holding.

Na Indonésia, a Pertamina, tal como a Sonangol, foi nomeada concessionária, mas também está directamente envolvida na produção e no fornecimento de vários serviços ao abrigo de contratos. Na Indonésia foram recentemente tomadas decisões para separar claramente estas funções, com a intenção de o Governo passar a ter funções de regulador. A razão deveu-se à dificuldade crescente em justificar as actividades cada vez mais complexas e à falta de transparência daí resultante. Na Noruega, também existe uma grande companhia estatal, a Statoil. Funciona essencialmente como companhia petrolífera. O trabalho legislativo pormenorizado é realizado por um organismo independente, o Norwegian Petroleum Directorate. A transparência fica assim assegurada devido a uma clara separação de responsabilidades

As funções da Sonangol como parceiro participativo na pesquisa de petróleo e como concessionária são conflitantes. É fundamental que, para se conseguir operações eficientes e transparentes, estas duas funções da Sonangol sejam separadas. A separação de actividades tornará também mais fácil à Sonangol justificar, de forma mais rigorosa, as suas actividades petrolíferas e de gás. Isto, por sua vez, será um passo importante para a adopção de Normas Contabilísticas Internacionais. **Os Consultores recomendam que o Governo separe as duas funções da Sonangol, com a intenção de o Governo passar a ser Concessionário e regulador.**

Uma forma de se poder conseguir isto, é transferir as funções da Concessionária Sonangol para o Ministério dos Petróleos. Isto seria uma mudança lógica e resultaria em funções combinadas do Ministério dos Petróleos fossem mais consonantes com as de ministérios congéneres de muitos países estrangeiros com recursos de petróleo e gás. Uma mudança deste tipo permitiria à Sonangol concentrar-se mais nas suas actividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo e gás, e introduzir uma melhoria na gestão financeira e na prestação de contas. Isto incluiria a separação do segmento a montante e a jusante, e potencialmente a transferência de empresas não nucleares da Sonangol para uma divisão distinta.

A transferência das funções da Concessionária exigiria um reforço significativo do actual Ministério dos Petróleos. **Os Consultores recomendam que deveria ser realizada uma análise independente da actual função e estrutura do Ministério dos Petróleos no que se refere a recursos, pessoal (as suas funções, competências e salários), transferência de tecnologia de informação, rotação de pessoal e eficácia legislativa.** O objectivo da análise e a subsequente implementação de medidas de reforço, seria preparar o Ministério para adquirir as funções de Concessionário à Sonangol.

Os Consultores recomendam também que a análise deveria investigar o financiamento que é necessário para implementar estas mudanças, incluindo uma verificação da taxa de comissão de 10% do Lucro Petrolífero, actualmente retida pela Sonangol para cobrir os seus custos de operação. A análise deveria examinar o método mais efectivo através do qual a participação do Governo no Lucro Petrolífero é vendida para exportação. Por exemplo, pode ser mais transparente para o Governo permitir que as companhias petrolíferas estrangeiras vendam a sua participação no Lucro Petrolífero em nome do Governo.

7.3 Questões relativas à Expansão da Sonangol

Para além das suas funções como Concessionária, a Sonangol é uma companhia em expansão que tem uma estrutura empresarial bastante complexa. A Sonangol possui uma companhia de pesquisa e produção, e detém uma posição dominante no negócio de petróleo e gás a jusante, principalmente na área da refinação e da comercialização. A Sonangol também tem outros interesses empresariais dentro e fora de Angola, e vários interesses empresariais não nucleares “relacionados com petróleo” como as telecomunicações, seguros, aviação e bancos comerciais. O crescimento e a expansão das actividades e interesses da Sonangol estão a acontecer sem haver qualquer aumento proporcional de responsabilidades relativamente a transacções cada vez mais complexas do grupo. A situação da Sonangol está

a torna-se cada vez mais difícil quanto a medir com exactidão os fluxos de caixa que são gerados em qualquer uma das partes da companhia, bem como as necessidades de financiamento a curto e a longo prazo para suportar estes fluxos de tesouraria.

O aumento da variedade de investimentos e a propriedade cruzada de interesses dentro e fora de Angola, bem como no sector público e privado, torna imperativo que a Sonangol justifique todos os seus activos e passivos de forma que permita ao grupo medir a rentabilidade ou de outro modo as suas actividades individuais, e identificar, agregar e avaliar os seus activos e passivos referentes às suas actividades petrolíferas e de gás, a montante e a jusante. Do mesmo modo, deveria também ser capaz de separar as suas actividades que não estão relacionadas com petróleo e gás, e ter capacidade para medir os resultados e avaliar os seus activos e passivos associados.

Recomendamos que seja implementado um programa para concluir a transferência dos activos de campos petrolíferos e as participações da Sonangol, como Concessionária (representada pela Sonangol Holding), para a Sonangol P&P. O programa deveria incluir um calendário de transferência pormenorizado.

8 Recomendações relativas à melhoria de Capacidade de Gestão e necessidades futuras

8.1 Destacamentos para a Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas pela Indústria Petrolífera

Praticamente todos os recursos humanos necessários já são predominantes em Angola, e estão ao serviço de companhias petrolíferas estrangeiras. A maioria dos Contratos de Partilha de Produção estipula que uma percentagem dos recrutamentos em companhias estrangeiras, que actuam em Angola ao abrigo de contratos específicos, têm que ser de angolanos. Recomendamos que, de futuro, o Governo deveria aceitar o direito de monitorizar e verificar a formação destes angolanos. O Governo pode depois ter a certeza que a formação se centra em nacionais angolanos.

Uma opção seria o Governo assegurar que os novos contratos fossem redigidos de forma a estipular que depois de, digamos, dois anos de formação numa companhia petrolífera, cada nacional angolano fosse, de acordo com o seu contrato, destacado para trabalhar mais dois anos para o Governo na nova Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas. No fim deste período, é livre de escolher o seu futuro emprego. O período ao serviço do Governo poderia ser financiado pela companhia petrolífera.

Até que um esquema desta natureza possa ser implementado e os primeiros recrutados entrem ao serviço, os Consultores recomendam que os angolanos destacados da indústria petrolífera ou suportados por esta, sejam contratados para a Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, o que ajudaria a motivá-los, em conjunto com melhores promoções a nível interno. Estes destacados e os recrutados internamente necessitarão de formação, inicialmente ministrada por consultores independentes, e posteriormente por profissionais experientes da Agência. Os destacados seriam nomeados numa base de rotatividade, financiada pelas companhias petrolíferas.

Acreditamos que as companhias petrolíferas estrangeiras estariam dispostas a suportar e a financiar um esquema que conduza a uma melhor transparência, gestão financeira e responsabilidade administrativa com os ministérios, e que permita uma gestão eficiente do sector.

Este esquema também daria ao Governo tempo para formular a sua própria estratégia para administração da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, e preparar uma política de Recursos Humanos para consolidar os recursos e as competências de longo prazo.

8.2 Formação para o Pessoal da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas

Na Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, será necessário pessoal de contabilidade e finanças para definir os conjuntos de dados referentes a impostos devidos e pagos. Estas pessoas deverão ter capacidade para questionar os dados e proceder a uma análise legal das diferenças e lacunas que possam surgir. Deverão estar aptos a discutir as conclusões a um

nível superior dentro do Governo e da indústria, e seguir os procedimentos reconhecidos para reconciliação de dados.

Para manter, modificar, editar e executar o Modelo Financeiro será necessário pessoal técnico. Quando aplicável, a este pessoal será solicitada a construção de novos módulos de programa e criação no Modelo Financeiro dos termos relacionados com os contratos negociados recentemente. O pessoal técnico deveria também ser capaz de servir de elo de ligação com a indústria petrolífera relativamente a requisitos de dados – dados de reservas, de produção, de carregamentos e custos de petróleo. Este pessoal coordenará estreitamente com o Ministério dos Petróleos, que também deverá ter total acesso e capacidade para utilizar o Modelo Financeiro.

Os quadros superiores dirigirão o actual processo de reconciliação e a utilização do Modelo Financeiro. Este pessoal deverá conhecer completamente a aplicação abrangente do Modelo Financeiro, para apoiar na gestão da macroeconomia. Deverão ser profissionais experientes com formação especial em comunicação. Serão considerados para representar o Governo numa posição de prestígio.

Neste momento, os Consultores reconhecem que o Governo não tem imediatamente disponíveis todos os profissionais necessários para implementar a medida de reforço acima delineada. Trata-se de um processo que levará o seu tempo. No entanto, é crítico que para suportar a quantidade de trabalho já alcançada no âmbito do projecto de diagnóstico, o Governo não atrase a resolução do problema da formação técnica. **Recomendamos que seja desenvolvido um programa de formação destinado ao pessoal da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, antes do seu estabelecimento e funcionamento.**

8.3 Extensão do Modelo Financeiro

O Modelo Financeiro que está previsto para as receitas petrolíferas compreende uma série de folhas de cálculo complexas. A edição destas folhas de cálculo exige um razoável conhecimento técnico e de funcionamento do Microsoft Excel. Mas o mais importante é o Modelo Financeiro conter muitos cálculos de impostos complexos. Para os compreender e modificar, é necessária uma avaliação minuciosa das concessões individuais e dos termos contratuais em Angola, e experiência na construção de folhas de cálculo complexas e macros em Microsoft Excel.

Actualmente o modelo financeiro existente, ou a ferramenta que o utiliza, encontra-se implementado numa série de folhas Excel. Tal traduz-se numa limitação à sua utilização prática, uma vez que não existe um repositório de dados que permita a salvaguarda dos mesmos, nem a produção de projecções baseadas em cenários hipotéticos de uma forma eficaz.

Recomenda-se, pois migrar-se o modelo de negócio implementado nas folhas Excel para uma aplicação que utilize um repositório centralizado de dados com a introdução de dados e apresentação de relatórios em Interfaces Web Based.

Essa aplicação deve caracterizar-se por:

- Apresentar os relatórios e previsões anteriormente enumerados em forma de tabelas e em forma de gráficos sempre que adequado.
- Ser modular de forma a acomodar de forma simples alterações nas regras de negócio resultantes, por exemplo, de um novo contrato.
- Permitir um acesso fácil aos dados armazenados.
- Ter uma boa capacidade de parametrização.
- Apresentar interfaces de consulta e de introdução de dados Web Based.
- Utilizar uma B.D. Oracle 9i como repositório centralizado de dados.

Além disso, recomendamos a realização de um trabalho complementar sobre o Modelo Financeiro, com vista a melhorar e aperfeiçoar as suas capacidades, tornando-o mais acessível a utilizadores não especializados, e a fornecer relatórios adaptados que disponibilizem a informação necessária para uma efectiva reconciliação e gestão de receitas.

Em termos específicos, recomendamos que o modelo seja alojado num sítio Intranet governamental com acesso restrito para utilizadores prioritários, com dados de entrada baseados na Web. Mesmo com estas melhorias, será importante que sejam utilizados recursos técnicos especializados para operar, manter e actualizar o modelo, bem como para gerar relatórios pormenorizados. O desenvolvimento complementar do Modelo, tal como o que é necessário para incorporar os termos do novo Contrato de Partilha de Produção e os termos fiscais, necessitará de técnicos bem qualificados com competência na criação de modelos económicos e um conhecimento profundo dos termos do novo contrato e da sua computação.

Para além das competências técnicas necessárias para operar e manter o Modelo Financeiro é extremamente importante que sejam utilizados recursos de gestão especializados para dirigir o seu funcionamento e comunicar os resultados aos ministros e autoridades competentes. É especialmente importante que os directores de nível superior possam, de forma efectiva, comunicar com a Sonangol e com as companhias petrolíferas estrangeiras, quando solicitarem dados ou verificarem quaisquer discrepâncias.

Por conseguinte, para tirar partido do Modelo Financeiro em todo o seu potencial, os directores de nível superior devem ter um perfeito entendimento da amplitude da sua funcionalidade e ser capazes de comunicar os dados de entrada e os dados de saída aos funcionários superiores governamentais e ao pessoal das companhias petrolíferas.

Recomendamos que o Modelo Financeiro seja utilizado pela Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas como parte do processo de interligar a entrada de dados e as projecções das actividades da indústria petrolífera actuais e futuras, com os procedimentos estabelecidos para comunicação e reconciliação de fluxos de receitas.

Para conseguir isto e manter o sistema de Monitorização Financeira a longo prazo, recomendamos o desenvolvimento do Modelo Financeiro em conjunto com o estabelecimento e funcionamento da Agência de Gestão das Receitas Petrolíferas, torna-se indispensável a necessária a nomeação das competências acima descritas.