

ANÁLISE CRÍTICA DO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO NO QUINQUÊNIO DE 2020–2024



Transparência e Responsabilidade: Fortalecendo a Gestão das Finanças Públicas em Moçambique

Maputo, Dezembro de 2025

Índice

Sumário.....	3
I. Introdução	4
1.1. Objectivos	5
1.2. Metodologia	5
II. Visão geral do quinquénio	7
III. Análise detalhada	8
Indicadores Macroeconómicos	8
Processo Orçamental	8
Receitas	9
Indústria extractiva	10
Despesa	11
Movimento de fundos e tesouraria	13
Património financeiro e empresas públicas	13
Dívida pública	13
Património do Estado	14
IV. Análise da CGE 2024 revela crise de implementação das recomendações ao longo do quinquénio 2020-2024	15
V. Considerações Finais e Recomendações.....	17
ANEXO: Constatações do Tribunal Administrativo Referente aos Relatórios sobre as CGE 2020 a 2024	19

SUMÁRIO

O documento analisa, para o período 2020-2024, o grau de implementação das recomendações do Tribunal Administrativo relativas à Conta Geral do Estado. O mesmo concluiu que o sistema moçambicano de controlo externo é sólido no diagnóstico, mas débil na execução das correcções. A leitura transversal dos pareceres mostra que a esmagadora maioria das recomendações estruturais se repete ao longo do quinquénio, evidenciando uma crise de implementação que se traduz em falhas persistentes na integração do e SISTAFE, manutenção de contas fora da Conta Única do Tesouro, inconsistências nos registos de receitas e despesas, fraca cobrança de dívidas fiscais, gestão pouco sustentável da dívida pública e graves lacunas no registo e inventário do património do Estado, incluindo atrasos nas transferências de receitas extractivas para comunidades. O estudo atribui esta recorrência à ausência de um mecanismo público de seguimento das recomendações, ao fraco escrutínio parlamentar, à limitada actuação do Ministério Público nos casos com potencial responsabilidade financeira e à falta de prioridade política e orçamental para as reformas estruturais necessárias, propondo como saída um plano de acção governamental público, relatórios de seguimento pelo Tribunal Administrativo, reforço da fiscalização parlamentar e do Ministério Público e investimentos decisivos na integração dos sistemas de informação e na inventariação do património do Estado.

I. INTRODUÇÃO

A gestão das finanças públicas constitui, em qualquer sistema político, um domínio sensível porque traduz em termos financeiros as escolhas de política económica e social do Governo. No caso de Moçambique, esta sensibilidade é ainda maior porque o Estado continua a desempenhar um papel dominante na economia nacional, não apenas como arrecadador de receitas e executor de despesas, mas também como principal promotor de investimentos (públicos), financiador de programas sociais, regulador de sectores estratégicos e interlocutor privilegiado junto dos parceiros de cooperação. A forma como o Estado mobiliza, gere e presta contas sobre os recursos públicos influencia directamente o grau de confiança dos cidadãos, a qualidade dos serviços prestados, a eficiência do investimento e, de forma mais ampla, o próprio processo de consolidação do Estado de Direito Democrático.

A Constituição da República de Moçambique estabeleceu, por isso, um sistema de controlo externo que tem como peça central o Tribunal Administrativo (TA). Nos termos do artigo 227 da Constituição, compete ao TA fiscalizar a legalidade e a regularidade da execução das receitas e despesas públicas, apreciar a Conta Geral do Estado (CGE) e emitir parecer sobre a mesma. Esta função encontra desenvolvimento na Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, aprovada pela Lei n.º 24/2013, com as alterações subsequentes, e no Regime Jurídico da Fiscalização Prévia e Sucessiva das Despesas Públicas, aprovado pela Lei n.º 26/2009. Estes diplomas definem de forma clara que o TA, ao apreciar a CGE, não se limita a conferir números. Compete-lhe verificar se a execução orçamental obedeceu aos princípios do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), designadamente os princípios da legalidade, da unidade de tesouraria, da anualidade, da especialidade, da transparência e da responsabilidade.

A CGE é o documento que sintetiza, no final de cada exercício económico, o comportamento financeiro do Estado. Nela se inscrevem as receitas efectivamente arrecadadas, as despesas efectivamente realizadas, a posição da dívida pública, as transferências efectuadas, o comportamento das operações de tesouraria e a evolução do património público. Por ser um documento de prestação de contas, a CGE é submetida ao TA que emite o denominado *Relatório e Parecer sobre a CGE*. Este parecer descreve as principais constatações do órgão de controlo, identifica irregularidades, classifica falhas de execução, aponta desconformidades legais e, elemento central para este estudo, formula recomendações dirigidas ao Governo e a outras entidades do Estado para que as irregularidades sejam sanadas.

1.1. Objectivos

O objectivo principal deste relatório é analisar de forma crítica o grau de implementação das recomendações emitidas pelo TA sobre a CGE no período de cinco anos compreendido entre 2020 e 2024. Pretende-se identificar quais as recomendações que foram efectivamente atendidas, quais as que foram apenas parcialmente acolhidas e quais as que não tiveram qualquer seguimento. Para além disso, pretende-se mapear as áreas temáticas onde o incumprimento é mais persistente e compreender as causas desse incumprimento, distinguindo entre factores de natureza jurídica, factores de natureza institucional, factores de natureza financeira e factores de natureza política.

Ao cumprir este objectivo, o relatório procura oferecer um instrumento de apoio à tomada de decisão para quatro grupos de destinatários. Em primeiro lugar, para a Assembleia da República, que aprecia anualmente o Relatório e Parecer do TA sobre a CGE e que tem legitimidade para exigir ao Governo a correcção das irregularidades. Em segundo lugar, para o próprio Governo e, em particular, para o Ministério das Finanças, que detém a responsabilidade central de coordenar o sistema de administração financeira do Estado e de promover a interoperabilidade dos sistemas de informação. Em terceiro lugar, para o TA, que poderá beneficiar de uma visão externa e sistematizada sobre a recorrência das suas recomendações. Em quarto lugar, para as organizações da sociedade civil, para os parceiros de cooperação e público em geral que actuam no domínio da transparência fiscal, pois ficam com um quadro mais completo dos nós críticos de implementação e das oportunidades de advocacia.

1.2. Metodologia

A metodologia seguida na elaboração deste relatório foi desenhada para ser simples, transparente e replicável. Partiu-se de uma fonte principal, que foram os Relatórios e Pareceres do TA sobre a CGE referentes aos exercícios de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024. Estes documentos foram lidos na íntegra, dando atenção especial às secções de constatações, às notas de contraditório e, sobretudo, às partes finais onde o TA formula recomendações específicas. Assim sendo, foi feita a inventariação das recomendações (vide anexo), que implicou extrair de cada parecer todas as orientações, determinações ou sugestões que o Tribunal dirigiu ao Governo e às entidades públicas. Para cada recomendação foram registados os seguintes elementos: o ano a que dizia respeito; a área temática em que se inscrevia; a entidade ou sector visado; o problema que a recomendação pretendia resolver; e o tipo de medida sugerida (normativa, administrativa, de controlo interno, de reforço de sistemas de informação ou de responsabilização).

Num segundo momento foi feita a categorização das recomendações. Para facilitar a análise comparativa e permitir a leitura transversal do quinquénio, as recomendações foram agrupadas em dez áreas principais que correspondem, em geral, à estrutura da própria CGE e do próprio relatório do TA. As áreas são as seguintes: i) indicadores macroeconómicos; ii) processo orçamental; iii) receitas; iv) indústria extractiva; v) despesa; vi) movimento de fundos; vii) operações relacionadas com património financeiro do Estado; viii) dívida pública; ix) património do Estado e; x) operações de tesouraria.

Num terceiro momento foi desenvolvido um sistema de classificação do grau de implementação (Vide a secção III referente as análises detalhadas)¹. Como o Governo não publica, até ao momento, um relatório oficial de seguimento das recomendações do TA, optou-se por utilizar uma metodologia de análise de trajectória. Assim, considerou-se que uma recomendação estava implementada quando o problema que lhe deu origem deixava de constar nos pareceres subsequentes. Considerou-se que estava parcialmente implementada quando havia sinais de avanço ou de mitigação do problema, mas o TA continuava a fazer referência ao assunto. Considerou-se que estava não implementada quando a mesma recomendação aparecia em mais do que um exercício sem qualquer melhoria visível. Finalmente, considerou-se que estava sem informação verificável quando o TA deixava de mencionar a matéria, mas sem apresentar elementos que permitissem concluir com segurança que a irregularidade tinha sido sanada. Esta última categoria foi mantida porque, do ponto de vista da transparência, a ausência de informação pública sobre a implementação de uma recomendação constitui, por si, um sinal de fragilidade.

Num quarto momento procurou-se compreender as causas do incumprimento. Para isso, foram lidas com atenção as justificações apresentadas pelo Governo no contraditório, as observações feitas pelo TA sobre os sistemas de informação, as referências a dificuldades de enquadramento legal e as referências a limitações de recursos humanos e tecnológicos. Com base nessas leituras, as causas do não cumprimento foram agrupadas em três grandes grupos: constrangimentos jurídicos, que dizem respeito a lacunas, ambiguidades ou desactualizações da legislação que impedem a correcção imediata da irregularidade; constrangimentos institucionais e de capacidade, que dizem respeito à insuficiência de quadros, à fraca interoperabilidade dos sistemas, à sobreposição de competências ou à ausência de procedimentos padronizados; e constrangimentos de vontade política, que dizem respeito à ausência de prioridade atribuída a determinadas reformas, à conveniência política de manter

¹ Importa referir que, na análise detalhada, são apresentados apenas alguns casos ilustrativos, seleccionados entre várias constatações identificadas. Não se trata, portanto, de uma enumeração exaustiva, mas de uma amostra representativa destinada a evidenciar as principais tendências e fragilidades observadas.

certas práticas e à ausência de sanções para os gestores que não implementam as recomendações.

II. VISÃO GERAL DO QUINQUÉNIO

A leitura transversal dos pareceres do TA de 2020 a 2024 permite afirmar que o volume de recomendações emitidas se manteve elevado ao longo de todo o período. Em alguns anos o TA emitiu mais de cinquenta recomendações, abrangendo praticamente todos os segmentos do sistema de administração financeira. Porém, mais do que o número absoluto, o que mais chama a atenção é o nível de recorrência. O Tribunal volta a apontar ano após ano as mesmas fragilidades estruturais. Isto indica que o problema central não reside na capacidade de detecção do órgão de controlo, mas sim na capacidade do Executivo de implementar o que lhe é recomendado.

Outro aspecto que se torna evidente quando se observa o quinquénio é que as áreas com maior persistência de irregularidades são aquelas que exigem coordenação interinstitucional, investimento em sistemas de informação e ruptura com práticas administrativas instaladas há muitos anos. É o caso do património do Estado, da integração plena dos módulos do e-SISTAFE, da centralização das contas na Conta Única do Tesouro, da cobrança de dívidas fiscais em atraso e da correcta inscrição de projectos de investimento público.

O TA informou que continua a operar com limitações que condicionam o pleno exercício da sua função de controlo. Em 2024, estavam previstas auditorias a 100 entidades públicas, mas apenas 52 foram efectivamente realizadas, todas elas na região sul do país. Isto significa que não foi possível fiscalizar, no mesmo exercício, programas e acções do Governo executados nas regiões centro e norte, o que fragiliza a abrangência territorial da fiscalização. De referir que o número das auditorias previstas reduziu quando comparado com o ano de 2023 que foi estimada em 75 contra os 100 previstos.

Segundo o próprio Tribunal, uma das razões da redução do plano inicial dever-se à disponibilização de fundos por parte do Executivo.

III. ANÁLISE DETALHADA

O relatório e parecer da CGE 2024 revela deficiências em termo abrangência geográfica visto que a maior área geográfica do país não foi abrangida para o período em análise e o mesmo se verificou no ano anterior. Nos justificativos para a não abrangência tal como se referiu nos capítulos acima, são em grande parte os mesmos daí a razão de se afirmar que prendem se com a falta de vontade em saná-las e não a indisponibilidade financeira e ou técnica.

Entre os aspectos mais críticos sobressai o desempenho do Sistema Electrónico de Administração Financeira do Estado, e-SISTAFE. Concebido como espinha dorsal da gestão orçamental e financeira, o sistema deveria assegurar entrada única de dados, reconciliação automática da informação e emissão de mapas consistentes. Volvidos mais de vinte anos desde o seu lançamento, a persistência de falhas de interoperabilidade entre módulos confirma que a reforma não tem recebido a prioridade política e orçamental devida. Por conseguinte, a integração funcional do e-SISTAFE permanece incompleta, perpetuando inconsistências, fragilizando a rastreabilidade das operações e comprometendo a fiabilidade das demonstrações financeiras.²

Indicadores Macroeconómicos

Em contraste com os exercícios anteriores, a CGE 2024 passou a reportar as Reservas Internacionais em termos brutos, e não líquidos. Tal alteração de métrica, deveria vir acompanhada de uma normalização técnica, com explicitação das motivações, reconciliação entre séries com ponte entre reservas brutas e líquidas, republicação dos históricos na nova base e clarificação dos impactos nos principais rácios, meses de importações, posição externa líquida e necessidades de financiamento. Só assim se assegura a comparabilidade temporal e se demonstra em que medida a nova metodologia reforça a transparência e a análise da sustentabilidade externa. Na ausência destes cuidados, a leitura do indicador de reservas torna-se vulnerável a interpretações erróneas sobre a sua sustentabilidade.

Processo Orçamental

O processo orçamental é o momento em que o Estado traduz em números as suas prioridades de desenvolvimento. É também o momento em que devem ser observados

² Refira-se que o e-SISTAFE, sistema informático que dá suporte operacional ao Sistema de Administração Financeira do Estado, foi lançado formalmente em 1 de Novembro de 2004. Volvidas mais de duas décadas desde a seu lançamento e implementação, persistem ainda limitações na sua consolidação e integração entre os diversos módulos, revelando a morosidade da reforma e a insuficiente priorização institucional atribuída à sua plena operacionalização.

os princípios do SISTAFE, nomeadamente o princípio da anualidade, o princípio da especificação e o princípio da transparência. O Tribunal Administrativo, ao longo do período analisado, apontou várias vezes que existem desvios relevantes a estes princípios. Das recomendações constantes da secção sobre o processo orçamental, salientam-se três por impacto e reincidência.

Em primeiro lugar, a inscrição de projectos de investimento público continua a ser tratada com laxismo inaceitável. Persistem execuções de projectos não previamente inscritos na Carteira Nacional de Investimentos Públicos nem submetidos a avaliação técnica pelo Comité Técnico de Selecção de Projectos. Em 2024, o Tribunal Administrativo assinalou a execução de mais de cem (100) projectos sem a devida inscrição. A justificação apresentada pelo Governo, alegando dificuldades de alinhamento entre o módulo de investimento e o módulo de planificação do e-SISTAFE, é juridicamente irrelevante. A lei exige observância de procedimentos, não compatibilidades tecnológicas. A recomendação permanece, por isso, não implementada, dado que a irregularidade se repete ano após ano.

Em segundo lugar, a centralização orçamental contraria a política de descentralização proclamada. Apesar do quadro legal e dos compromissos públicos no sentido de aproximar os recursos dos cidadãos, os dados de execução revelam que a maior parte do orçamento continua concentrada na administração central. Em 2024, cerca de setenta e cinco (75) por cento da despesa foi executada por órgãos centrais, ficando as autarquias com uma parcela residual. O Tribunal Administrativo tem recomendado maior coerência entre a política de descentralização e a prática orçamental. A repetição desta recomendação evidencia a sua não acolhida.

Em terceiro lugar, mantêm-se alterações orçamentais sem fundamentação técnica e legal adequada, em desconformidade com o Plano Quinquenal do Governo e com o PESOE 2024. Verificaram-se reprogramações de dotações sem justificação formal ou sem a necessária aprovação superior. O resultado é o desalinhamento entre o planeado e o executado, a fragilização do escrutínio público e parlamentar e a erosão da coerência do ciclo orçamental, com prejuízo directo para a transparência e a previsibilidade da execução financeira.

Receitas

A sustentabilidade das finanças públicas depende, antes de mais, da capacidade do Estado arrecadar de forma eficiente e transparente as receitas que lhe são devidas. O Tribunal Administrativo tem chamado a atenção para várias fragilidades neste domínio. Uma das fragilidades mais recorrentes é a existência de discrepâncias entre os montantes de receitas constantes de diferentes mapas e tabelas da CGE. Estas

discrepâncias violam o artigo 49 da Lei do SISTAFE, que exige que as contas do Estado sejam apresentadas com clareza, exactidão e simplicidade. O Governo tem por vezes atribuído estas discrepâncias a erros de digitação ou de registo. Porém, a repetição das mesmas inconsistências em vários anos indica que não se trata de erros pontuais, mas de um problema de reconciliação de dados e de integração de sistemas.

Outra fragilidade apontada pelo TA diz respeito à fraca cobrança de dívidas fiscais. Em várias CGE o Tribunal regista a existência de dívidas tributárias que não foram cobradas dentro dos prazos legais, levando à sua prescrição. Esta situação representa uma perda directa para o erário público e transmite uma mensagem de fraca exigência fiscal, sobretudo quando os devedores são agentes económicos de grande dimensão. O TA tem recomendado o reforço dos mecanismos de cobrança coerciva e a criação de instrumentos de monitoria permanente das dívidas em cobrança. A reincidência desta recomendação mostra que não houve uma mudança estruturante.

Uma terceira fragilidade é a não inscrição de receitas provenientes de taxas e emolumentos cobrados por serviços desconcentrados e autarquias. Em alguns casos, a justificação apresentada pelo Governo é a de que ocorreram falhas na digitalização de dados. Novamente, a repetição desta explicação revela que a raiz do problema está na insuficiente integração dos sistemas de informação e no fraco controlo interno sobre as receitas próprias.

Indústria extractiva

O sector extractivo ocupa um lugar estratégico na economia moçambicana. As grandes concessões de gás, de carvão e de outros recursos naturais têm potencial para gerar receitas fiscais significativas. Contudo, este sector é também caracterizado por grande complexidade técnica e por forte assimetria entre as grandes empresas concessionárias e as entidades nacionais de controlo.

O TA tem apontado, de forma reiterada, que existe fraca coordenação entre o Instituto Nacional de Petróleos, o Instituto Nacional de Minas e a Autoridade Tributária. Esta fraca coordenação resulta em discrepâncias entre os valores de produção, os valores de exportação e os valores de impostos devidos.

O Tribunal tem igualmente chamado a atenção para a gestão dos custos recuperáveis. Em alguns projectos, os operadores apresentam ao Estado custos muito elevados que pretendem recuperar antes de iniciarem o pagamento da parcela devida ao Estado. A capacidade do Estado para auditar e contestar estes custos tem sido limitada. O TA tem recomendado o reforço da capacidade técnica para acompanhar estes dossiês. A repetição desta recomendação mostra que, no período em análise, o reforço não foi suficiente para mudar o cenário.

No que respeita às transferências a favor das comunidades hospedeiras de empreendimentos extractivos, a legislação vigente determina a canalização de uma parcela das receitas provenientes da exploração de recursos naturais para os territórios afectados, fixando 2,75 por cento para as comunidades e 7,25 por cento para a província. Esta transferência tem racional económico e político explícito, garantir que as populações directamente impactadas colham benefícios tangíveis dos projectos. Todavia, o Tribunal Administrativo tem constatado atrasos recorrentes e pagamentos parciais. No contraditório, o Governo reconhece os atrasos e promete compensações no exercício subsequente. Tal prática é considerada inadequada pelo Tribunal por violar o princípio da anualidade e por desvirtuar a finalidade da transferência. O efeito é a erosão da credibilidade do regime de partilha de receitas extractivas. Tratando-se de recomendação reiterada e não se tendo verificado alteração substantiva do comportamento governamental, a sua implementação deve ser classificada como não realizada.

Despesa

Na componente da despesa, o Tribunal Administrativo (TA) constatou inobservância das normas de contabilização e de relato financeiro previstas no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), o que compromete a fiabilidade e a coerência dos dados apresentados na Conta Geral do Estado (CGE) de 2024.

Um dos exemplos mais relevantes refere-se à divergência de valores reportados para a mesma rubrica em diferentes quadros e mapas da CGE, o que evidencia falta de rigor e de reconciliação dos dados. O Mapa I, que apresenta o montante global das despesas do Estado, diverge dos valores constantes do Mapa I.I e das Tabelas 13 e 22, reflectindo inconsistências entre as fontes internas do próprio documento. Esta situação demonstra ausência de validação cruzada e enfraquece a credibilidade das contas públicas, contrariando o princípio de clareza e exactidão previsto na Lei do SISTAFE.

Outra constatação de relevo diz respeito à omissão de cerca de 1.327 milhões de meticais na CGE 2024, referentes a créditos de curto prazo obtidos através de operações de tesouraria, nomeadamente pela emissão de Bilhetes do Tesouro (BT's) para pagamento de despesas previsíveis e não urgentes. Estes valores não foram registados nos mapas de execução da despesa, o que constitui uma falha grave, pois impede a análise do impacto real destas operações na sustentabilidade das finanças públicas e na gestão do défice orçamental.

O TA registou igualmente um aumento do volume de fundos executados fora da Conta Única do Tesouro (CUT), que em 2024 cresceu 7 pontos percentuais em relação a 2023. Esta tendência fragiliza o controlo orçamental e financeiro, reduz a transparência e

dificulta a rastreabilidade das operações de despesa. A manutenção de contas paralelas fora da CUT viola o princípio da unidade de tesouraria e contraria o objectivo do SISTAFE de centralização e controlo integrado dos recursos públicos.

O Tribunal verificou ainda que o Governo tem recorrido a fundos originalmente destinados a investimentos para o pagamento de salários e outras despesas com pessoal, contrariando a natureza económica das rubricas e as regras de classificação orçamental. De acordo com o Quadro VI.20 – Despesas Correntes em Rubricas de Investimento, esta prática representa uma distorção na execução orçamental, uma vez que recursos destinados a infra-estruturas económicas e sociais — catalisadores do crescimento e do desenvolvimento — são desviados para financiar despesas correntes, comprometendo o impacto produtivo da despesa pública.

No que se refere às transferências do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA), o TA constatou que as transferências para os municípios da Beira e de Pemba foram efectuadas de forma parcial, tendo o Governo informado que a conclusão das mesmas ocorreu apenas em 2025. Tal prática contraria o princípio da anualidade orçamental, uma vez que as transferências deviam ter sido integralmente realizadas até ao encerramento do exercício de 2024, data a que a CGE diz respeito. A execução fora do exercício legal compromete a integridade temporal das contas públicas e constitui irregularidade orçamental.

Em matéria de contratação pública, o TA apurou várias violações à Lei de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. Das 1.455 empreitadas verificadas, dois processos, totalizando cerca de 122 milhões de meticais, foram executados sem fiscalização prévia, e 56 contractos, no valor global superior a 40 milhões de meticais, foram celebrados sem a devida anotação no Tribunal Administrativo para efeitos de visto prévio de legalidade. Estas irregularidades representam quebra de controlo jurídico e orçamental, expondo o Estado a riscos de sobrecustos, pagamentos indevidos e má qualidade das obras públicas.

O TA identificou ainda pagamentos de despesas de exercícios anteriores com dotações orçamentais de 2024, sem que as mesmas tivessem sido devidamente inscritas nas verbas correspondentes. Tal prática viola o artigo 14 da Lei do SISTAFE, que estabelece que as despesas só podem ser assumidas e executadas no ano económico em que são planificadas e orçamentadas, salvo disposição legal em contrário. Esta situação distorce a avaliação da execução orçamental e oculta o verdadeiro peso das obrigações acumuladas.

Movimento de fundos e tesouraria

A existência de uma Conta Única do Tesouro é um dos princípios fundamentais do SISTAFE. O objectivo é que todas as receitas do Estado sejam centralizadas e que os pagamentos sejam efectuados a partir de uma única conta, evitando a proliferação de contas paralelas e melhorando o controlo de tesouraria. O TA tem identificado, porém, a manutenção de contas bancárias fora da CUT por parte de diversos organismos e fundos autónomos. Esta prática fragiliza o controlo financeiro do Estado e pode abrir espaço para usos não autorizados de recursos públicos. O Tribunal tem recomendado que o Ministério da Economia e Finanças reforce os poderes sancionatórios da Direcção Nacional do Tesouro e que seja feita uma varredura completa das contas de todas as instituições públicas. A recorrência desta recomendação demonstra que a sua implementação tem sido limitada.

Património financeiro e empresas públicas

O património financeiro do Estado, em particular as participações em empresas públicas e sociedades de capitais maioritariamente públicos, é uma área onde o TA tem vindo a insistir na necessidade de melhor informação e de maior responsabilização. O Tribunal tem apontado que nem todas as empresas públicas têm as suas contas aprovadas e publicadas em tempo útil, que há atrasos na entrega de relatórios de gestão e que em alguns casos há prejuízos recorrentes sem que haja uma estratégia clara de recuperação. A recomendação tem sido no sentido de o IGEPE e os ministérios de tutela reforçarem o acompanhamento. A repetição destas recomendações revela que o acompanhamento ainda não atingiu o nível desejado e ou a falta de actuação de quem é de direito sobre os seus gestores.

Dívida pública

A dívida pública é um indicador sensível porque reflecte a capacidade do Estado de se financiar de forma sustentável. Nos pareceres de 2022, 2023 e 2024, o TA chamou a atenção para o crescimento acelerado da dívida interna, muitas vezes usada para cobrir défices de tesouraria e não para financiar investimentos produtivos. O Tribunal recorda, nestes pareceres, a chamada regra de ouro das finanças públicas, segundo a qual o endividamento deveria ser preferencialmente destinado a despesas de investimentos e não a despesas correntes. A repetição desta chamada de atenção indica que o Governo, pressionado por necessidades de curto prazo, não acolheu integralmente a recomendação.

O Tribunal apontou também que alguns projectos financiados por dívida externa foram executados sem estudos de viabilidade técnica e económica adequados, o que resultou

em infra-estruturas com problemas e em desperdício de recursos. A recomendação foi no sentido de reforçar a análise prévia dos projectos e de submeter os investimentos a uma avaliação mais rigorosa de custo-benefício pela equipa competente. A reincidência do tema mostra que este reforço ainda não se consolidou.

Património do Estado

Esta é, talvez, a área onde o incumprimento é mais óbvio. Desde 2020 o Tribunal Administrativo tem registado graves deficiências no registo e inventariação dos bens do Estado. Há imóveis ocupados sem título, há viaturas que não constam dos mapas, há divergências entre o que as instituições reportam e o que aparece na CGE.

O módulo de património do e-SISTAFE continua sem funcionar de forma integrada com os restantes módulos. O Governo tem reconhecido estas falhas, mas elas continuam a constar em todos os pareceres. Trata-se, portanto, de uma área de não implementação quase absoluta das recomendações sugeridas pelo Tribunal Administrativa.

IV. ANÁLISE DA CGE 2024 REVELA CRISE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES AO LONGO DO QUINQUÊNIO 2020-2024

O parecer do TA sobre a CGE 2024 mostra que a maioria das recomendações formuladas em exercícios anteriores continua sem implementação plena. O dado mais revelador é a taxa de recorrência: cerca de 90 por cento das recomendações de natureza estrutural feitas em 2020, 2021 e 2022 voltam a ser mencionadas em 2023 e reaparecem em 2024, por vezes com ligeiras mudanças de redacção, mas com o mesmo conteúdo material.

O simples facto de, no mesmo ano, coexistirem recomendações sobre gestão do património do Estado, sobre atrasos nas transferências às comunidades beneficiárias das receitas extractivas, sobre manutenção de contas bancárias fora da Conta Única do Tesouro, sobre divergências entre mapas e tabelas de receitas e sobre fragilidades na gestão da dívida pública demonstra que as medidas correctivas não estão sendo tomadas com a urgência e a profundidade que o problema exige.

Esta repetição evidencia que o sistema enfrenta uma crise de implementação. E essa crise nasce do facto de:

- Não existir um mecanismo público e sistemático de seguimento das recomendações do Tribunal Administrativo. Depois de emitido o parecer e de o Governo apresentar o contraditório, não há um relatório autónomo, divulgado e debatido, que indique recomendação por recomendação o que foi executado, o que está em curso e o que continua por fazer;

A ausência desse instrumento de follow-up permite que o assunto se dissipe ao longo do ano e que a mesma irregularidade volte a surgir no parecer seguinte sem que haja memória institucional e sem que alguém seja chamado a explicar a reincidência;

- Em segundo lugar, verifica-se a ausência de um debate parlamentar substantivo e sistemático sobre o grau de cumprimento das recomendações do Tribunal Administrativo. Num modelo de controlo externo robusto, caberia à Assembleia da República, como representante supremo do povo e garante final da *accountability* do Executivo, institucionalizar a prática de audições públicas anuais. Nestas, o Ministro das Finanças e os titulares dos sectores com irregularidades recorrentes seriam interpelados publicamente para prestar contas sobre as medidas concretas adoptadas para sanar as deficiências identificadas;

A inexistência deste encadeamento lógico – que deveria ligar de forma obrigatória a publicação do parecer do TA, o seu escrutínio político no Parlamento e a subsequente discussão e votação do Orçamento do Estado – anula um dos

mecanismos fundamentais de pressão política. Sem esta alavanca de consequência, que condiciona a aprovação de fundos futuros à demonstração de progressos na correcção de falhas passadas, o Executivo não enfrenta incentivos políticos suficientes para priorizar a implementação das recomendações, perpetuando-se assim o ciclo de incumprimento;

- Em terceiro lugar, as matérias com potencial de responsabilidade financeira ou mesmo criminal que o Tribunal Administrativo vai assinalando não têm tido, em regra, seguimento por parte do Ministério Público. O TA tem competência para comunicar factos que possam configurar irregularidades graves. Sempre que isso sucede, seria desejável que o Ministério Público abrisse inquéritos e desse visibilidade ao andamento desses processos. Quando essa resposta não acontece, forma-se um ambiente de baixa consequência, no qual o gestor público percebe que, mesmo havendo registo de irregularidades, dificilmente haverá responsabilização pessoal;
- Em quarto lugar, uma parte importante das recomendações do TA exige investimento em sistemas de informação, integração de módulos do e-SISTAFE, formação de quadros, clarificação de competências entre instituições e, em alguns casos, revisão de normas. Estas são decisões que competem ao nível político e que têm custos orçamentais. Num contexto em que o Governo tem privilegiado a gestão de tesouraria de curto prazo e o fecho de défices inesperados, as reformas estruturais vão sendo sistematicamente adiadas comprometendo desse modo o bom funcionamento das instituições públicas.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A análise realizada no relatório e parecer da CGE 2024 permite concluir que o sistema moçambicano de controlo externo das finanças públicas é forte na fase de diagnóstico, mas fraco na fase de implementação. O TA cumpre, de forma regular e tecnicamente consistente, o seu mandato de analisar a CGE e de formular recomendações. Contudo, o Governo não tem respondido com o mesmo nível de consistência.

A ausência de um circuito completo de responsabilização, envolvendo Governo, Assembleia da República, TA e Ministério Público, tem permitido que as recomendações sejam tratadas como orientações facultativas e não como exigências de correcção.

Para inverter este quadro, são apresentadas as seguintes propostas:

Primeira recomendação: o Governo, através do Ministério das Finanças, deve elaborar e publicar, um plano de acção para a implementação das recomendações do TA no âmbito das constatações da CGE. Este plano deve listar todas as recomendações, identificar a entidade responsável por cada uma, definir o prazo de cumprimento e o indicador de resultado que permitirá comprovar a implementação. O plano deve ser publicamente acessível e actualizado semestralmente.

Segunda recomendação: o TA deve institucionalizar um relatório de seguimento das recomendações. Este relatório pode ser publicado uma vez por ano e deve indicar, para cada recomendação, o estado de cumprimento (podendo ser semestral). Deve igualmente mencionar as dificuldades reportadas pelo Governo. A publicação deste relatório dará maior força às recomendações e permitirá ao Parlamento e à sociedade civil acompanhar de forma mais rigorosa.

Terceira recomendação: A Assembleia da República deve reforçar o seu papel de órgão de controlo político. Deve realizar audiências públicas anuais com o Ministério das Finanças e com outros ministérios cujos sectores tenham apresentado irregularidades reiteradas. Deve exigir a apresentação do plano de acção referido na primeira recomendação.

Quarta recomendação: o Ministério Público deve adoptar uma postura mais proactiva na defesa do erário público. Sempre que o TA identificar indícios de infracções financeiras graves, de desvio de finalidade de fundos, de violação do princípio da unidade de tesouraria ou de contratação pública irregular, o Ministério Público deve instaurar os competentes processos e dar a conhecer ao público as medidas adoptadas.

Quinta recomendação: deve ser atribuída prioridade política e orçamental à integração plena do e-SISTAFE, com especial enfoque nos módulos de património, investimento público, receitas e tesouraria. A conclusão desta integração terá efeitos multiplicadores, pois permitirá corrigir automaticamente muitas das inconsistências apontadas pelo TA.

Sexta recomendação: as entidades públicas devem reforçar as suas unidades de gestão de património e promover uma operação nacional de inventariação de bens. Este processo deve ser conduzido de forma centralmente coordenada e deve culminar com a ligação efectiva do módulo de património ao restante sistema. A ocupação ilegal de imóveis públicos deve ser objecto de acções administrativas e, quando aplicável, de participação ao Ministério Público.

Sétima recomendação: no domínio do sector extractivo, deve ser criada uma plataforma de partilha de dados entre o INP, o INAMI, a Autoridade Tributária e o MEF, com regras claras de reconciliação e validação. Deve ser igualmente reforçada a capacidade de auditoria dos custos recuperáveis, de modo a proteger os interesses fiscais do Estado.

O cumprimento destas recomendações não exige reformas constitucionais nem alterações profundas ao desenho institucional existente. Exige, sobretudo, prioridade política, coordenação Intra e intersectorial e transparência. Se o Governo passar a publicar o seu plano de acção e se o TA passar a publicar o seu relatório de seguimento, a Assembleia da República, a sociedade civil e os parceiros internacionais terão melhores condições para exercer o seu papel de fiscalização. Com isto, será possível reduzir de forma gradual, mas sustentável a reincidência das irregularidades e, consequentemente, melhorar a qualidade da gestão das finanças públicas em Moçambique.

ANEXO: Constatações do Tribunal Administrativo Referente aos Relatórios sobre as CGE 2020 a 2024

No quadro a seguir pretendemos mostrar algumas das várias recomendações do Parecer do TA referente ao ano 2024. Neste documento pode se observar que várias recomendações se repetem de ano para ano e também se observou que não existe nenhuma informação que explique o seguimento dado às recomendações que supostamente deixaram de aparecer nos relatórios posteriores nos documentos desta instituição.

ANOS	RECOMENDAÇÕES GERAIS
2024	Que o Governo alinhe as metas de Programas Quinquenais aos ODS, tendo em conta choques internos e externos e usando modelos realistas, para assegurar a coerência, o crescimento sustentável e menor discrepância entre as metas e resultados;
2024	Que as alterações metodológicas sejam efectuadas logo no início dos ciclos de planificação dos Programas Quinquenais, por forma a assegurar a consistência temporal dos dados e salvaguardando o princípio da comparabilidade preciso na alínea e) do artigo 36 da Lei no 14/2020, de 23 de Dezembro, bem como evitar ocorrência de distorções na análise da evolução dos indicadores macroeconómicos;
2024	Que o Governo adopte medidas integradas, visando estimular um crescimento económico sustentável e inclusivo, destacando-se como acções prioritárias; investimentos estratégicos em sectores produtivos e geradores de emprego, promoção da produtividade agrícola e industrial e reforço de programas de protecção social, com o objectivo de aumentar o rendimento das famílias em situação de pobreza extrema.
2024	Que seja harmonizada a informação da arrecadação de receita, nos diferentes mapas da CGE, em observância do disposto no artigo 49 e nas alíneas b), c) e e) do artigo 36, ambos da Lei do SISTAFE. Que os órgãos competentes assegurem a utilização plena e exclusiva do e-SISTAFE para a produção de todos os mapas e relatórios de execução orçamental e implementem medidas correctivas que garantam a integridade e geração automática da informação financeira.
2024	O valor correspondente aos 2,75%, destinado às comunidades, seja canalizado em tempo útil, para uma execução tempestiva dos projectos previamente eleitos pela própria comunidade promovendo, deste modo, a optimização dos benefícios resultantes da exploração dos recursos da sua localidade. É de referir que qualquer reforma a ser introduzida e implementada pelo Governo, no âmbito dos “2,75%”, deve assegurar o progresso das conquistas até aqui conseguidas pela implementação do SISTAFE e outras normas vigentes na gestão das finanças públicas do país;
Processo Orçamental	

2024, 2023, 2022	Que haja alinhamento dos programas, projectos e ou acções previstas no PESOE, com os ODS, através de desenvolvimento de funcionalidades, no Modulo de Planificação e Orçamentação (MPO), que permita a identificação e rastreamento da alocação de recursos aos programas e /ou projectos inscritos no PESOE e a respectiva execução, na CGE.
Receita	
2024, 2023, 2022, 2021 e 2020.	Sejam melhorados os mecanismos de planificação e inscrição, no Orçamento, de valores consentâneos com os níveis de arrecadação que se têm verificado, em cumprimento do consagrado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 26 da Lei do SISTAFE, assegurando o estabelecido no artigo 49 desta lei, bem como a observância das normas e princípios de elaboração de orçamentos;
2024 e 2023	Que se melhorem os métodos de planificação e sejam inscritos, no Orçamento das entidades, valores compatíveis com os níveis de cobrança que se tem verificado, em cumprimento do consagrado nos 2 e 3 do artigo 26 da Lei do SISTAFE e assegurando o cumprimento do estabelecido no artigo 49, da mesma lei, assim como o previsto nos artigos 1 e 19, ambos do Decreto no 6/2023, de 10 de Fevereiro;
2024 e 2022	Que seja feita a tramitação tempestiva dos processos, nas unidades de cobrança e observados os prazos legalmente previsto para o efeito, assim como o uso atempado dos meios alternativos, com vista a localizar os executivos, com vista a localizar os executados, conforme as disposições conjugadas do artigo 40 da Lei nº 15/2002, de 26 de Junho, Lei de Bases do Sistema Tributaria, com o propósito de tornar segura e efectiva a cobrança de valores em dívida, e evitar a prescrição dos processos e/ou perda de receita para o Estado;
2024, 2023 e 2022	Que seja feita a notificação tempestiva da Liquidação Oficiosa das declarações, nos termos nº 7/2008, de 18 de Abril e do estatuído no nº1 do artigo 82 da Lei nº783, 2/2006, de 22 de Março, assim como do previsto no artigo 8º. Do Regulamento do Contencioso das Contribuições e Impostos (rcc), aprovado pelo Diploma Legislativo nº 783, de 18 de Abril de 1942;
Indústrias Extractivas	
2024 e 2023	Que seja concebida uma matriz base que sirva de referência tanto para o preenchimento da declaração liquidativa do IRRM como para a fiscalização a cargo das DAFs, viabilizando a efectiva cobrança do Imposto sobre a Renda de Recurso Mineiro devido pelo titular mineiro, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 28/2014, de 23 de Setembro, relativa ao Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Actividade Mineira.
Despesa	
2024, 2023, 2022.	Na realização da despesa pública sejam rigorosamente observadas as normas sobre a execução orçamental, visando garantir a boa gestão de fundos públicos, cumprindo, assim, o princípio da regularidade financeira previsto na alínea b) do artigo 5 da Lei do

	SISTAFE, que temos vindo a mencionar, mediante o qual, a execução do PESOE deve estar em harmonia com as normas vigentes.
2024 e 2023	Na realização das despesas públicas, se respeitem os limites fixados na Lei do PESOE, em estrita observância do preceituado no n.º 4 do artigo 27 da Lei do SISTAFE, o qual dispõe que as dotações orçamentais constituem limite máximo a utilizar na realização de despesas públicas, no correspondente exercício;
2023 e 2024	Se observem os procedimentos legalmente instituídos na contratação pública na realização de despesas.
Movimento de Fundos	
2024, 2023 e 2022	Que seja implementada a utilização plena e exclusiva do e-SISTAFE para a produção e/ou geração automática de todos os mapas electrónicos integrantes da CGE;
2024 e 2023	Se obedeça ao princípio da Unidade de Tesouraria, estatuído na alínea a) do nº1 do artigo 55 da Lei do SISTAFE, segundo o qual os recursos públicos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência, economicidade e transparência;
Operações Relacionadas com o Património Financeiro do Estado	
2024, 2023, 2022, 2021 e 2020.	Constatação: O IGEPE continua a não deter o controlo da totalidade das participações do Estado no capital social de empresas, estando parte destas sob gestão dos ministérios sectoriais. Recomendação: que o IGEPE exerça, cabalmente, a sua competência prevista no nº 2 do artigo 1 do seu Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto nº 46/2001, de 21 de Dezembro,
2024 e 2023	O Governo deve proceder a revisão e monitoria dos acordos de retrocessão em vigor e de forma preventiva, vincule a concessão de novos acordos a regularização das dívidas anteriormente contraídas. Outrossim, se cumpra o estatuído na alínea b) do nº 1 do artigo 69 do Regulamento da Lei do SISTAFE, que tem vindo a citar;
Dívida Pública	
2024, 2023 e 2022	Se enviem esforço no sentido da racionalização do endividamento interno, estabelecendo medidas que permitam o alargamento de base tributária, visando o aumento da receita. Outrossim, haja maior controlo das contas bancárias, persuadindo as entidades a canalizarem os seus recursos à CUT, no âmbito do princípio da unidade de tesouraria, previsto na alínea a) do nº 1 do artigo 55 da Lei do LEI do SISTAFE, o que permitiria ao Estado controlar a disponibilidade financeira, reduzindo, assim o recurso a empréstimos, por forma a tornar a Dívida Pública sustentável.

2024 e 2022	Que o IGEPE desenvolva mecanismos que garantam que as empresas do SEE devedoras cumpram o plano de amortização das respectivas dívidas;
2024 e 2022	Sejam observados os limites fixados pelo FMI e pelo Banco Mundial, relativos aos indicadores de sustentabilidade da dívida;
2024 e 2023	Que se cumpra o estatuído na alínea c) do nº 5 do artigo 30 do Regulamento da Lei do SISTAFE, aprovado pelo Decreto nº17/2002, de 27 de Junho, em vigor a data dos factos, por quanto acolhida pela alínea f) do nº 2 do artigo 65 do Regulamento da Li do SISTAFE, a provado pelo Decreto nº 26/2021, de 3 de Maio, bem como pela alínea f) do nº 2 do artigo 65 do Regulamento da Lei do SISTAFE, supracitado.
Património do Estado	
2024, 2023, 2022, 2021 e 2020	Que se proceda a correcção dos dados registados incorrectamente no inventario e /ou Modulo do Património de Estado e sejam feitas actualizações periódicas dos inventários das entidades, em cumprimento do estatuído no artigo 49 e na alínea c) do artigo 64, ambos da Lei do SISTAFE, bem como no nº1 do artigo 64 do Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº42/2018, de 24 de Julho.
2024 e 2022	Que as entidades, como UGEs/UGBs e as Direcções Provinciais das Finanças e a Direcção Nacional do Património do Estado, estas duas ultimas , na qualidade de Unidade Intermédia e Unidade de Supervisão do Subsistema de Património do Estado, respectivamente, desenvolvam acções de verificação, harmonização e actualização dos inventários contabilísticos, com vista a que os dados mantidos nas próprias entidades se conforme com os registados na CGE, em observância do preceituado no artigo 49 e na alínea c) dos artigo 64, ambos da Lei do SISTAFE, e no nº1 do artigo 64 do Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº42/2018, de 24 de Julho;
2024, 2023, 2022 e 2020	Que se acelere o processo de registo dos veículos e imóveis do Estado e a regularização da sua situação jurídica, em cumprimento do disposto nos nº 2, 3 r 5 do artigo 71 da Lei do SISTAFE e no artigo 10 do Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº 42/2018, de 24 de Julho;
2024, 2023, 2022 e 2021	Que as entidades procedam ao abate ou reavaliação dos bens sujeitos a estes procedimentos. Contudo, enquanto não forem aprovados os coeficientes de reavaliação dos bens e não estejam operacionais as especificações relevantes do Modulo do Património do Estado, o Governo promova o Inventário Geral, que é autorizado, excepcionalmente, pelo Ministro que superintende a área das Finanças, nos termos do artigo 65 do Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº 42/2018, de 24 de Julho;
2024 e 2023	A cedência de imóveis do Estado para habitação, a funcionários, seja feita mediante observância rigorosa dos procedimentos legais plasmados na alínea b) do nº 1 do artigo 49,

	no nº. 1 do artigo 50 e nas alíneas b) e c) do artigo 52, todos do Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº. 42/2018, de 24 de Julho;
Operações de Tesouraria	
2024 e 2023	Que os BT's sejam utilizados para o financiamento do défice de tesouraria corrente do Estado, em vez do pagamento dos títulos vencidos, em cumprimento do estudo no artigo 3 do Regime Jurídico dos Bilhetes do Tesouro, estabelecido pelo Decreto nº. 22/2022, de 7 de Julho;
2024 e 2023	Haja maior intervenção da DNTCEF na uniformização dos procedimentos dos procedimentos relativos a repassagem do Cash Colateral e a respectiva remuneração, junto dos bancos comerciais e no tratamento das receitas provenientes de multas aplicadas em processos de transgressões fiscal.

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflecta a posição da União Europeia.

O texto é da responsabilidade do CIP

Membros do Projecto:



Membros do FMO:



**Financiado pela
União Europeia**