

## Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios?

António Francisco e Ivan Semedo

“Filipe Nyusi encontrou cofres vazios”. Esta declaração foi difundida pela imprensa ao longo do ano 2015, tornando-se referência emblemática nas apreciações críticas do primeiro ano da governação do Presidente da República (PR), Filipe Nyusi. Mesmo comentadores insuspeitos, no seu compromisso com o regime político vigente, referem-se aos alegados cofres vazios, como se de um facto inquestionável se tratasse. Contudo, como mostra esta reflexão, tal alegação não encontra suporte nos dados oficiais de execução orçamental da Conta Geral do Estado (CGE) auditada pelo Tribunal Administrativo e aprovada pela Assembleia da República (AR). (MEF 2015a, 2015b).

Esta nota não se destina a defender, muito menos visa desculpabilizar qualquer tipo de irregularidade detectada na gestão orçamental dos Governos, seja ele o anterior ou o actual. Mais importante do que denunciar a já mencionada alegação é alertar para uma prática orçamental que se tornou comum, no Estado Moçambicano, cuja justificação é preocupante. Uma prática que, se nada for feito para ser controlada e corrigida, poderá converter-se num importante factor endógeno de fragilidade e instabilidade financeira na economia moçambicana. Referimo-nos, em particular, aos significativos saldos de caixa transitados, de ano para ano, cujo valor seria suficiente para cobrir e evitar a totalidade do empréstimo obrigacionista da controversa Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM). Tais saldos de caixa acabaram sendo reconduzidos para o exercício orçamental de 2015; mais surpreendente ainda, apesar do Governo do Presidente Nyusi praticamente não ter usado o valor de caixa reconduzido do exercício orçamental anterior, solicitou e obteve aprovação da AR para recorrer a um financiamento interno até ao limite de nove mil milhões de Meticals.

### Um saldo de 72 Mil Milhões de MTs é Pouco?

A alegação de que o Governo do ex-PR Armando Guebuza terá deixado os cofres vazios é claramente contrariada, pelos dados da CGE 2014, ilustrados na Figura 1 (MEF 2015a, Mapa 1). Na coluna do débito, a Figura 1 mostra os saldos de caixa reconduzidos de 2013 para 2014, no valor total de 70 mil milhões de Meticals. Na coluna do crédito, o mesmo mapa apresenta os saldos de caixa reconduzidos de 2014 para 2015, no valor de 71,5 mil milhões de Meticals,

correspondente a 2,3 mil milhões de Dólares Americanos (USD), à taxa de câmbio média do mesmo ano (30,69 MT/USD). Apesar de não ser visível no mapa, dos cerca de 72 mil milhões de Meticals, 39 mil milhões de Meticals (54%) referem-se às Instituições cobertas pelo Orçamento do Estado (OE), enquanto os restantes 33 mil milhões de Meticals (46%) pertencem às Instituições do Estado não cobertas pelo OE, tais como: Autarquias, Empresas Públicas, Institutos, entre outros.

Para que o leitor perceba a dimensão do valor em saldos de caixa, ilustrado na Figura 1, comparámo-lo com dois exemplos mais comuns. Primeiro, os 72 mil milhões de Meticals representam quase 80% do valor das Reservas Internacionais Líquidas (RIL), em 2014, avaliadas em 90 mil milhões de Meticals, equivalente a 2,9 mil milhões USD; um valor capaz de assegurar a cobertura de 4,1 meses de importação de bens e serviços, excluindo as importações de bens e serviços dos grandes projectos (GdM 2014, p. 22). Por outro lado, os 39 mil milhões de Meticals, das entidades cobertas pelo OE, represen-

nista no valor de 850 milhões de USD (6% do Produto Interno Bruto PIB) (IMF 2014, p. 4, 2016, p. 8).

Como mostra ainda a Figura 1, o Governo de Armando Guebuza não só recebeu do exercício de 2013 um saldo idêntico ao que acabaria por reconduzir para o ano 2015. Adicionalmente, o anterior Ministro do Ministério das Finanças (MF), Manuel Chang, recorreu a créditos adicionais, tanto externos como internos. Estes últimos envolveram empréstimos na forma de Obrigações do Tesouro, no valor de 3,2 e 5,7 mil milhões de Meticals, em 2013 e 2014, respectivamente.

À semelhança do que fez o Governo de Armando Guebuza, no exercício de 2015, Adriano Maleiane, Ministro do MEF, também fez vista grossa ao saldo de caixa, reconduzido do exercício de 2014, e paralelamente obteve aprovação da AR para a emissão de um crédito interno de 9,2 mil milhões de Meticals; ou seja, um valor 60% superior ao crédito interno utilizado no último ano da governação de Guebuza.

Perante este panorama, duas questões tornam-se inevitáveis. Primeiro, como entender a acumulação de saldos rolantes, de um exercício orçamental para outro, aparentemente mantidos ociosos, enquanto em paralelo se recorre a novos empréstimos externos e internos? Segundo, o que dizem as autoridades de supervisão e entidades de monitoria da Sociedade Civil sobre esta prática orçamental? Como ilustra a Figura 2, uma prática longe de ser circunstancial ou conjuntural, pois remonta, pelo menos, ao fim do século XX. De forma breve, vejamos a resposta que foi possível encontrar nos documentos disponíveis, para as duas questões anteriores.

### Explicação Ambígua do Governo

As reduzidas referências aos saldos transitados, encontradas no documento principal da CGE-2014 e outros a ela relacionados, nada contribuem para perceber o motivo da acumulação de saldos orçamentais rolantes, muito menos a sua aplicação específica nos anos seguintes. A única excepção encontra-se na CGE-2014: “...as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de 12.003,6 milhões de Meticals, resultante do desembolso tardio de uma parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico” (MEF 2015a, p. 34).

Assumindo que este tenha sido o principal moti-

Figura 1: Mapa Global de Receitas, Despesas e Financiamento do Estado, 2014  
(Em Mil Meticals)

DÉBITO		CRÉDITO	
<b>SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR</b>		<b>SALDOS DE CAIXA DO ANO SEQUINTE</b>	
Conta Única do Estado	13.618.200	Conta Única do Estado	10.634.970
Recebedorias	4.063.311	Recebedorias	6.867.213
Outras Contas do Tesouro	7.289.343	Outras Contas do Tesouro	7.698.634
Outras Contas do Estado	45.074.833	Outras Contas do Estado	46.321.071
	<b>70.045.687</b>		<b>71.521.888</b>
<b>RECEITAS DO ESTADO</b>		<b>DESPESAS DE FUNCIONAMENTO</b>	
Receitas Fiscais	135.084.802		118.469.864
Receitas Não Fiscais	4.443.056	<b>DESPESAS DE INVESTIMENTO</b>	
Receitas Próprias	5.222.757	Financiamento Interno	45.374.484
Receitas Consignadas	8.698.448	Financiamento Externo	41.661.712
Receitas de Capital	2.887.044		<b>87.036.196</b>
	<b>156.336.108</b>	<b>OPERAÇÕES FINANCEIRAS</b>	
<b>RECURSOS EXTERNOS</b>		Operações Activas	16.513.912
Doações	24.106.479	Operações Passivas	5.029.224
Empréstimos	50.396.280		<b>21.543.136</b>
	<b>74.502.759</b>	<b>OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO</b>	
<b>EMPRÉSTIMOS INTERNOS</b>		Receitas(-)/Despesas(+)	8.028.560
Obrigações de Tesouro	5.715.091		
Outros Bancos e Instituições Financeiras	0		
	<b>5.715.091</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>306.599.645</b>	<b>TOTAL</b>	<b>306.599.645</b>

Fonte: Conta Geral do Estado 2014, Mapa 1

tam 43% das RIL; o equivalente a 1,7 meses de importação cobertas pelas RIL, ainda que tanto quando se sabe, tais saldos de caixa não são propriamente “reservas nacionais líquidas”.

Ainda sobre os 39 mil milhões de Meticals, equivalente a 1,3 mil milhões de USD, à taxa de câmbio acima referida, este valor seria suficiente, e sobriaria uma parte substancial, para cobrir a totalidade dos encargos da EMATUM; uma empresa criada em Agosto de 2013, por três entidades públicas, para a compra de barcos de pesca de atum e equipamento de segurança marítima. O Governo do Presidente Guebuza agiu como avalista dos referidos encargos, contraindo para o efeito um empréstimo obrigacion-

vo, no exercício de 2014, é improvável que seja o único. Aliás, tal improbabilidade é confirmada pelos relatórios de execução do OE-2014; por exemplo, quando reportam: "...um apuramento de saldos transitados de exercícios anteriores, provenientes de receitas próprias e consignadas, que careciam de inscrição no OE" (MEF 2015b, p. 7).

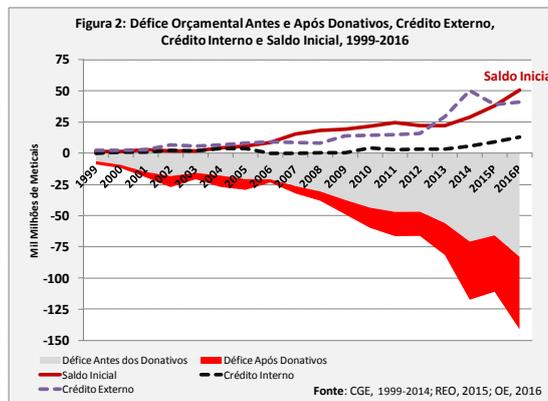
Como e onde foram usados os saldos de caixa transitados para o exercício de 2015? Por enquanto, a consulta dos mapas de execução orçamental em 2015 ainda não fornece um mapa similar ao da Figura 1, dificultando a comparação com os resultados do MF de Manuel Chang. O mapa de equilíbrio orçamental apresentado pelo MEF de Maleiane não revela os saldos de caixa, em débito e em crédito, como na Figura 1, tornando a percepção e leitura dos movimentos orçamentais menos transparente e difícil de avaliar.

Porém, por vias indirectas, é possível confirmar que até Setembro de 2015, a maior parte do saldo de caixa do ano anterior permanecia por utilizar. A Tabela 2 do relatório de execução orçamental (REO), entre Janeiro e Setembro 2015, menciona um saldo transitado inscrito e usado no OE de 2014, no valor de 2.498,8 milhões de Meticais (MEF, 2015a, p. 32, 2015b, p. 10). O mesmo relatório refere que para OE 2015 não foi inscrita nem utilizada nenhuma parte dos saldos rolantes. Fornece ainda uma breve explicação que justifica a dúvida acima levantada, sobre a improbabilidade da acumulação de saldos resultar unicamente dos desembolsos tardios dos fundos externos: "Face ao nível de mobilização de recursos, associado ao nível de realização das despesas, as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de 12.609,2 milhões de Meticais" (MEF, 2015b, p. 11). Com base nesta informação pode-se inferir que o saldo inicial de 39 mil milhões de Meticais, no primeiro trimestre de 2015, subiu para 51 mil milhões de Meticais no quarto trimestre do mesmo ano.

### Indiferença das Autoridades Supervisoras

Por determinação da Constituição da República de Moçambique, o Tribunal Administrativo (TA) é a entidade oficial encarregue de "emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado". Contudo, os pareceres do TA sobre os saldos de caixa transitados, de ano para ano, não avaliam o grau de eficiência e eficácia dos mesmos no equilíbrio orçamental. Porquê? Só podemos conjecturar. Ou o TA não tem qualquer ideia do que se está a passar, muito menos das suas implicações; ou acha normal e legítimo que avultados saldos em caixa rolem, de ano para ano, enquanto paralelamente o Governo obtém a aprovação da AR para incorrer em mais endividamento público; principalmente empréstimos obrigacionistas que envolvem elevadas taxas de juro, dependentes do mercado, e outros encargos de dívida pública.

E o que diz o Fundo Monetário Internacional (FMI), entidade internacional que há mais de três décadas tutela e apoia técnica e financeiramente os esforços de estabilização da economia moçambicana? Apesar do FMI ser uma entidade externa e distante da gestão quotidiana do OE, diferentemente do TA, exerce uma monitoria



operacional, de longe, muito mais regular, competente, relevante e efectiva, tanto em termos técnicos como políticos. Graças ao FMI, recentemente, o Governo começou a declarar-se empenhado em limitar a despesa, por forma a minimizar o impacto das derrapagens orçamentais causadas pelas eleições de 2014 e pelos encargos da EMATUM, empresa de duvidosa viabilidade e sustentabilidade.

No entanto, tal como o TA, o FMI nada tem dito especificamente sobre os saldos de caixa rolantes. Será que considera o montante do crédito interno uma "quantia irrisória", pelo facto de apenas representar um por cento dos recursos totais mobilizados? Se for esse o caso é lamentável e imprudente. Ainda que em termos relativos 1% seja um valor baixo, a verdade é que, em 2014 e 2015, representou valores anuais entre 180 e 220 milhões de dólares americanos. Sem dúvida, um bom "pocket money" para um Governo que precisa de ser mais austero.

### O Silêncio da Sociedade Civil

Quanto aos actores da Sociedade Civil (SC), individuais ou colectivos, envolvidos na monitoria e avaliação do endividamento público e dinâmica da fiscalidade. Também nenhuma atenção têm sido prestada pela SC ao ponto aqui levantado, sobre os crescentes saldos finais rolantes, apesar dos mesmos estarem a crescer continuamente desde o início do corrente século (Figura 2). Por enquanto, as análises do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), do Centro de Integridade Pública (CIP) e do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), particularmente nossas pesquisas sobre o espaço fiscal para a protecção social, têm ignorado a questão aqui levantada, no leque das suas preocupações com o endividamento público, interno e externo. Contudo, quanto mais aprofundamos o assunto, mais convencidos ficamos que a análise sobre a fiscalidade e o endividamento público em Moçambique, dificilmente poderá ser entendida, como uma questão endógena às finanças e à economia nacional, se não prestarmos a devida atenção à complexa interdependência entre o défice orçamental, os saldos rolantes e o crescente recurso ao financiamento externo e interno.

### Considerações Gerais e Conclusão

Quando a existência de défices orçamentais se torna estrutural, continuada e persistente, a acumulação de elevados saldos de caixa agrava os referidos défices, principalmente se em paralelo o Estado recorre à emissão de nova dívida pública. Se este for o caso, teremos que admitir estar perante um problema tanto de concepção como

de execução da política orçamental.

Se tomarmos em consideração a literatura sobre finanças públicas, e em particular, poderemos perceber que as causas da instabilidade económica e financeira, particularmente em economias subdesenvolvidas são, em muitos casos, mais endógenas do que exógenas; algo que as autoridades governativas e de supervisão nacional evitam admitir.

Oportunamente, esperamos partilhar resultados adicionais que relacionam a questão, aqui levantada, com o recurso ao financiamento externo e interno, suposta e alegadamente para cobrir os défices orçamentais. Em particular, parece-nos cada vez mais pertinente indagar se o Estado Moçambicano não estará a praticar um esquema de jogos de Ponzi, em que sucessivos défices orçamentais são pagos com a emissão de nova dívida pública (Minsky 2008, p. 7; Pereira et al. 2009, p. 530).

Se for este o caso, então, a acumulação de saldos rolantes tem mais sentido do que parece; ou seja, tem uma racionalidade económica especulativa ou fraudulenta, como diria Minsky (2008, p. 14), "mesmo quando a intenção não seja necessariamente a de trapacear".

De momento, não nos é ainda possível afirmar categoricamente que estamos perante práticas financeiras de tipo Ponzi. O que podemos afirmar com confiança, voltando aos alegados cofres vazios do Estado, é que a situação encontrada pelo Presidente Nyusi é bem diferente do que se tem alegado. Na verdade, sejam quais forem os motivos para a acumulação de saldos transitados, lamentavelmente o novo Governo perdeu uma oportunidade impar para mostrar vontade e capacidade de fazer a diferença, pela positiva, relativamente à controversa gestão e execução orçamental da governação de Armando Guebuza.

Do ponto de vista estritamente eleitoralista, compreende-se a grande motivação dos políticos e governantes de deixarem para segundo plano a racionalidade económico-financeira, e em troca, tenderem a usar e abusar do endividamento público. Contudo, é preocupante que a sociedade moçambicana esteja cada vez mais refém da racionalidade eleitoralista e dos caprichos políticos. Por isso, mais do que nunca, precisa de tomar consciência do que se passa por de trás das aparências e exigir maior rigor e transparência na gestão orçamental.

### Referências Principais

IMF. (2016). República de Moçambique, Relatório do FMI n.º 16/9: <http://www.imf.org>.

MEF. (2015a). *Conta Geral do Estado, Ano 2014, Volume I*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças (MEF). [www.dno.org.mz](http://www.dno.org.mz).

MEF. (2015b). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2014, Janeiro a Dezembro*. Maputo: [www.dno.gov.mz](http://www.dno.gov.mz).

Minsky, H. P. (2008). *Estabilizando uma Economia Instável*. Capítulo 9: McGraw-Hill Professional. [http://fabianodalto.weebly.com/uploads/3/6/8/2/3682836/minsky\\_9\\_e\\_10.pdf](http://fabianodalto.weebly.com/uploads/3/6/8/2/3682836/minsky_9_e_10.pdf).

Pereira, P. T., A. Afonso, Arcanjo, M., & J.Santos. (2009). *Economia e Finanças Públicas* (3ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.