

## De Novo a Questão dos Saldos Rolantes na Conta Geral do Estado

António Francisco e Ivan Semedo

Se a Conta Geral do Estado (CGE) é o principal documento de prestação de contas do Tesouro Público, dedicar-lhe a devida atenção e monitoria é uma das melhores maneiras de ajudar o Estado e a sociedade a gastar melhor e, sobretudo, a não se confundir gastar melhor com gastar mais ou demasiado. A recente divulgação da CGE de 2015 e do Relatório de Execução do Orçamento (REO), de Janeiro a Junho de 2016, fornece nova informação que justifica revisitarmos as questões relativas aos saldos rolantes acumulados no Orçamento do Estado (OE) de Moçambique (Francisco e Semedo, 2016), uma das quais é: o que mudou e o que ficou na mesma em 2015 e 2016?

Quando falamos de *saldos rolantes*, referimo-nos aos saldos de caixa acumulados ao longo do corrente século XXI na Conta Única do Tesouro, nas Recebedorias, em Outras Contas do Tesouro e Outras Contas de Estado. Saldos de caixa parcialmente usados e repostos ou substituídos por novas receitas de Estado e outras (donativos e empréstimos), transitam para o ano seguinte. Para além da sua dimensão (no início de 2015 representaram 25% do valor total dos recursos totais do Estado em 2015), não menos importante é tais saldos rolantes serem tratados como residuais, ou quiçá, demasiado irrelevantes e marginais, para serem incluídos no Orçamento de Estado para cobertura do deficit orçamental, ou para justificarem atenção específica nos relatórios de execução orçamental corrente e na supervisão do Tribunal Administrativo (TA). Nem mesmo a Assembleia da República (AR), quando solicitada a aprovar a proposta do Governo para aumento dos limites de empréstimo interno e externo, se interroga sobre os saldos de caixa transitados dos anos anteriores.

A nova informação orçamental disponibilizada confirma o nosso questionamento quanto à alegação, amplamente difundida na imprensa local em 2015: “Filipe Nyusi encontrou os cofres vazios”. Quando procuramos entender a origem desta alegação, admitimos derivar da inesperada polémica provocada em 2013 e 2014, pela revelação pública da primeira vaga de endividamento externo extra-legal, contraído pelo Governo do Presidente (PR) Armando Guebuza. Endividamento feito à margem da Lei Orçamental, violando ostensivamente a Constituição da República, sem a aprovação ou mesmo conhecimento quer das entidades competentes para o efeito, quer das autoridades supervisoras da macroeconomia, tanto nacionais (e.g. TA) como internacionais (e.g. Fundo Monetário Internacional - FMI).

Na lógica do senso comum mais vulgar, se o

**Figura 1. Conta Geral do Estado no Ano de 2015**  
Mapa 1: Mapa Global de Receitas, Despesas e Financiamento do Estado  
(Em mil metcais)

DÉBITO		CRÉDITO	
<b>SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR</b>		<b>SALDOS DE CAIXA PI O ANO SEGUINTE</b>	
Conta Única do Tesouro	10.634,970	Conta Única do Tesouro	10.827,994
Recebedorias	6.867,213	Recebedorias	7.390,151
Outras Contas do Tesouro	7.230,355	Outras Contas do Tesouro	11.786,828
Outras Contas do Estado	46.789,351	Outras Contas do Estado	16.433,027
	<b>71.521,889</b>		<b>46.438,000</b>
<b>RECEITAS DO ESTADO</b>		<b>DESPA DE FUNCIONAMENTO</b>	
Receitas Fiscais	129.657,101		117.835,943
Receitas não Fiscais	5.784,648	<b>DESPA DE INVESTIMENTO</b>	
Receitas Próprias	6.196,838	Financiamento Interno	42.677,433
Receitas Consignadas	11.157,787	Financiamento Externo	21.400,351
Receitas de Capital	3.096,601		<b>64.077,784</b>
	<b>155.892,975</b>	<b>OPERAÇÕES FINANCEIRAS</b>	
<b>RECURSOS EXTERNOS</b>		Operações Activas	3.729,676
Donativos	18.677,390	Operações Passivas	14.847,374
Empréstimos	30.999,653		<b>18.577,050</b>
	<b>49.677,043</b>	<b>OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO</b>	
<b>EMPRÉSTIMOS INTERNOS</b>		Receitas (-)/Despesas (+)	39.295,393
Obrigações do Tesouro	9.132,264		<b>286.224,170</b>
Outros Bancos e Instituições Financeiras	0		
	<b>9.132,264</b>	<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>
	<b>286.224,170</b>		<b>286.224,170</b>

Fonte: Conta Geral de Estado de 2015, Mapa 1.

Governo do ex-PR Guebuza contraiu tão elevado e inesperado endividamento oculto, nos últimos dois anos do seu mandato, não admiraríamos que o seu sucessor encontrasse os cofres vazios. O vulgar raciocínio do óbvio fez com que a falácia dos cofres vazios se tornasse viral na imprensa e redes sociais. E como que a corroborar tal raciocínio do óbvio, em meados de 2015 surgiram as declarações do Ministro da Economia e Finanças (MEF) Adriano Maleiane, anunciando que o Governo estava a renegociar a reestruturação dos 850 milhões de USD da dívida da Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), por considerar “curto” o prazo do pagamento do encargo.

Quando publicamos o IDeIAS 82 (Francisco e Semedo, 2016), estávamos longe de imaginar que dois meses depois, novos endividamentos ocultos seriam revelados pela imprensa internacional, adicionando mais 1,4 mil milhões de USD à dívida pública. Mais uma vez, dívida contraída em 2013 e 2014 pelos Serviços de Segurança do Estado (SISE), para empresas alegadamente em regime jurídico privado (ProIndicus - \$622 milhões de dólares americanos (USD), Mozambique Asset Management (MAM) - \$535 milhões de USD, Ministério do Interior - \$200 milhões de USD) e com garantias do Estado.

Subitamente, Moçambique viu-se a braços com uma espantosa dívida pública, de viabilidade, legalidade e utilidade pública duvidosas; a última vaga de endividamentos foi formalizada à posteriori nas “Garantias e Avals” da CGE 2015, em Maio passado (MEF, 2016, p. 78–79). Em qualquer parte do mundo, de Estado de Direito minimamente funcional, uma dívida pública oculta que representasse mais de 10% do produto interno bruto (PIB) do país, teria provocado uma enorme crise política e institucional interna. Como Moçambique continua longe de ser um

Estado de Direito, a actual crise financeira e institucional circunscreve-se ao relacionamento com os doadores e credores internacionais, colocando o País em situação de *default* ou incumprimento selectivo. Desconhece-se como, quando ou se o Governo conseguirá encontrar uma saída positiva. Entendemos por saída positiva, evitar o risco iminente de falência, se as suspeitas de incapacidade de o Estado honrar os compromissos creditícios que assumiu, por sua conta e risco, se concretizarem (Francisco e Mosca, 2016).

Num contexto tão *sui generis* como este, aparecer ao público a declarar que a despeito da pesada factura creditícia e do imbróglio que o Governo de Nyusi herdou do seu antecessor, o Governo de Guebuza deixou 72 mil milhões de MT em saldo de caixa efectivo, causou alguma perplexidade, tanto nos críticos como nos defensores do regime do partido Frelimo. Para certos críticos, a denúncia da falácia dos cofres vazios foi inoportuna, porque desviava as atenções da crítica ao alegado sucesso da governação económica do Presidente Guebuza. Para os apoiantes mais comuns da actual governação, mostrar que o Presidente Nyusi está longe de ter os cofres vazios, retira-lhes munições úteis, na eventualidade de ser preciso desculpabilizar novos descalabros económicos e financeiros. Um terceiro grupo, menor do que o anterior, mas associado a ele e de longe o que melhor conhece as reais disponibilidades orçamentais, sentiu-se como se tivesse ficado sem uma carta escondida na manga, para ser usada à discrição.

### O que mudou e o que continua na mesma?

À semelhança do que fizemos no IDeIAS 82, vale a pena prestar atenção ao mapa global de receitas, despesas e financiamento da CGE de 2015 (Figura 1), afim de identificar as principais diferenças e semelhanças, comparativamente à CGE de 2014. Começemos pelas diferenças:

1. A mobilização de recursos em 2015 representou cerca de 36% do PIB, tendo decrescido 9,0 pontos percentuais em relação ao nível de realização do exercício económico anterior. As Receitas do Estado decresceram 2% em comparação ao nível de receitas do período homólogo, mas a maior queda aconteceu nos Recursos Externos (-33%), devido à redução dos Empréstimos (-38%) e dos Donativos (-23%). Em contrapartida, os Empréstimos Internos, essencialmen-

te Obrigações do Tesouro, aumentaram 60% relativamente a 2014, de 5,7 para 9 mil milhões de MT, se bem que em termos proporcionais, o seu peso relativo no PIB continua inferior a 5% (MEF, 2016a, p. 36-38).

2. O Governo registou uma variação positiva de 14 mil milhões de MT nos saldos de caixa, “situação resultante do desembolso tardio de parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico” (MEF, 2016a, p. 40).

3. Se o Governo não tivesse usado parte dos saldos de caixa acumulados em 2015, teria terminado no fim de 2015 com 86 mil milhões de MT. Porém, como mostra a Figura 1, o saldo de caixa transitado para 2016 baixou para 46 mil milhões de MT; ou seja, uma redução de 39 mil milhões de MT (46%). Uma redução que tanto pode representar um gasto efectivo, como poderá parcialmente corresponder a uma espécie de transferência ou migração de fundos das contas do Tesouro para Outras Contas de Estado distantes da monitoria.

4. O saldo de caixa transitado para 2016 baixou para pouco menos de dois terços do valor transitado para 2015. Assim, enquanto no último ano da governação de Guebuza foram utilizados fora do OE cerca de oito mil milhões, no primeiro ano da governação de Nyusi, a utilização dos saldos rolantes quase quintuplicou (em “Outras Contas do Estado”).

5. O uso de 39 mil milhões de MT do saldo de caixa não tem precedente, no corrente século XXI. Onde e como foram usados tais recursos? Infelizmente, à semelhança do que adiantámos em relação à CGE 2014, a partir do reportado na CGE 2015, não nos é possível responder à questão anterior. Tão pouco é possível responder a perguntas tão simples como as seguintes: Onde e como é gasto o saldo de caixa transitado para o ano seguinte? Alguém monitora a execução orçamental dos saldos rolantes?

6. A AR fixou o limite do financiamento interno em quase nove mil milhões de MT, para o OE 2015; ou seja, 1,6 vezes mais do que o limite aprovado, em Obrigações de Tesouro, no último ano da governação de Guebuza. Mais surpreendente ainda, é o recente Orçamento Rectificativo surgir com o triplo do valor do crédito interno em relação ao previsto no OE inicial de 2016 (Mosca e Francisco, 2016). Como entender o aumento do crédito interno de 7,6 mil milhões de MT, num OE em situação normal, para 21,8 mil milhões de MT, num orçamento rectificativo? Veremos se a próxima Missão do FMI, prevista para a segunda quinzena do corrente mês de Setembro, considera o aumento do financiamento interno para o triplo, consistente com as recomendações da Missão do Fundo, de Junho passado, e em linha com a necessidade de se contrariar o expansionismo fiscal, e em particular, os exagerados créditos líquidos ao Governo.

Quanto às semelhanças. Apesar do incremento significativo no uso dos recursos orçamentais, dentro e fora do OE, a governação Nyusi não tem mostrado melhorias na transparência e prestação de contas, relativamente aos saldos rolantes. Tem, sim, intensificado o recurso a eles, e simultaneamente, procura ampliar os limites de financiamento interno, para níveis nunca antes vistos. Será para acomodar, em tempo oportuno, os encargos da dívida oculta incorporados à poste-

riori na CGE 2015? Em devido tempo saberemos. Por enquanto, o que observamos, é que a lógica de endividamento da actual governação, tal como na anterior, segue a mesma estratégia de crescimento económico: maximização da substituição da poupança interna pela poupança externa (Francisco *et al.*, 2016).

### Cofres mais cheios em 2016 do que em 2015?

A execução do OE de Janeiro e Junho de 2016 reporta uma mobilização de 104 mil milhões de MT em novos recursos, dos quais: 72 mil milhões de MT em receitas do Estado, 29 mil milhões de MT em recursos externos e 2 mil milhões de MT em empréstimos internos. Não obstante a quebra na arrecadação de receitas do Estado (41% do previsto no OE inicial e 44% do programado no OE Rectificativo), em meados deste ano os recursos totais superaram as despesas (38,7% do previsto) situadas em 95 mil milhões de MT. O abrandamento da despesa deveu-se principalmente ao fraco nível de redução da execução da despesa de Investimento que situou em apenas 19,6% do orçamentado (MEF, 2016b, p. 33).

O excesso de receitas sobre as despesas, no primeiro semestre, resultou num aumento dos saldos de caixa em quase nove mil milhões de MT (MEF, 2016b, p. 10). Adicionando este valor aos 46 mil milhões de MT transitados de 2015, o saldo rolante acumulado ronda 55 mil milhões de MT (cerca de \$785 milhões de USD, ao câmbio médio de 70 MT/USD). A menos que este montante seja totalmente gasto nos meses que ainda restam em 2016, o que é improvável, o Presidente Nyusi deverá iniciar o ano 2017 com os cofres mais cheios do que iniciou em 2016. Esperamos que esta folga orçamental não seja vista como uma margem negocial suficiente para se teimar em dificultar a auditoria internacional independente em nome de pseudo-soberanias.

### Oportunidade para Reconquistar a Confiança

Em tudo na vida, quer seja no negócio, na política, no amor, ou na amizade, a confiança conquista-se com o tempo, mas quando quebrada, por vezes nem o tempo é capaz de recuperá-la. Esta nota surge num dos momentos de maior descrédito e desconfiança na governação política e económica moçambicana.

No recente encontro em Washington, entre o Presidente Nyusi e a Directora do FMI, Christine Lagarde “salientou a necessidade de novas medidas destinadas a estabilizar a economia e de esforços mais decisivos para melhorar a transparência, nomeadamente uma auditoria internacional e independente das empresas que foram financiadas no âmbito dos empréstimos divulgados em Abril de 2016” (VOA, 2016).

Entendemos a preocupação do FMI com as controvertidas dívidas ocultas, pelas graves violações dos princípios elementares de parceria internacional e boas práticas orçamentais, representam na cooperação institucional com os parceiros bilaterais e multilaterais internacionais. Contudo, o esclarecimento das dívidas ocultas não passa de um passo, sem dúvida fundamental, para o restabelecimento de uma nova confiança na governação moçambicana, tanto a nível nacional como internacional. Mas a verdadeira e efectiva estabilização da economia moçambicana vai depender de algo mais do que apenas melhorar a transparência financeira do Estado.

O Estado Moçambicano tem financiado défices crónicos das contas correntes, recorrendo às duas opções convencionalmente possíveis: endividamento e emissão monetária. A capacidade de endividamento depende do nível de intolerância à dívida, que no caso de Moçambique, está visto ser muito elevada. Quanto à emissão monetária, apesar da recente advertência da Missão do FMI, em Junho passado, o actual OE Rectificativo levanta mais dúvidas do que o OE 2016 inicial 2016 (Mosca e Francisco, 2016). Obviamente, as autoridades monetárias nacionais dificilmente admitirão que a triplicação do crédito interno, possa ser uma via disfarçada de injectar moeda nacional sem suporte real.

A situação de quase-falência em que se encontra a economia moçambicana, agravada pelas incertezas da instabilidade político-militar, poderá encorajar o Governo a intensificar o recurso aos 55 mil milhões de MT de saldos rolantes disponíveis. Contudo, só algo muito inesperado e improvável, poderá justificar que o Governo termine o corrente ano 2016 com os cofres realmente vazios.

Por determinação da Constituição da República, sendo o TA a entidade oficial encarregue de “emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado”, será que este ano vai surpreender-nos pela positiva? Ou seja, contrariamente aos anos anteriores, irá o relatório do TA sobre a CGE 2015 e a execução do OE em 2016 prestar a devida atenção aos saldos rolantes? Esperemos que sim.

De igual modo, do FMI também aguardaremos com expectativa uma postura mais atenta e diligente, relativamente aos saldos rolantes. Não obstante o descrédito do actual Governo, Moçambique continua membro do FMI. Terá que se encontrar uma saída para o actual imbróglio e do FMI esparamos que se empenhe num novo tipo de relacionamento com as autoridades governativas e o Banco de Moçambique; um relacionamento menos paternalista, laxista e complacente, na gestão de contas públicas. É claro que, em última instância, o restabelecimento de uma nova cooperação internacional, com maior ou menor confiança, dependerá sobretudo de quem a danificou – o Governo de Moçambique.

### Referências Principais

- Francisco, A., e Mosca, J. (2016) Pagar ou Não Pagar a Dívida? Canal de Moçambique, 13 de Julho. Maputo.
- Francisco, A., e Semedo, I. (2016) Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios? IDeIAS, Boletim No 82p, 4 de Fevereiro.
- Francisco, A., Siúta, M., e Semedo, I. (2016) Estratégia de Crescimento Económico em Moçambique: Desta vez é diferente? L. de Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava, & A. Francisco (Eds), Desafios para Moçambique 2016. IESE, Maputo.
- MEF. (2016a) Conta Geral do Estado, Ano 2015. Volume I. Ministério da Economia e Finanças (MEF), Maputo.
- MEF. (2016b) Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2016, Janeiro a Junho. Ministério de Economia e Finanças (MEF), Maputo.
- Mosca, J., e Francisco, A. (2016) Orçamento: Rectificativo ou Ratificativo? Jornal Savana, 05 de Agosto, p. 14–15. Maputo.