

A execução Orçamental de uma Entidade Pública em Angola

JOSUÉ ISAIAS

Introdução

A Constituição da República Angola no artigo 104.º define que o Orçamento Geral do Estado constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional.

O Orçamento Geral do Estado é unitário, estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos e segurança social, bem como para as autarquias locais e deve ser elaborado de modo que todas as despesas nelas previstas estejam financiadas. A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo do Orçamento Geral do Estado.

A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei. De um modo geral, definimos Orçamento Geral do Estado como um instrumento programático aprovado por lei onde são reagrupadas a previsão do conjunto de receitas e despesas anuais a efetuar, de acordo com os princípios de unidade, universalidade, anualidade e publicidade. O orçamento estima a receita a arrecadar e fixa os limites das despesas a realizar.

Atividade Financeira do Estado

São muito poucos os que defendem que a atividade do Estado não deveria existir, ou que, no máximo, se teria de restringir ao asseguramento da ordem

e da segurança, à garantia da defesa da integridade nacional e ao fornecimento da justiça. O que na verdade se constata mesmo nas economias mais descentralizadas e onde são as decisões privadas que comandam a afetação de recursos, é que uma substancial parcela do sistema económico está, de alguma forma, sujeita a um controle ou a uma coordenação governamental. Ou seja, não existe país nenhum onde o sistema económico seja deixado sob controlo da “mão invisível” de Adam Smith. O mecanismo do sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções económicas. A atuação do Estado, por intermédio do Governo e das Administrações, é necessária para guiar, corrigir e complementar este mecanismo em alguns aspetos, sem que os princípios da soberania dos consumidores e da descentralização das decisões privadas sejam postos em causa nos seus fundamentos. Compreender esta realidade é importante, pois ela indica que o tamanho apropriado do setor público é, em grau bastante elevado, a questão técnica e não um problema ideológico.

Noção e âmbito do Orçamento Geral do Estado

Podemos definir o orçamento como o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia Nacional, e antecipadamente previstas para um horizonte de um ano.

Importa clarificar o âmbito do Orçamento Geral do Estado, o qual abrange os orçamentos da Administração Central e o orçamento da Segurança Social. Ou seja, o orçamento não inclui a previsão das receitas e das despesas de todo o setor das Administrações Públicas, dada a não inclusão dos orçamentos das Administrações Regionais e Locais.

O Orçamento Geral do Estado comporta uma dimensão política e uma dimensão económica. Considerá-lo como documento estritamente técnico é uma perspetiva muito redutora já que ele é, na sua essência, um documento político por refletir as políticas e as prioridades de um governo, consubstanciadas no tipo e estrutura, quer dos recursos financeiros (receitas orçamentais), quer da sua afetação às políticas setoriais (concretizados pelas despesas orçamentais). Tal significa que toda e qualquer despesa ou receita tem, na sua natureza e montante, um fundamento e um objetivo. Se um governo pretende, por exemplo, e com base no programa de legislatura, melhorar a segurança dos cidadãos, reorganizar a rede de cuidados de saúde primários, aliviar a carga fiscal das empresas em nome da competitividade ou, por razões redistributivas, reduzir a tributação sobre rendimento de algumas famílias então cada um dos seus orçamentos anuais deve refletir estas opções.

Podemos definir o orçamento como o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia Nacional, e antecipadamente previstas para um horizonte de um ano

Por outro lado, todo e qualquer orçamento influencia o quadro macroeconómico, sendo por ele também influenciado. Com efeito, os recursos financeiros aplicados, por exemplo, nas transferências sociais para as famílias, na melhoria das condições remuneratórias dos trabalhadores da Administração Pública ou em grandes projetos de investimento público, afetam positiva e diretamente grandes agregados macroeconómicos (Rendimento disponível, consumo privado, investimento) e, por consequência, o ritmo de crescimento económico. Pelo contrário, e a título de exemplo, o aumento da tributação sobre o rendimento das famílias e uma forte contenção no investimento público geram, como se sabe, efeitos opostos sobre os agregados macroeconómicos.

Daí poder-se afirmar que as despesas e receitas do orçamento traduzem sempre escolhas políticas e produzem sempre efeitos, de diferente sentido e intensidade, ao nível económico e social, nomeadamente em termos de promoção de equidade, da eficiência e estabilização macroeconómica. O orçamento constitui, pois pela natureza, expressão financeira e estrutura das suas despesas e receitas, o instrumento privilegiado para a concretização das atuações associadas a cada uma daquelas finalidades.

Funções do Orçamento

Depois de definido o conceito de Orçamento de Estado, importa saber quais são as funções desempenhadas por este documento.

A primeira função que lhe é atribuída, é a função económica que pode ser analisada do ponto de vista da relação das receitas com as despesas, para que o Estado se assegure de que as receitas a cobrar serão suficientes para cobrir as despesas a realizar.

Além disso, o orçamento permite ainda a fixação das despesas. O total das despesas é a soma das despesas de cada um dos serviços do Estado. A estes serviços são individualmente atribuídas verbas de despesas que representam autorizações de gastar e que se denominam por créditos orçamentais. O orçamento das despesas representa uma série de aberturas de crédito aos serviços, o que significa que estes têm de confinar as suas despesas àquelas autorizações de gastar, pelo que o total das despesas é dado pela soma dos créditos orçamentais.

Esta função do orçamento permite estabelecer a distinção entre orçamento de receitas e orçamento de despesas, enquanto o primeiro é um simples cálculo ou estimativa, o segundo tem que ter em conta os créditos inscritos, isto é, cada serviço só pode gastar dentro do limite do valor que lhe tiver sido atribuído. Quer dizer, o orçamento das receitas é pura previsão de cobranças, ao passo que o orçamento das despesas é uma previsão dos gastos que os serviços não poderão ultrapassar.

Dentro ainda desta função económica do orçamento, tem-se referido que o orçamento é a exposição do plano financeiro, já que é no orçamento que se concretiza o programa da Administração. Através da previsão das receitas, fica a saber-se qual o contributo dos meios de financiamento que vão ser transferidos do setor privado para o setor público. Através da previsão das despesas, fica a saber-se quanto o Estado se propõe gastar com a organização e funcionamento de cada serviço.

O orçamento tem também uma função política, tanto no que se refere a servir de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, ficando assegurada a afetação do património dos particulares de forma racional e justa e apenas dentro do que seja consentido pelos seus representantes políticos, como de garantia do equilíbrio dos poderes, pois, consistindo numa autorização política os parlamentos, o orçamento exerce sobre os executivos um papel de controlo sobre a gestão dos dinheiros públicos. Como refere Sousa Franco: “o orçamento resulta do exercício de um poder orçamental. Este é o poder de autorizar anualmente a realização de despesas.”

Finalmente, o orçamento tem uma função jurídica que se traduz tanto na autorização do exercício dos poderes da administração financeira como na

O orçamento tem também uma função política, tanto no que se refere a servir de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, ficando assegurada a afetação do património dos particulares de forma racional e justa e apenas dentro do que seja consentido pelos seus representantes políticos

fixação dos seus limites. O orçamento tanto serve de fundamento à atividade financeira do Estado como condiciona a utilização de modo arbitrário dos dinheiros públicos.

Regras de organização do Orçamento: Equilíbrio Orçamental

As regras de organização do orçamento ou regras orçamentais foram teorizadas durante o período do liberalismo e traduzem o pensamento liberal no domínio das questões financeiras.

As transformações entretanto ocorridas, resultantes da diferente conceção do papel do Estado na economia, do reforço dos poderes dos Executivos, de uma maneira geral a revisão do pensamento liberal, terão provocado alguns abalos no seu modo de interpretação e aplicação, sendo certo, porém, que ainda hoje continuam a ser consagradas e consideradas.

A constituição consagra, no seu artigo 104.º, n.º 2, algumas das regras de organização ou elaboração do O.E.: a unidade, a universalidade, a anualidade e a sua exceção, a plurianualidade, e o equilíbrio. A lei do Enquadramento Orçamental ou Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado (LQOGE), porém além destas, consagra outras regras não referidas na Constituição, situação esta que não é nova, pois a Lei Constitucional de 1975, dizia muito pouco sobre matéria orçamental, não indo, por isso, ao ponto de consagrar o conjunto de regras que presidem à organização ou elaboração do Orçamento Geral do Estado.

As diferentes regras de organização do orçamento são as seguintes: anualidade, plenitude orçamental (unidade e universalidade), discriminação orçamental (especificação, não compensação e não consignação), publicidade e equilíbrio orçamental.

Equilíbrio orçamental

A regra de equilíbrio entre as receitas e as despesas, ou equilíbrio orçamental, tem sido considerada, pelo seu alcance, como a regra mais importante. Para uma melhor compreensão do que está em causa, importa ter presente que todo e qualquer orçamento apresenta um total de receita pública exatamente igual ao total de despesa pública. Tal significa que se verifica sempre um equilíbrio de natureza formal: a igualdade contabilística entre receita e despesa.

Todavia, fala-se frequentemente em défice orçamental porque, e na realidade, mesmo que formalmente equilibrado, um orçamento pode apresentar-se deficitário. Esta aparente contradição explica-se de uma forma muito simples: o equilíbrio substancial não se define pela igualdade entre todas as despesas e todas as receitas, mas sim pelo equilíbrio entre determinadas despesas e determinadas receitas. Deste facto decorre que se podem ter diversos conceitos de saldo, daí derivando outros tantos entendimentos sobre a natureza do equilíbrio do orçamento.

Execução Orçamental de uma Entidade Pública

A Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (LQOGE) consagra no seu artigo 1.º o seguinte: O Tribunal de Contas de Angola é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeite a sua jurisdição. Para tal estão sujeitos a jurisdição do Tribunal de Contas entre outros os órgãos da administração central, governos provinciais e quaisquer outros entes públicos que a lei determine.

As entidades públicas devem apresentar ao Tribunal de Contas a prestação das suas contas relativamente ao exercício económico e financeiro em causa até o dia 30 de junho do ano seguinte.

Para o estudo de caso, a escolha da entidade pública angolana recaiu para a Administração Geral Tributária, que é um serviço nacional composto pelas extintas Direção Nacional dos Impostos, o Serviço Nacional das Alfândegas e o Projeto Executivo para a Reforma Tributária, criado pelo Decreto Presidencial n.º 324/14, de 15 de dezembro.

A AGT é um organismo do Estado que tem por missão fundamental propor e executar a política tributária do Estado e assegurar o seu integral cumprimento, administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como estudar, promover, coordenar, executar e avaliar os programas, medidas e ações de política tributárias relativas a organização, gestão e aperfeiçoamento do sistema tributário. A AGT tem igualmente a missão de controlar a fronteira externa do País e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo governo angolano.

Tem como objetivo ser, reconhecidamente, uma Administração de excelência, atuando de forma íntegra e responsável na otimização da receita tributária e tem como valores os seguintes:

- I. Integridade, unidade e justiça;
- II. Valorização do capital humano;
- III. Respeito pelo contribuinte;
- IV. Responsabilidade;
- V. Transparência;
- VI. Eficiência e eficácia.

Em virtude de não ter obtido autorização para a divulgação dos dados oficiais de confidencialidade, far-se-á recurso a dados fictícios para ilustrar a prestação de contas da referida entidade.

O Relatório de Gestão e Conta de Gerência do exercício económico de 2016 da Administração Geral Tributária

O Relatório de Gestão e Conta de Gerência que se apresenta, refere-se à atividade desenvolvida pela **Administração Geral Tributária (AGT)** durante o **ano económico e financeiro de 2016** e espelha o cumprimento das regras legalmente estabelecidas para a Execução Orçamental e Prestação de Contas, dando cumprimento ao estipulado no n.º 1 da alínea a) do art.º 10 da Lei n.º 13/10,