



# ANÁLISE DA CONTA GERAL ESTADO 2020 E DO PARECER DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO



## Nota Introdutória

A Conta Geral do Estado (CGE) é o principal documento que fundamenta a prestação de contas do Estado. Este documento constitui a expressão financeira da materialização das intervenções do Governo dentro de um determinado exercício económico (um ano).

De acordo com o disposto no artigo 47 da Lei 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTA-FE), a CGE deve conter informação completa sobre receitas cobradas e despesas pagas pelo Estado; financiamento ao défice orçamental; fundos de terceiros; balanço do movimento de fundos entrados e saídos na Caixa do Estado; activos e passivos financeiros e patrimoniais do Estado; adiantamentos e suas regularizações.

Assim, a sua análise torna-se fundamental na compreensão dos progressos registados na execução anual do Orçamento de Estado, na gestão do seu património e na materialização dos objectivos financeiros do Governo para um determinado ano. A análise da Conta Geral do Estado permite também gerar informações relevantes para as actividades de advocacia sobre o Orçamento e a gestão das Finanças Públicas.

Ainda neste âmbito, a CGE elaborada pelo Executivo, também deve merecer uma análise do Tribunal Administrativo (TA) sobre a qual é elaborado um Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado como disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 229 da Constituição da República, analisando a execução do Orçamento e a Conta Geral do Estado, versando sobre aspectos técnicos relacionados com a actividade financeira do Estado relativamente a um determinado exercício económico, respeitando critérios de conformidade legal em aspectos orçamentais, simplificação, eficácia e eficiência na arrecadação e gestão das receitas públicas bem como a realização de despesas.

O objectivo deste documento é apresentar as principais constatações e comentários do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) sobre a CGE de 2020 e sobre o relatório de parecer elaborado pelo TA.

## Análise da Conta Geral Estado 2020

1. A análise comparativa dos indicadores orçamentais referentes ao exercício económico de 2020 do Relatório de Execução Orçamental (REO) e a da Conta Geral do Estado (CGE) evidencia a existência de discrepâncias entre os dois instrumentos. A Tabela 1 ilustra a existência de diferenças materialmente significativas entre os indicadores, sobretudo aos valores correspondentes aos recursos externos e as despesas totais do Estado.

**Tabela 1:** Discrepância entre Indicadores Orçamentais REO - 2020 versus CGE - 2020

Rubricas	REO 2020 (Em Milhões de Meticais)	CGE 2020 (Em Milhões de Meticais)	Discrepância	
			(Em Milhões de Meticais)	Em termos (%)
Recursos Internos	290.390	289.282	-1.108	-0,4
Receitas do Estado	236.322	235.213	-1.108	-0,5
Empréstimos internos	54.068	54.068	0	0,0
Recursos Externos	71.407	82.358	10.951	15,3
Donativos externos	35.208	38.364	3.156	9,0
Empréstimos externos	36.200	43.994	7.795	21,5
Despesas totais	261.493	270.406	8.913	3,4
Funcionamento	225.946	226.745	799	0,4
Investimento	68.564	78.710	10.146	14,8
Operações financeiras	45.713	48.659	2.946	6,4

- 1.1. A discrepância observada na rubrica de Recursos externos resultou, essencialmente, das divergências registadas nos donativos e empréstimos externos, cerca de 9% e 21,5%, respectivamente, totalizando um *gap* de aproximadamente 10.951 milhões de meticaís.
- 1.2. Em relação às Despesas Totais, foi registada uma discrepância em cerca de 8.913 milhões de meticaís, que resulta, fundamentalmente, da diferença nas despesas de investimentos e operações financeiras em cerca de 10.146 e 2.946 milhões de meticaís, respectivamente.
2. No exercício económico de 2020, a realização da despesa atingiu o montante de 354.113,9 milhões de meticaís, correspondente a 94,7% do Orçamento anual, evidenciando um crescimento de 7,7% em termos reais relativamente a igual período do exercício económico anterior. Considerado que o grau de execução é computado com base em revisões das previsões anuais iniciais, estes resultados apresentam indícios de problemas na programação financeira do Estado, associados, fundamentalmente, à falta de realismo.
3. No exercício em referência, as duas componentes da despesa não atingiram um grau de execução de 100% quando comparado com o planificado. O destaque vai para a componente de despesa de investimentos, com o grau de execução média de apenas 78%, isto é, dos mais de 90 mil milhões de Meticaís previstos, foram realizados apenas 79 mil milhões de meticaís. Este resultado pode representar que a implementação de um número significativo de infra-estruturas não foi realizada ou que outros projectos não foram concluídos.
4. As despesas de funcionamento continuam absorvendo mais de metade das despesas totais. No período em apreço, esta componente ascendeu aos 226.744,6 milhões de meticaís, cerca de 64,03% da despesa realizada, tendo registado um crescimento real de 11,8% em relação a 2019. Este resultado implica que o Governo continuou a gastar mais com a manutenção e crescimento da máquina administrativa em detrimento do investimento produtivo. Este aspecto tonar-se preocupante sobretudo tendo em conta os compromissos do governo em relação à racionalização da despesa pública como um dos mecanismos principais da consolidação fiscal.
5. Outro aspecto digno de realce está relacionado as despesas com subsídios. Não obstante, o baixo nível de execução (48,1%), a rubrica registou um crescimento de 33,7% em termos reais para 1.466,5 milhões de meticaís.

**Tabela 3:** Empresas Beneficiárias de subsídios no ano de 2020

EMPRESA	Valor
Radio Moçambique, E.P	356.895
Televisão de Moçambique, E.P	330.986
Aeroportos de Moçambique, E.P	129.498
Correios de Moçambique, E.P	61.403
Linhas Aéreas de Moçambique, E.P	75.616
Emp. Nac. Parq. Ciencia e Tecnologia, E. P	37.768
Hidráulica de ChoKwe, E.P	58.025
Regadio do Baixo Limpopo, E.P	55.486
Imprensa Nacional de Moçambique, E.P	16.496
Empresa Municipal dos Transportes. Rod. de Maputo	181.582
Empresa Municipal Transportes Públicos da Matola	112.630
Empresa Municipal Transportes Públicos da Beira	29.858
Empresa Municipal Transportes Públicos de Dondo	20.255
<b>TOTAL</b>	<b>1.466.497</b>

**Fonte:** CGE-2020 (Anexo Informativo 4)

6. No âmbito do Fundo de Desenvolvimento Distrital, dos 90 milhões previamente fixados, apenas foram cobrados 10,4 milhões de meticais (taxa de cobrança de 11,6%) (Mapa II-03). A baixa taxa de cobrança e os níveis igualmente baixos de reembolsos dos anos anteriores reforçam a ideia de que boa parte dos recursos do FDD são alocados a projectos inviáveis, beneficiando uma minoria em detrimento do desenvolvimento dos distritos, não cumprindo assim com o seu objectivo de promover um desenvolvimento local sustentável.
7. A tabela abaixo mostra a evolução da despesa por âmbitos. Em 2020, assistiu-se a um crescimento do peso das despesas de âmbito central em cerca de 3,14 pontos percentuais (pp). Em contrapartida ao alto crescimento da despesa ao nível central, os pesos das despesas ao nível Provincial, distrital e Autárquico registaram quedas de 2,35pp, 0,66pp e 0,12pp, respectivamente.

**Tabela 2:** Evolução das despesas por âmbitos (2019 – 2020)

Categoria	2019		2020	
	Despesas	Peso (%)	Despesas	Peso (%)
Central	207409,3	66,13	245.313,30	69,28
Provincial	43118,8	13,75	40.370,00	11,40
Distrital	58407,1	18,62	63.590,10	17,96
Autárquico	4686,2	1,49	4.840,40	1,37
<b>Despesas totais</b>	<b>313.621,4</b>	<b>100,00</b>	<b>354.113,80</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** calculado com base na CGE – 2020

- 7.1 A concentração da despesa a nível central evidencia uma ineficácia das políticas de descentralização e desconcentração administrativa. Esta constatação é reforçada com o desinvestimento que se observou na alocação de recursos para o PILAR II - Promover a Boa Governação e Descentralização, tendo registado uma queda de 91,7% entre 2019 e 2020, de 43,838.7 mil milhões para 3,656.9 mil milhões (Tabela 22).
8. De forma geral, o Governo não tem cumprido com os compromissos internos e internacionais que assume quanto a alocação de recursos aos sectores prioritários:
- 8.1. Com um grau de realização de 92,5%, as despesas alocadas para o sector da saúde ascenderam aos 32.189,3 mil milhões de Meticais, representado 9,1% do Orçamento do exercício, abaixo do compromisso de 15% assumido pelo Governo.
- 8.2 O incumprimento do compromisso também foi verificado para o sector de Educação. Para este sector o governo despendeu 63.126,0 mil milhões de meticais, equivalente a 17,8% do Orçamento, abaixo do compromisso de 20%.
9. Ao nível das receitas, contrariamente as rubricas referentes aos recursos externos, os recursos internos registaram um grau de execução acima de 100%. Nestas rubricas, o destaque vai para a componente de Receitas do Estado (principal fonte – peso de 60.4%), com um grau de execução de 109.8%.
10. O n.º 3 do artigo 14 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, dispõe que os “montantes de receita inscritos no Orçamento do Estado constituem os limites mínimos a serem cobrados no corre-

spondente exercício". Este preceito legal não foi observado na execução orçamental de 2020. O Governo orçamentou receitas que ao findo o exercício económico não foram cobradas, alguns exemplos são apresentados no Quadro abaixo:

**Tabela 4:** Receitas orçamentadas que não foram cobradas

Entidade	Previsão (em 10 <sup>6</sup> Meticais)	Cobrança
Instituto de Gestão e Participação do Estado	27.600	0
Instituto Nacional de Estatística	3.850	0
Escola dos Estudos Laborais Alberto Cassimo	10.000	0

Fonte: CGE - 2020 (Mapa II-04)

**11.** A análise comparativa dos indicadores de dívida públicas referentes ao exercício económico de 2020 do Relatório Anual de Dívida Pública e da Conta Geral do Estado (CGE) evidencia a existência de diferenças entre os dois instrumentos. A Tabela 1 ilustra a existência de diferenças materialmente significativas entre os indicadores, e que podem confundir as análises económicas e financeiras e comprometer a implementação de políticas apropriadas.

**Tabela 5** – Evolução do endividamento público

	2019		2020		Variação 2019-20 (%)
	Stock	peso(%)	Stock	peso (%)	
<b>Dívida Externa</b>	<b>599.482,20</b>	<b>79,50</b>	<b>752.746,2</b>	<b>79,34</b>	<b>25,57</b>
<b>Dívida Interna</b>	<b>154.595,20</b>	<b>20,50</b>	<b>195.963,7</b>	<b>20,66</b>	<b>26,76</b>
Banco Central	42312,8	<b>5,61</b>	42.220,4	<b>4,45</b>	<b>-0,22</b>
Bilhetes do Tesouro	29672	<b>3,93</b>	44.219,8	<b>4,66</b>	<b>49,03</b>
Obrigações do Tesouro	60320,4	<b>8,00</b>	86.645,5	<b>9,13</b>	<b>43,64</b>
Outros	22290	<b>2,96</b>	22878	<b>2,41</b>	<b>2,64</b>
<b>TOTAL</b>	<b>754.077,40</b>	<b>100,00</b>	<b>948.709,90</b>	<b>100,00</b>	<b>25,81</b>

Fonte: CGE - 2020 (Tabela 24)

**11.1** A composição da dívida não registou alterações significativas, o endividamento externo continua com maior importância (com peso de 79,3%), tendo o seu peso registado uma redução de apenas 0,2 pontos percentuais relativamente a 2019.

**11.2.** Ao nível das rubricas do endividamento interno o destaque vai para o crescimento da emissão de bilhetes de tesouro e obrigações de tesouro em 49,0 e 43,6%, respectivamente. O recurso recorrente ao endividamento interno pelo Governo apresenta implicações sérias para o tecido empresarial moçambicano, sobretudo o de pequena e média dimensão como concorrente directo do Governo na obtenção de financiamento na economia e, consequentemente, sobre o investimento, crescimento e desenvolvimento económico.

12. No Balanço Orçamental, apesar da existência de um gap entre a dotação final e dotação realizada para os encargos da dívida, a mesma rubrica aparece com um saldo nulo. Uma inobservância do estabelecido no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, segundo o qual a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

## **Breve análise do Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado 2020**

O Tribunal Administrativo (TA) tem o dever de proceder à aferição do cumprimento da Lei Orçamental e legislação complementar, bem como a respectiva auditoria da Conta Geral do Estado (CGE). Significa que compete ao TA fornecer uma avaliação de modo a influenciar mudanças para melhorar o desempenho do Governo.

À semelhança aos anos anteriores, o Parecer do TA tem apresentado constatações referentes a violações de preceitos legais, a falta de fiabilidade de dados sobre as receitas cobradas e as despesas executadas, a fraca monitoria da execução do Plano Económico e Social (PES) e irregularidades em aspectos ligados ao Património do Estado.

As principais constatações desta secção versam sobre alguns aspectos importantes que foram deixados de lado na análise, bem como alguns comentários sobre as constatações apresentadas na referida análise.

1. Conforme o artigo 14 da Lei n.º 9/2002, as receitas públicas constituem todos os recursos monetários ou em espécie colocados à disposição do Estado, cujos montantes inscritos no orçamento constituem os limites mínimos a serem cobrados. O Parecer do TA não faz menção ao descumprimento deste preceito observado na CGE no âmbito da execução orçamental de 2020, sendo algo de grande relevância visto que o Estado perdeu cerca de 41.450 milhões de meticais, como mostra a tabela 4.
2. Em relação às Despesas Totais, o TA constatou a contínua transferência de subsídios às empresas públicas sem existência de contratos-programa, a persistência na violação do Princípio da Unidade de Tesouraria e do Regulamento de Contratação Pública e a violação de algumas cláusulas contratuais nas obras contratadas no âmbito da COVID-19. Apesar de conhecidos e provados os benefícios das despesas de investimento na economia, o TA não se pronunciou sobre o facto de o Governo continuar a gastar mais com a manutenção e crescimento da máquina administrativa em detrimento do investimento produtivo. As despesas de funcionamento continuam absorvendo mais de metade das despesas totais, cerca de 64,03% da despesa realizada, registando um crescimento real de 11,8% em relação a 2019.
3. À semelhança ao que tem acontecido nos anos anteriores, o TA não tem feito menção a qualquer aspecto ligado à problemática das “dívidas ocultas”, mesmo sendo a entidade que tem a competência de explorar exhaustivamente as fraudes e infracções, gastos não autorizados ou não comprovados e dar destaque aos pontos fracos em práticas de gestão financeira em agências do sector público. Em termos de proporções, o endividamento externo continua com maior importância (com peso de 79,3%), tendo o seu peso registado uma redução de apenas 0,2 p.p. relativamente a 2019, representando um enorme risco fiscal devido à alta vulnerabilidade em relação às alterações cambiais.



## Recomendações

Com base nas constatações feitas, abaixo são apresentadas as recomendações:

- 1.** Estruturação das despesas orientada para a promoção do investimento produtivo e a consolidação fiscal com enfoque na redução das despesas de funcionamento.
- 2.** Reforço do investimento nas acções de desconcentração e descentralização.
- 3.** Redesenho do modelo de gestão do Fundo de Desenvolvimento Distrital, com enfoque no reforço da capacitação e em acções de assistência e acompanhamento técnico dos projectos para aumentar a taxa de reembolso, aliadas pelos devidos mecanismos de cobrança coerciva, além do investimento em infra-estruturas de suporte para maximizar as sinergias dos projectos aprovados.
- 4.** Reforço das medidas de consolidação fiscal, caso das acções previstas no do Decreto N°77/2017 de 28 de Dezembro sobre os procedimentos relativos à emissão e gestão da dívida pública e das garantias pelo Estado e o recurso ao endividamento externo com custos de financiamento relativamente mais comportáveis.
- 5.** Implementação de uma gestão mais eficaz, eficiente e orientada para resultados para que as empresas públicas dependam cada vez menos dos subsídios, sobretudo as três empresas que absorvem boa parte dos recursos, designadamente: Rádio Moçambique, Televisão de Moçambique e os Aeroportos de Moçambique.

## Membros do FMO



## Contactos

CDD: Organização hospedeira	FMO
<p><b>Editor:</b> Prof. Adriano Nuvunga  <b>Autor:</b> FMO</p>	<p> <a href="http://www.fmo.org.mz">www.fmo.org.mz</a>     <a href="mailto:fmomozambique@gmail.com">fmomozambique@gmail.com</a></p> <p> FMO.Mozambique     @FMO_Moz</p> <p> Youtube</p>
<p> Rua de Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo</p> <p> +258 21 085 797     <a href="mailto:info@cddmoz.org">info@cddmoz.org</a>     <a href="http://www.cddmoz.org">www.cddmoz.org</a></p>	
<p> @CDD_Moz     @CDDMoz     @CDD_Moz</p>	