



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

# Comentários ao Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (RPCGE – 2019) Emitido pelo Tribunal Administrativo

# 1 Capítulo do Processo Orçamental

## 1.1 Fraco alinhamento dos documentos orçamentais

No que diz respeito ao Processo Orçamental, o Tribunal Administrativo (TA) faz referência ao fraco alinhamento entre as acções prioritárias indicadas nos Planos Económicos e Sociais (PES) e nos Orçamentos aprovados, na vigência do PQG 2015-2019. O mesmo relatório enfatiza que esta constatação foi respondida pelo Governo em sede de contraditório do RPCGE 2018. Disse o Governo que estava em vias de ser acautelada, já que estava em curso o processo de reforma do Subsistema de Planificação e Orçamentação, por um programa que iria garantir o alinhamento do PES e do Orçamento do Estado (OE).

O CIP questiona ao Governo quando é que o referido processo de reforma será efectivamente implementando já que até então (OE 2021) não o foi. A questão de falta de alinhamento entre os documentos orçamentais é das constatações que mais transitam de ano para ano, há mais de 5 anos, e já foi levantada em várias avaliações sobre a transparência orçamental (ex: Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA e Open Budget Index – OBI) como um factor que contribui negativamente para a transparência e efectiva monitoria do Orçamento.

## 1.2 Divergências entre a execução das metas indicadas no Balanço do PES (2015-2019) e a execução apurada pelas entidades responsáveis

N.º de Ordem	Acção	Indicador de Produto	Executado		Responsável
			Instituições da Cidade e Província de Maputo	BdPES de 2015-2019	
<b>Cidade de Maputo</b>					
<b>2015</b>					
1	Concluir a construção de salas de aulas iniciadas nas campanhas 2013/14.	N.º de Salas concluídas	85	43	DEDHC
<b>2016</b>					
2	Adquirir e distribuir mobiliário escolar.	N.º de mobiliário escolar adquirido	4.631	1.250	DEDHC
3	Garantir e Distribuir o Livro Escolar.	Numero de livros distribuídos	50.300	511.900	DEDHC
4	Realizar a semana nacional de Saúde, pacote de nutrição e suplementar a vitamina A.	N.º de pacotes de nutrição e suplementares a vitamina A administradas	32.090	210.736	DSAM
<b>2017</b>					
5	Distribuir Anti-retrovirais (ARVs) para Crianças e Adultos elegíveis nas unidades Sanitárias.	N.º de Crianças/Adulto elegíveis em TARV segundo os Protocolos Nacionais	8.109	7.876	DSAM
6	Concluir a construção de salas de aulas do Projecto FASE das campanhas anteriores.	N.º de salas de aulas construídas	43	5	DEDHC
<b>Província de Maputo</b>					
<b>2016</b>					
7	Adquirir e distribuir carteiras escolares.	N.º de carteiras escolares adquiridas e distribuídas	37.675	6.324	DPEDH
8	Aumentar acobertura de TARV de mulheres grávidas seropositivas de 86%, em 2014, para 90%, em 2016.	N.º de cobertura de TARV	0	99% (8.183)	DPSHIV/SID A
9	Reabilitar e construir sistema de saneamento e drenagem de águas fluviais.	N.º de Sistemas de saneamento e drenagens de água fluviais construídas e reabilitadas	3	16	DPEDH
<b>2018</b>					
10	Prosseguir com a construção, reabilitação e manutenção de pontes.	N.º de pontes construídas e reabilitadas	2	N/C	MOPHRH

A questão das divergências entre as metas indicadas no BDPES e a execução, apurada pelas autoridades, é mais um sinal que demonstra falta de coordenação e integração a nível das diferentes instituições da administração pública. Este tipo de lacuna dificulta os processos de monitoria e seguimento dos resultados das diferentes acções propostas no PES, sobretudo em actividades de monitoria sectorial.

### ***1.3 Dos 6 mil milhões de reforços para as eleições, não se conhece a aplicação de cerca de 166,2 milhões.***

Em 2019, cerca de 6 mil milhões das receitas provenientes das mais-valias foram usados para reforçar a componente interna de investimento para cobrir o défice das eleições. Sucede que deste valor, o TA apenas encontrou justificativos referentes a reforços feitos ao STAE, em aproximadamente 97% do total, restando cerca de 166,2 milhões sem detalhe sobre a sua aplicação. Em sede de contraditório, o Governo justificou que este valor fora para outros sectores como CNE, Ministério do interior e Comando da PRM, sem necessariamente apresentar os comprovativos.

**O CIP questiona ao Governo onde e como foram usados esses recursos, acima de tudo, a quem o TA deve procurar responsabilizar pela falta desta documentação relevante.**

## **2 Capítulo da Receita**

### ***2.1 Persiste a deficiente previsão das receitas próprias e um baixo nível de cobrança***

Em alguns casos, o TA mostra que a arrecadação das receitas próprias foi superior à previsão e em outros foi cobrada sem que tenha sido prevista. Por constituir violação do artigo 14 no seu número 2, da lei número 9/2002, de 12 de Fevereiro, lei do SISTAFE, quando há cobrança de receita não prevista, é preciso aprimorar os instrumentos usados para a previsão; no que tange ao baixo nível de cobrança, é preciso reforçar a fiscalização para evitar a retenção e não declaração das receitas próprias pelas diferentes entidades, o que igualmente constitui uma infracção.

***2.2 Falta de harmonização dos relatórios emitidos dentro da Autoridade Tributária (AT) sinaliza deficiente coordenação interna. O TA constatou que não existe harmonização entre os dados apresentados dentro das Direcções regionais e das delegações provinciais da AT e os dados registados na CGE.***

(Em milhares de Meticais)				
Descrição	Receita por Área Operativa	Arrecadação		
		Entidades	CGE/2019	Diferença
Direcção Regional do Sul	Imposto Sobre Transações Internas	135.820.295	194.925.742	<b>59.105.447</b>
	Imposto Sobre Comércio Externo	44.626.570	62.925.847	<b>18.299.277</b>
	<b>Sub-total</b>	<b>180.446.864</b>	<b>257.851.589</b>	<b>77.404.725</b>
Direcção Regional do Centro	Imposto Sobre Transações Internas	19.127.752	20.293.583	<b>1.165.831</b>
	Imposto Sobre Comércio Externo	15.324.351	49.965	<b>-15.274.386</b>
	<b>Sub-total</b>	<b>34.452.103</b>	<b>20.343.548</b>	<b>-14.108.555</b>
Direcção Regional do Norte	Imposto Sobre Transações Internas	9.951.807	9.895.189	-56.618
	Imposto Sobre Comércio Externo	9.682.825	267.686	-9.415.139
	<b>Sub-total</b>	<b>19.634.632</b>	<b>10.162.875</b>	<b>-9.471.757</b>
<b>Total</b>		<b>234.533.600</b>	<b>288.358.012</b>	<b>53.824.412</b>

**Fonte:** Direcções Regionais/Delegações Provinciais/Contraditório do Governo

Com uma diferença total de cerca 53,8 mil milhões de meticais entre os dados das entidades e os inscritos na CGE 2019, referente a arrecadação de receita, é preciso evitar que situações destas sejam repetitivas, sobretudo porque violam o Estatuto Orgânico da AT estabelecido através do Decreto número 9/2010 de 15 de Abril.

### 3 Capítulo da Indústria Extractiva

O Tribunal Administrativo (TA) pronuncia-se sobre as actividades das Indústria Extractiva que comportam duas importantes áreas: a área de hidrocarbonetos, que inclui o petróleo e o gás, e a dos minerais sólidos, que agrega o carvão mineral e outros minérios. No entanto, o relatório apenas reporta sobre o gás e o carvão.

De uma forma geral, à semelhança dos anos anteriores, o TA concluiu que a informação da CGE de 2019 para o sector extractivo não é fiável para uma análise económica e financeira porque viola em grande medida os princípios de clareza, exactidão e simplicidade que orientam a elaboração da CGE.

De forma específica destacam-se os seguintes pontos:

#### 3.1 Contratos celebrados pelo Governo sem visto do TA

O TA constatou a inexistência de evidências de que tenha sido concedido o Visto pelo TA aos contratos celebrados pelo Governo com as concessionárias Highland African Mining Company, Lda. (Concessão Mineira n.º 724C) e a JSPL Mozambique Minerais e Lda. (Concessão Mineira n.º 3605C).

**Esta recomendação transita de 2018 e constitui uma violação à lei. A não submissão destes contratos para fiscalização implica automaticamente que os mesmos estão sendo operacionalizados numa situação de ilegalidade. Em situações de devolução para rectificações, o Estado poderá ter incorrido a prejuízos.**

### **3.2 Sobre mais-valias de venda de activos**

O TA apurou que durante o ano de 2019 houve cedência de capital da ExxonMobil à ENI e Qatar Petroleum. Contudo, não tem informação sobre uma eventual cobrança de receitas sobre as mais-valias, nestas transacções.

**Sobre a eventual cobrança de receitas, o CIP apurou, através de um contacto feito com o INP e a Autoridade Tributária (AT), que a transacção não permite a cobrança de mais-valias porque foi efectuada antes da adição de qualquer valor no capital da ExxonMobile, tratando-se apenas de cedência de participação e não de venda de activos como tal.**

Neste sentido, por forma a garantir melhor gestão das expectativas em relação às mais-valias, o CIP recomenda que seja incluída a justificação da não cobrança das mais-valias em transacções semelhantes. Adicionalmente, recomenda-se melhorias na comunicação entre a AT e INP com o Tribunal Administrativo no sentido de se evitar que constatações desta natureza constem no RPCGE.

### **3.3 Volume de investimentos**

#### **3.3.1 Sector de Hidrocarbonetos**

O TA constatou que o maior investimento em 2019 foi feito pela Mozambique Rovuma Venture (MRV), com 53% do total do investimento neste sector. e o mesmo encontra-se localizado na Bacia do Rovuma.

**O valor dos investimentos na indústria extractiva é apresentado apenas no RPCGE do TA e não há qualquer menção da CGE. Sendo assim, o CIP sugere que seja introduzido um capítulo na CGE com informação fiscal detalhada sobre a indústria extractiva em relação aos investimentos.**

Adicionalmente, o TA deverá usar uma linguagem no RPCGE que facilite a leitura e o entendimento dos valores referidos sobre os investimentos. Por exemplo, na página V-7 o TA escreve: “...o investimento no sector de petróleo e gás totalizava 17.557.7738 milhares de USD...” este número não é de fácil leitura levantando dúvidas sobre o real valor de investimento envolvido.

#### **3.3.2 Sector dos Minerais Sólidos**

**O RPCGE não apresenta o volume de investimentos realizados no sector de recursos minerais sólidos como é feito no sector de hidrocarbonetos e não existe uma nota explicativa para esta situação. Neste sentido, a bem da transparência, o CIP recomenda ao TA a incorporação, no relatório, de informação sobre o volume de investimentos do sector de minerais sólidos como acontece com o sector de hidrocarbonetos.**

### **3.4 Produção de Gás e Carvão Mineral 2019**

O TA Constatou que há um desvio de 46% entre a produção planificada e realizada em 2019.

Em relação ao gás natural e condensado, permanecem divergências entre a informação reportada pelo MIREME e pelo INP.

A não apresentação de informação clara e exacta, conforme constatado pela TA, aliada ao não cumprimento e fiscalização das recomendações dos anteriores pareceres da CGE perpetua desvios nas previsões e nos registos da informação do sector extractivo. Este nível de desvio na planificação aprofunda a necessidade de tornar efectiva a resolução aprovada pela AR sobre as recomendações do TA.

Tal como o TA, o CIP recomenda que haja uma maior coordenação entre o MIREME e INP no sentido de fornecerem informações mais fiáveis cujo impacto vai-se reflectir no volume de receitas fiscais cobradas pelo Estado.

### **3.5 Volume de vendas**

O valor da produção de 2018, e reportado em 2019, foi alterado em 98%, de 444 milhões de MT para 881 milhões de MT em 2020 (ver quadro no ponto 6

A alteração dos dados de produção verificada no RPCGE de 2019 também se verificou no RPCGE de 2018, com os dados de produção de 2017. Este tipo de alteração tem reflexos no valor de impostos que incidem sobre a produção, e nas canalizações feitas às comunidades no âmbito dos 2,75%. Entretanto, tal como aconteceu em 2018, com os dados de 2017, o RPCGE e a CGE não incluem informação sobre o tratamento dado a estas alterações que impactam sobre as receitas cobradas.

O CIP recomenda que se faça uma investigação para se apurar as causas destas recorrentes alterações dos dados de produção. E, para o bem da transparência, que haja um esclarecimento por parte do Governo, AT e TA em relação aos passos dados para corrigir essa situação e também as correcções efectuadas no orçamento das receitas do Estado.

### **3.6 Receita cobrada aos Sectores do Gás e do Carvão em 2019**

O TA constata que:

- Persistem diferenças entre as informações prestadas pelas entidades governamentais;
- a informação relativa aos impostos cobrados às empresas, registada na CGE de 2019, não é coincidente com a reportada pela AT - Direcção Geral de Impostos.

**Exemplo concreto é o imposto de produção pago em espécie pela Sasol. À semelhança dos anos anteriores, o TA constata que há diferença entre a quantidade de gás royalty reportada pela Sasol e a declarada pelos diferentes tomadores, sendo, em 2019, de 111.738,46 GJ.**

Esta situação é recorrente e realça a importância de uma maior coordenação das entidades do Governo que intervêm no processo de elaboração da CGE, particularmente no que concerne à receita cobrada.

Neste sentido, o CIP recomenda que haja uma investigação mais apurada e um esclarecimento sobre estas diferenças, principalmente porque as empresas tomadoras declaram ter recebido menos do que a empresa declara ter pago. Para o bem da transparência, é necessário o seu esclarecimento para se apurar se não há beneficiários indevidos.

### **3.7 Sector de Petróleo e Gás – Custos Recuperáveis**

- Há perdas imensuráveis de receitas por falta de certificação de custos

- Até finais de 2019 tinham sido auditados pelo INP somente 12,3% dos custos até então reportados;
- Dos custos totais auditados (1.967.028 milhões de USD), 1,7% (33.396 milhões de USD) não foram aprovados pelo INP (ver quadro abaixo); e
- Os custos reportados até 2014, no valor de 6.095.103 milhares de USD, pelas concessionárias MRV e Anadarko, já estão fora do período de 3 anos de validade e, assim, já estão dados como efectivos.

**Isto Significa que há perdas não mensuráveis de receitas por falta desta certificação, apesar dos vários alertas feitos pelo CIP, e por outras organizações da sociedade civil, sobre a possibilidade de perdas de receitas se o processo de auditorias aos custos não fosse célere.**

**O CIP recomenda ao INP o controlo de forma mais séria e profissional do processo de certificação de custos para evitar pôr em causa a captação dos benefícios fiscais provenientes da exploração de recursos naturais no país e defraudar as expectativas de toda uma nação.**

### **3.8 Ambiente, Saúde e Segurança no sector Petrolífero e Mineiro**

Fraca implementação das medidas aprovadas por lei poderá criar danos irreparáveis ao país

- No exercício de 2019 não foram efectuadas, pela AQUA, quaisquer fiscalizações às concessionárias integradas no sector de extracção do carvão mineral, petróleo e gás;
- Por mais um ano, as empresas ICVL – Minas de Benga, Lda. e a Terminal de Carvão da Jindal tiveram uma má avaliação apesar das recomendações da auditoria ambiental serem de cumprimento obrigatório;
- À semelhança de 2018, a Inspeção-Geral dos Recursos Minerais (IGREME) não concluiu a actividade de “Elaboração de Guião de Inspeção de Saúde Ocupacional nas Minas” iniciada em 2016 e com a conclusão inicialmente prevista para Dezembro de 2018; e
- Submissão parcial, pelas concessionárias, dos respectivos planos de encerramento contrariado o exigido por lei.

**Estas constatações demonstram uma fraca implementação das medidas de prevenção e mitigação dos impactos ambientais, saúde e segurança no sector petrolífero e mineiro o que poderá criar danos irreparáveis ao país.**

**Neste sentido, o CIP recomenda ao TA a aplicação das sanções previstas no âmbito das suas auditorias, para encorajar o cumprimento das medidas que são de carácter obrigatório. O TA deverá deixar de ser um mero indicador de falhas na actuação do Governo e das suas instituições passando a ser um elemento mais interventivo para a correcção das falhas.**

### ***3.9 Determinação do preço do carvão mineral - Governo ainda não tem capacidade de efectuar o cálculo adequado e correcto da produção mineira***

- A determinação do preço do carvão mineral não é, ainda, realizada com base no preço de referência internacional.

Até ao ano de 2019 o INAMI usou preços constantes como metodologia de cálculo do valor de produção para aferir a razoabilidade das informações prestadas pelas empresas. Esta metodologia não capta as dinâmicas dos preços no mercado internacional o que poderá estar a criar avultados prejuízos ao Estado relativamente aos impostos que têm como base o valor da produção (imposto sobre a produção e transferências às comunidades, 2,75%). Significa que existe um espaço fiscal que pode ser aproveitado para garantir maiores receitas ao Estado mas que não está sendo explorado.

### ***3.10 Transferência de 2,75% para as Comunidades - TA não fez o seguimento dos valores não transferidos às comunidades em 2018***

- No RPCGE de 2018, o TA reportou que o governo, através do Ministério de Economia e Finanças (MEF), não transferiu 42% do valor destinado às comunidades que hospedam os projectos da indústria extractiva. No entanto, no presente RPCGE não há em nenhuma parte do capítulo 5, menção ao seguimento dado ou à situação observada em 2019. Simplesmente, a auditoria à transferência às comunidades foi suprimida ou não foi efectuada.

A auditoria às transferências para as comunidades que hospedam os projectos extractivos é de capital importância para garantir que elas receberam os valores devidos pela exploração dos recursos. Já em 2018, o TA havia reportado diferenças significativas (17 milhões de MT) entre os valores devidos e os efectivamente transferidos. Vale recordar que estas comunidades suportam o impacto directo da exploração pelo resto do país.

O CIP constatou, com base nas suas análises, que em 2019 o Governo não transferiu 4,4 milhões de meticais para Inhambane e 11,6 milhões de meticais para a província de Tete. Este valores devem ser enviados às comunidades.

Sendo assim, é importante e pertinente que a AR e o TA monitorem os valores transferidos às comunidades. Particularmente o TA deve continuar a fazer auditorias a estas transferências e a AR deve exigir que as mesmas sejam efectuadas de acordo com os montantes devidos.

### ***3.11 Benefícios fiscais***

- TA não se pronuncia sobre a revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira

Num contexto em que os benefícios fiscais atingiram 24,9 mil milhões de meticais em 2019, o que corresponde a cerca de 3% do PIB no mesmo ano e a um crescimento em 34,6% comparado com o ano anterior, aliado ao facto dos benefícios fiscais terem custado ao país entre 2010 e 2019 cerca de 172,6 mil milhões de meticais, valor corresponde a 11,4% de toda a receita arrecadada no referido período, o TA não se pronuncia no RPCGE de 2019 sobre esta matéria.

Considerando que os benefícios fiscais concedidos são superiores às receitas arrecadadas, o CIP recomenda, com urgência, a revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira.

## 4 Grau do Cumprimento das Recomendações do TA em 2019

Ord.	Recomendação	Responsável	Ponto de Situação
1	<input type="checkbox"/> Compilação clara da informação na CGE, sobre a receita cobrada às indústrias Extractivas	MEF	Não cumprida
2	<input type="checkbox"/> Certificação dos custos recuperáveis	INP	Parcialmente cumprida
3	<input type="checkbox"/> Obtenção de informação completa sobre as quantidades do gás recebido pelas empresas tomadoras do imposto sobre a produção do petróleo e gás (gás royalty)	INP	Cumprida
4	<input type="checkbox"/> Utilização de todos os recursos administrativos e tecnológicos disponíveis, no exercício do controlo da actividade mineira, com eficiência e eficácia, enquanto acelera a implantação do sistema via satélite já previsto.	INAMI	Parcialmente cumprida
5	<input type="checkbox"/> Compilação, para efeitos de monitoria da actividade mineira, dos dados referentes à produção, quantidades vendidas e preços de venda, no que tange aos minerais sólidos.	INAMI	Não testado
6	<input type="checkbox"/> Realização periódica de monitoria, avaliação e inspecção das actividades mineiras; <input type="checkbox"/> Trabalho e articulação com outras entidades do Estado com vista a aprimorar os mecanismos de controlo da produção e comercialização do carvão; e <input type="checkbox"/> Concretização do processo da criação e instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva.	INAMI, MIREME, INP	Parcialmente cumprida
7	<input type="checkbox"/> Melhoramento da articulação entre os intervenientes, visando aprimorar os mecanismos de controlo, garantindo, deste modo, maior interacção entre as instituições do Estado.	MIREME, INAMI, INP	Em curso
8	<input type="checkbox"/> Avaliação periódica dos custos logísticos reportados no âmbito da actividade mineira.	INAMI	Não testado
9	<input type="checkbox"/> Digitalização integral, no sistema de cadastro mineiro em uso no INAMI, dos processos e documentos relativos aos títulos mineiros, por forma a manter a base de dados actualizada.	INAMI	Não testado

**Este nível de incumprimento das recomendações do TA (80%) passa a ideia de que o TA, ou está sendo ignorado por todas as instituições que de forma recorrente não cumprem com as recomendações que são de carácter obrigatório, ou não está exercendo de forma proactiva o seu papel de fiscalizador da legalidade e responsabilizador por incumprimento dos actos administrativos praticados pelos órgãos e instituições do Estado.**

**O CIP recomenda ao TA maior intervencionismo na fiscalização das suas recomendações deixado de ter um papel mais passivo perante irregularidades graves na gestão dos bens públicos.**

## 5 Capítulo da Execução da Despesa

### 5.1 Persiste a transferência de subsídios às empresas públicas sem contrato-programa

Esta constatação tem mais de 5 anos e tem sido arrastada nos diferentes RPCGE. É o tipo de constatação de que se precisa de colocar termo através da sua regularização e por via da responsabilização.

A falta de um contrato-programa constitui violação da Lei n.º 3/2018, de 19 de Junho no seu artigo 21, que estabelece os princípios e as regras aplicáveis ao Sector Empresarial do Estado que defende que o contrato-programa é um acordo celebrado, entre o Governo e a empresa do sector empresarial do Estado, que visa garantir a cobertura dos custos da componente social do serviço público a prestar. Este acordo deve ser aprovado pelo Ministério que superintende a área de Finanças. A inexistência de contratos-programa não permite verificar os critérios de fixação das subvenções do Orçamento do Estado e a sua correlação com os objectivos e metas programadas.

O CIP defende que a falta de um contrato-programa pode ser um factor que contribui para que a situação líquida das empresas seja negativa. Recebem recursos sem programação prévia e alinhamento com os objectivos e as metas, abrindo um precedente para uso irresponsável desses recursos.

### 5.2 Persiste a marginalização das despesas de investimento

No último quinquénio, o crescimento das Despesas de Funcionamento foi de 66,2%, Para despesas de Investimento 12,4% e para as Operações Financeiras, 146,4%. Isto mostra um fraco financiamento às despesas produtivas. Ora, um orçamento que não dá algum privilégio às despesas de investimento produtivo é, a longo prazo, insustentável e coloca o país vulnerável a choques extremos.

É necessário que o governo comece a engendrar mais esforços no financiamento a despesas de investimento, especialmente com recursos internos, como estratégia para melhorar a capacidade produtiva e de resiliência do país a choques, garantido-se retornos positivos para a economia.

## 6 Capítulo da Dívida Pública

### 6.1 O stock da dívida interna variou em cerca de 123,3% no quinquénio 2015 a 2019.

A dívida pública interna é composta por Obrigações de Tesouro, Bilhetes de Tesouro, Banco Central e outros (Financiamento Bancário, Reestruturação e Consolidação Fiscal).

Ao longo dos 5 anos, o financiamento pelo Banco Central experimentou um aumento significativo em 2016 (mais de 1000%), no período de choque financeiro causado pela crise da dívida “oculta”. Nos anos subsequentes, foram os bilhetes e obrigações de tesouro que se tornaram as principais fontes de financiamento do défice até ao ano de 2019.

(Em milhares de Metacais)

Dívida Interna	2015	2016		2017		2018		2019		Variação do Stock 2015 a 2019
	Valor	Valor	Var. %	Valor	Var. %	Valor	Var. %	Valor	Var. %	
Banco Central	3.000.000	34.528.054	1.050,9	34.382.304	-0,4	38.312.775	11,4	42.312.775	10,4	1.310,4
Bilhetes do Tesouro	23.475.000	11.812.332	-49,7	21.634.065	83,1	20.957.191	-3,1	29.671.977	41,6	26,4
Obrigações do Tesouro	21.676.269	21.664.150	-0,1	32.591.278	50,4	46.707.856	43,3	60.320.351	29,1	178,3
Outras Dívidas	21.081.587	19.705.113	-6,5	18.291.968	-7,2	33.399.344	82,6	22.290.023	-33,3	5,7
<b>Total</b>	<b>69.232.855</b>	<b>87.709.649</b>	<b>26,7</b>	<b>106.899.615</b>	<b>21,9</b>	<b>139.377.165</b>	<b>30,4</b>	<b>154.595.126</b>	<b>10,9</b>	<b>123,3</b>

Fonte: DNT e Mapa 1-3 da CGE (2015-2019).

Sucedo que, tal como o próprio TA sugere no seu RPCGE, o ideal é que o recurso ao crédito interno, por significar um elevado risco fiscal sobretudo porque as taxas de juro são mais altas, devia ser contratado para investimentos estruturantes e viáveis, o que não está a acontecer.

O TA, no seu RPCGE, detalha que a variação de 4 mil milhões de meticais no stock da dívida com o Banco Central foram aplicados para suprir défice de tesouraria para o pagamento de salários aos funcionários e agentes do Estado.

O CIP chama atenção ao Executivo sobre a necessidade de se abandonar o mecanismo de gestão do orçamento a base de caixa, de modo a evitar cenários semelhantes. A contratação de dívida para o pagamento de salários não confere qualquer sustentabilidade à dívida e torna-se muito onerosa.

No que diz respeito às Obrigações do tesouro, cujo saldo em dívida é de cerca de 60,3 mil milhões de meticais, tiveram um aumento de cerca de 377,2% de 2016 a 2019 em termos de novas emissões (vide tabela abaixo), tendo, o ano de 2019, se destacado como o que teve o montante mais elevado no quinquénio.

(Em milhares de Meticais)

Anos	Dívida no Início do Exercício	Emissão de Novas Obrigações	Juros	Amortização	Total de Pagamentos	Dívida no Final do Exercício
2015	17.940.114	9.503.537	1.628.756	5.767.382	7.396.138	21.676.269
2016	20.176.269	4.289.614	2.034.987	2.801.732	4.836.719	21.664.151
2017	21.664.150	18.798.127	2.774.339	7.871.000	10.645.339	32.591.277
2018	32.591.278	19.051.023	5.661.122	4.934.445	10.595.567	46.707.856
2019	46.707.856	20.468.441	6.572.206	6.855.945	13.428.151	60.320.352
<b>Total</b>	-	<b>72.110.742</b>	<b>18.671.410</b>	<b>28.230.504</b>	<b>46.901.914</b>	-

**Fonte:** Mapa I-3 da CGE (2015 - 2019).

Este excessivo recurso à emissão de obrigações do tesouro tem estado a agravar os encargos com o pagamento de juros e prejudica a disponibilidade de recursos para a execução da despesa, sobretudo nos sectores sociais.

O TA não apresentou a finalidade, nem que fosse em forma de categorias, para as quais estes empréstimos foram emitidos. Para os próximos relatórios, o CIP sugere que esta informação seja disponibilizada, a bem da transparência.

Entretanto, neste documento, o TA mostrou que os principais detentores das Obrigações de Tesouro são três bancos da praça (Standard Bank, Millennium BIM e Banco Comercial de Investimentos). Esta informação é compatível com uma análise<sup>1</sup> publicada pelo CIP que explica que o facto de estes bancos terem acesso privilegiado a recursos do Estado poderia ser um factor determinante para influenciar as taxas de juro de mercado para baixo, dada a rentabilidade significativa e risco zero que estes instrumentos apresentam. Daí que urge o Estado buscar formas de poder influenciar a taxa de juro de mercado com recurso a estes instrumentos.

## 6.2 Insustentabilidade da Dívida Pública

Em 2019, os rácios dos indicadores de sustentabilidade da dívida, designadamente Dívida Externa/PIB, Dívida Externa/Exportações e Serviço da Dívida Externa/Exportações, continuaram acima dos limites de sustentabilidade estabelecidos. No entanto, um nível insustentável de dívida consitui

1 <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/12/taxas-de-juro-de-mercado.pdf>

um peso muito grande para o orçamento, principalmente esperando-se que esta situação tenha persistido em 2020 e vá para além deste ano, observando-se este período de extrema necessidade de financiamento em que o país se encontra no decurso da pandemia da COVID-19, caso não haja mais iniciativas de perdão de dívida.

A dívida interna teve uma tendência crescente até 2019, tendo, nesse ano, se fixado acima do limite de 65 mil milhões de meticais estabelecidos para aquele ano. Adicionalmente, o TA reporta que tem sido recorrente a transição de saldos em dívidas de Bilhetes de Tesouro (BT's), o que demonstra fraca capacidade da Tesouraria para fazer face ao pagamento desses títulos de curto prazo. Este facto demonstra uma situação em que o próprio Estado concorre para prejudicar a economia, pela restrição de fundos ao sector privado.

**É necessário que se façam avaliações realísticas da necessidade de contratação de determinadas dívidas, optando-se por dívidas para financiar investimentos com garantia de retorno financeiro sustentável, baseadas em estudos de viabilidade, garantido que os investimentos feitos consigam por si fazer face ao seu serviço da dívida. O Governo deve, ainda, observar e tomar em consideração os limites de endividamento público, para não deteriorar a actual situação de insustentabilidade.**

## 7 Considerações finais

Persistem desafios na gestão dos bens públicos, agravados pelo baixo nível de cumprimento das recomendações do TA. Sobre o incumprimento sistemático por parte do Governo das recomendações produzidas pelo TA, o CIP já havia alertado no relatório sobre a Governação e Integridade em Moçambique de 2013 (capítulo 5 – Oversight e Corrupção<sup>2</sup>): há falta de articulação necessária entre a AR e o Governo.

Tratando-se de dois órgãos de soberania, a AR não tem a prerrogativa de obrigar o Governo a cumprir com as recomendações produzidas. Contudo, dentro dos deveres de colaboração institucional, o Governo é obrigado a cumprir com as recomendações que lhe são dirigidas, sob pena de perda de confiança, o que noutros contextos implicaria a apresentação de moções de censura contra a sua actuação e que culminariam com a sua demissão, uma vez aprovadas.

No entanto, no actual contexto da constituição moçambicana, a AR pode ser dissolvida se não aprovar o programa do Governo em duas ocasiões. Desse modo, o deveria haver por parte da AR um dispositivo para provocar a dissolução do Governo caso não cumprisse de forma sistemática as recomendações do TA.

Neste sentido, o CIP recomenda o estabelecimento de um dispositivo constitucional em que a AR poderia provocar a queda do Governo, se este não cumprisse com as recomendações emanadas pelo TA, por meio de uma moção de censura aprovada por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

---

<sup>2</sup> [https://www.academia.edu/8264886/Governa%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Integridade\\_em\\_Mo%C3%A7ambique\\_2013\\_Cap%C3%ADulo\\_10](https://www.academia.edu/8264886/Governa%C3%A7%C3%A3o_e_Integridade_em_Mo%C3%A7ambique_2013_Cap%C3%ADulo_10)



**CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA**  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Rua Fernão Melo e Castro no 124, Bairro da Sommerschild,  
Tel.: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917 Cel.: (+258) 82 3016391  
Email: [cip@cipmoz.org](mailto:cip@cipmoz.org) | [www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique