

I – INTRODUÇÃO

1.1 – Enquadramento Legal

A Constituição da República de Moçambique estabelece, na alínea l) do n.º 2 do artigo 179, que é da exclusiva competência da Assembleia da República “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução” e, de acordo com a alínea m) do mesmo número e artigo, “aprovar o Orçamento do Estado”.

Dos registos da execução do Orçamento, o Governo elabora a Conta Geral do Estado, na qual apresenta o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos e instituições do Estado, segundo dispõe o artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

Dentro do prazo estabelecido no n.º 1 do artigo 50 desta lei, o Governo remeteu, ao Tribunal Administrativo, a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2008.

À luz do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição da República de Moçambique, compete ao Tribunal Administrativo “emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado”, os quais devem ser enviados à Assembleia da República até ao dia 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a Conta Geral do Estado respeite (n.º 2 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro).

Quanto às matérias a serem apreciadas pelo Tribunal Administrativo, no âmbito do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o n.º 2 do artigo 10 do Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção deste Tribunal, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, indica as seguintes:

- a) a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial e das receitas e despesas;
- b) o cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar;
- c) o inventário do património do Estado;
- d) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente.

É neste quadro legal que o Tribunal Administrativo procede à análise da Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2008 e sobre ela emite o presente Relatório.

1.2- Breves Considerações sobre a Implementação do SISTAFE

No ano de 2002, foi aprovada a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, com vista a introduzir normas e modelos organizativos mais adequados às necessidades de gestão do erário público. São criados, por aquela lei, cinco subsistemas do SISTAFE, designadamente, o do Orçamento do Estado, o da Contabilidade Pública, o do Tesouro, o do Património do Estado e o do Controlo Interno. O funcionamento integrado e pleno destes subsistemas afigura-se fundamental para um efectivo controlo externo das finanças públicas, pelo Tribunal Administrativo.

No âmbito da implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado, foi introduzida a Conta Única do Tesouro (CUT), em 2004, e continuou-se a sua

implementação, em fases, nos moldes preconizados no SISTAFE, por intermédio das Unidades Gestoras Executoras Especiais (Direcção Nacional de Contabilidade Pública e Direcções Provinciais do Plano e Finanças).

No que respeita ao exercício em apreço, o pagamento das despesas deveria ser realizado, por via de regra, através de transferências directas da Conta Única do Tesouro para as contas dos fornecedores dos bens e serviços, pelos órgãos e instituições do Estado com capacidade administrativa de executar os procedimentos estabelecidos nos macro-processos do Sistema de Administração Financeira do Estado, conforme estabelecido no número 1 do artigo 17, Secção I, do Capítulo IV da Circular n.º 1/GAB-MF/2008, de 22 de Fevereiro, referente à administração e execução do Orçamento do Estado para 2008.

De acordo com o Relatório do Governo sobre os Resultados da Execução Orçamental, em 2008, prosseguiu-se com a descentralização da execução orçamental, no ambiente do e-SISTAFE para os sectores, que passou a cobrir 53 órgãos e instituições do Estado de âmbito central, 147 de âmbito provincial e 31 administrações distritais, de que resultou a execução, através de pagamentos directos da CUT para os fornecedores e beneficiários, de parte da execução das despesas de funcionamento e da componente interna de investimento.

Comparativamente aos anos anteriores, em 2008 já foi possível efectuar o pagamento de salários por via directa, com base no cadastro dos funcionários do Estado, a 22 órgãos e instituições do Estado de âmbito central e os restantes continuaram o seu pagamento através de duas ordens de transferência, sendo uma para a conta de salários do sector, pelo valor líquido da folha, e outra para a conta de descontos titulada pela Direcção Nacional do Tesouro (DNT).

Ainda no mesmo exercício, entraram em vigor o Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAF), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 169/2007, de 31 de Dezembro, do Ministério das Finanças, e o Regulamento do Património do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 23/2007, de 9 de Agosto. Outrossim, foi aprovado o Regulamento das Operações de Tesouraria, através do Diploma Ministerial n.º 124/2008, de 30 de Dezembro, do Ministério das Finanças.

No que toca ao inventário do património do Estado, este foi elaborado a partir da aplicação informática integrada no ambiente e-SISTAFE.

1.3– Metodologia

Para efeitos de emissão do Relatório e Parecer a que se refere a alínea a) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição da República, o Tribunal Administrativo apreciou a CGE referente ao exercício económico de 2008 e elaborou, sobre a mesma, este Relatório.

Tendo em vista a certificação dos dados da Conta, o Tribunal Administrativo realizou auditorias a diversos órgãos e instituições, aos níveis central e provincial. Todos os relatórios preliminares de auditoria foram enviados às instituições que, na sua maioria, exerceram o direito ao contraditório que lhes assiste.

No âmbito da análise da Conta, foram solicitados, ao Ministério das Finanças, esclarecimentos adicionais sobre a informação dela constante, a fim de complementar, clarificar e certificar aspectos considerados relevantes sobre ela.

Após a análise da Conta, foi elaborado o Relatório Preliminar sobre a mesma, que foi remetido ao Governo, para o exercício do contraditório. As respostas do Executivo foram tomadas em consideração, no presente Relatório.

1.4 – Conteúdo do Relatório

O presente Relatório está estruturado em dez capítulos, em que se faz a apresentação do enquadramento legal e âmbito da Conta Geral do Estado, a evolução dos indicadores macroeconómicos, o processo orçamental, a execução da receita prevista e da despesa inscrita no Orçamento do Estado, o movimento extra-orçamental de entradas e saídas de fundos, as operações activas e passivas e o inventário do património do Estado.

A referenciação dos capítulos é feita em numeração romana e a sua paginação, em numeração árabe, a seguir à indicação do capítulo. A numeração dos quadros e gráficos, em cada capítulo, segue a mesma metodologia. Os capítulos referidos têm, sumariamente, os conteúdos que se indicam a seguir.

No Capítulo I – Introdução, são apresentados o quadro legal atinente à Conta Geral do Estado, a metodologia na análise da Conta que é objecto do presente Relatório, incluindo breves considerações sobre a implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado, aprovado pela Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, e os conteúdos de cada um dos capítulos do Relatório.

No Capítulo II – Âmbito da Conta, faz-se a apresentação dos princípios e regras específicas da elaboração da Conta, seu conteúdo e estrutura, bem como o respectivo enquadramento legal.

O Capítulo III - Evolução dos Indicadores Macroeconómicos, trata da evolução da relação das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas, em valores constantes, com o Produto Interno Bruto (PIB), o resultado do exercício de 2008 e a comparação deste com os do período 2004-2007.

A análise dos valores do Orçamento de 2008, aprovados pela Assembleia da República, através da Lei n.º 29/2007, de 24 de Dezembro, a autorização dada ao Governo, pelo artigo 7 da citada lei, para introduzir modificações às dotações orçamentais e a autorização concedida pelo Governo ao Ministro das Finanças, para proceder a transferências e redistribuições de dotações orçamentais dos órgãos ou instituições do Estado previstas na Lei Orçamental constituem objecto do Capítulo IV – Processo Orçamental.

A comparação entre a receita prevista e a efectivamente realizada no exercício e a análise da evolução histórica das receitas do Estado, no período 2004-2008, bem como a análise dos subsídios concedidos e benefícios fiscais, estes na sua qualidade de receita cessante, corporizam o Capítulo V – Execução do Orçamento da Receita.

É analisada, no Capítulo VI – Execução do Orçamento da Despesa, a execução da despesa nas duas componentes do Orçamento (funcionamento e investimento), segundo os limites estabelecidos na Lei Orçamental, bem como a sua evolução nos últimos cinco anos (2004–2008).

No Capítulo VII – Operações de Tesouraria, são analisadas as operações extra-orçamentais realizadas pela Tesouraria e o seu registo no sistema de contabilização da

actividade financeira do Estado. É igualmente feita a comparação dos dados da Conta com os resultados obtidos na auditoria realizada à Direcção Nacional do Tesouro, que teve como objectivo avaliar o grau de cumprimento das normas e procedimentos atinentes.

O Capítulo VIII – Movimento de Fundos das Contas Bancárias do Tesouro, trata dos fluxos financeiros da Conta Única do Tesouro e o correspondente circuito documental, nele determinam-se os saldos daquela conta e de outras do Tesouro e faz-se, também, uma análise detalhada das alterações no circuito documental decorrentes da implementação do SISTAFE.

As operações financeiras activas e passivas, o financiamento do défice orçamental e o património financeiro do Estado são matéria do Capítulo IX- Operações Relacionadas com o Património Financeiro do Estado e o Financiamento do Déficit Orçamental.

Finalmente, no Capítulo X – Património do Estado, é feita a apreciação do património do Estado com base nos dados contidos no Anexo 7 da Conta Geral do Estado – Inventário do Património do Estado, achados das auditorias realizadas a diversas entidades públicas e informações adicionais recolhidas por este Tribunal, na Direcção Nacional do Património do Estado e outras entidades. É, também, analisado o processo de inventariação, avaliação e amortização dos bens do Estado.