

## A Face Oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: Saldos de Caixa são fictícios?

António Francisco e Ivan Semedo

Como se explica que 25% do total de recursos financeiros colocados à disposição do Estado de Moçambique, na forma de Saldo de Caixa, sejam mantidos à margem do Plano Económico e Social (PES) e da sua expressão financeira no Orçamento do Estado (OE), como se de um fundo oculto ou paralelo se tratasse? Ainda que sejam reportados na Conta Geral do Estado (CGE), fiscalizados e confirmados pelo Tribunal Administrativo (TA), os saldos de caixa são geridos como um novo tipo de fluxos extra-orçamentais, à margem da execução orçamental do Governo, nem a Assembleia da República (AR) se pronuncia sobre eles, quando delibera sobre os níveis de despesas, empréstimos, subsídios, avales e donativos.

Sensivelmente há um ano, os autores deste texto, apresentaram publicamente, um conjunto de questões relacionadas com os Saldos de Caixa (Francisco e Semedo, 2016a). Designamo-los “saldos rolantes”, porque compreendem saldos transitados e acumulados, de ano para ano, em diversos organismos do Estado, dentro e fora do OE. Nas três últimas CGE (2013-2015), o valor transitado rondou em média 63 mil milhões de Meticais (MTs) anuais, correspondente a 1,9 mil milhões de dólares, à taxa de câmbio média do mesmo período (32,96 MTs/USD). Um valor superior ao capital social das 114 empresas com participação do Estado, quatro vezes maior do que o capital social das 14 empresas públicas com 100% de capital do Estado, e ainda, suficiente para liquidar 91% do stock total da dívida interna em 2015 (CGE 2015, Vol. I Tabela28; CGE 2015, Vol. III, Anexo 4-a).

Considerando a longa trajetória do défice orçamental público moçambicano, o surgimento de saldos rolantes tão elevados dificilmente poderia passar despercebido. Obviamente, não tem sentido tratar tal valor como provisões contingentes, porque o OE prevê provisões para riscos e eventos fiscais imprevistos. Então, como justificar saldos transitados e acumulados superiores a 20% dos recursos totais fora da execução orçamental formal?

O mínimo que se esperaria perante este fenómeno, era que despertasse a curiosidade e interesse tanto académica e jornalística, de analistas e investigadores, como também atenção política,

principalmente dos políticos com consciência da relevância de uma gestão orçamental eficiente, eficaz e saudável. No nosso caso, o interesse pelos saldos rolantes surgiu no processo de pesquisa que temos realizado, sobre os mecanismos de protecção social. Uma pesquisa que visa identificar oportunidades de ampliação do espaço fiscal e orçamental para uma proposta de Pensão Universal para Idosos.

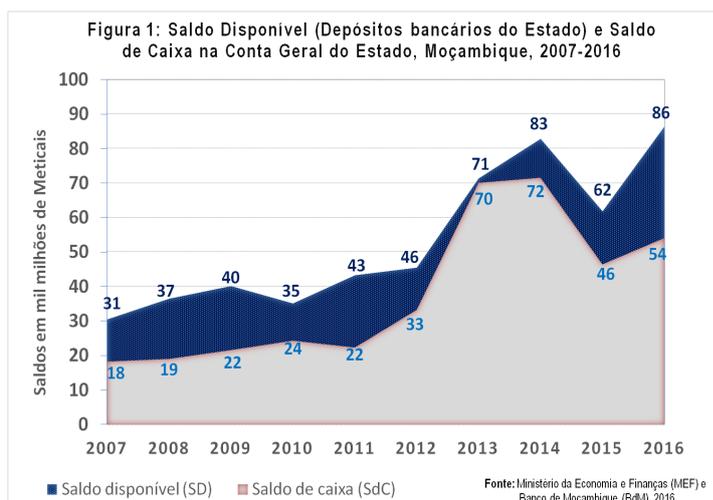
Para nossa surpresa, antes mesmo de pensarmos que poderíamos estar perante uma boa oportunidade de espaço orçamental, digna de ser colocada à consideração do Ministério da Economia e Finanças (MEF) e ministérios directamente envolvidos na problemática de protecção social (e.g. Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social e Ministério do Género, Criança e Acção Social), vimo-nos confrontados com dois obstáculos. Primeiro, da parte do organismo competente (e.g. MEF) para esclarecer a razão de ser e o funcionamento dos saldos de caixa recebemos silêncio e aparente indiferença. Por outro lado, daqueles que apesar de não conhecer o assunto, dizem-se interessados em se inteirar e monitorar o processo orçamental, recebemos uma reacção de incredulidade, quanto à fiabilidade ou mesmo existência real dos

minimalista e meramente burocrática. Segundo, desconhecemos se as agências internacionais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os doadores que apoiam o OE, indaguem sobre o paradeiro dos montantes das aplicações desembolsadas tardiamente, remetidos para gestão extra-orçamental no exercício do ano seguinte. Terceiro, se a sociedade civil, principalmente os mais preocupados com o endividamento público, na actual crise económico-financeira, preferem acreditar que valores tão elevados de saldos de caixa correspondam a erros involuntários ou equívocos contabilísticos, dificilmente o assunto receberá a atenção devida. E neste contexto, os responsáveis pela execução e prestação de contas sobre o OE agradecem, aliviados, por tão generalizada e complacente desinteresse em relação aos saldos rolantes.

O mais intrigante nas atitudes acima referidas, é que nem mesmo o facto de os dados em causa serem produzidos pelo próprio Governo, fiscalizados e auditados pelo TA, bem como apreciados e aprovados pela AR, constitui motivo suficiente para desencorajar os questionamentos que surgiram, tais como: se os saldos de caixa são reais, onde está esse dinheiro, principalmente nos anos recentes, em que o Governo diz estar com falta de dinheiro para fazer face às despesas programadas? O saldo de caixa não será um mero artifício contabilístico, para efeito de equilíbrio das contas? Se são reais, porque é que o Ministro das Finanças não recorreu a esse valor para evitar o corte de 50% do 13º vencimento dos funcionários públicos?

Esta reflexão visa mostrar que a negação da existência real do saldo de caixa carece de base, não só jurisdicional, mas principalmente empírica. Para dissiparmos as dúvidas que os nossos artigos, até aqui, não foram capazes de evitar, recorreremos ao cruzamento dos dados de domínio público, nomeadamente: Conta Geral do Estado (CGE) ([www.dno.gov.mz/](http://www.dno.gov.mz/)), relatórios do TA ([www.ta.gov.mz/](http://www.ta.gov.mz/)) e estatísticas do Banco de Moçambique (BdM) ([www.bancomoc.mz/](http://www.bancomoc.mz/)). Em momento algum procuramos esclarecimentos sobre o assunto por vias informais, sobre eventuais motivos inconfessáveis para a mistificação e forma estranha como os saldos transitados têm sido geridos. A nossa metodologia de pesquisa baseia-se na análise crítica, cruzamento e confrontação dos dados, das fontes disponíveis.

### Saldos Transitados no Relatório do TA



saldos de caixa.

Compreendemos que o Governo não queira despertar a curiosidade pública para este assunto; mas se o silêncio se prolonga por mais de um ano, deve-se à complacência e indiferença de múltiplos actores. Primeiro, as autoridades fiscalizadoras da execução orçamental (e.g. TA), nos termos da obrigatoriedade consagrada nas leis constitucionais e orçamentais, limitam-se a produzir relatórios e pareceres de controlo jurisdicional

O último relatório e parecer do TA, recentemente tornado público, confirma que o Balanço Global de Caixa da CGE apresenta saldos transitados de 2014 para 2015, totalizando 72 mil milhões de MTs, representando 25% do Total de Recursos. Em momento algum o TA põe em dúvida a existência efectiva dos saldos transitados. Pelo contrário, ao referir que os recursos mobilizados em 2015 totalizaram 214,7 mil milhões de MTs, acrescenta: “Este montante, adicionado ao Saldo de Caixa de 71.521.888 mil Meticals, transitado do exercício de 2014, perfaz o total de recursos do Estado em 2015, de 286.224.170 mil Meticals”(TA, 2016, p. VIII-2).

O TA reporta que “...em 2015, houve uma diminuição de 35,1% do Saldo de Caixa, influenciado, principalmente, pelos valores transitados das Outras Contas do Estado, com redução de 64,5%”. Em 2014, a maior parte do saldo de caixa estava nas Outras Contas do Estado (65%). Já em 2015, o saldo transitado nesta rubrica, reduz significativamente, cerca de 30 mil milhões de MTs; como nas outras rubricas os saldos registaram ligeiros aumentos, os gastos finais dos saldos transitados foram de 25 mil milhões de MTs (TA, 2016, p. VIII-5, VIII-6).

Ainda sobre as variações dos saldos transitados, como sublinhamos no IDelAS 91, a Tabela 7 – “Equilíbrio Orçamental” da CGE 2015, apresenta um acréscimo de 14 mil milhões de MTs, resultante “...do desembolso tardio de parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico” (Francisco e Semedo, 2016b; MEF, 2016, p. 37). Significa que o Governo não só utilizou parte dos saldos transitados de 2014, mas também os 14 mil milhões de MTs adicionados em 2015. Se não o tivesse feito, o saldo final transitado seria 86mil milhões de MTs. Portanto, o saldo de caixa efectivamente utilizado em 2015, totalizou 39 mil milhões de MTs (25 mil milhões transitados de 2014 e os 14 mil milhões de MTs incrementados em 2015).

Lendo o relatório do TA, percebe-se um significativo processo de desorçamentação dos saldos transitados; ou seja, a sua transferência para fora do controle directo do OE, contrariando o estipulado no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Mas para onde vão tais valores? Como, quem e porque foram utilizados? O relatório do TA não revela com precisão, alegadamente por falta de informação adequada fornecida pela a Direcção Nacional do Tesouro (DNT).

Nesta reflexão, não discutiremos os méritos e deméritos do Relatório e Parecer do TA sobre a CGE. Contudo, sendo nosso objectivo dissipar dúvidas sobre a existência real dos saldos de caixa, justifica-se referir algumas das limitações da fiscalização do TA, que de algum modo contribuem para a obscuridade e incredulidade em torno dos saldos rolantes. Primeiro, a opção do TA por uma abordagem fragmentada, leva a que o Relatório e Pareceres sobre o CGE não facilitem a percepção e avaliação da interdependência entre o Movimento de Fundos, as Operações de Tesouraria e a Dívida Pública. Segundo, o TA acabou por não aferir devidamente a fiabilidade dos valores globais dos saldos de caixa. Terceiro, não se percebe porque é que o TA não procurou confirmar a existência efectiva do valor do saldo de caixa da CGE, através dos extractos dos depósitos das instituições governamentais, no Banco de Moçambique e Bancos Comerciais.

Através desta última fonte procuramos complementar, na próxima secção, o apuramento fornecido no relatório do TA. Concentramo-nos no agregado designado “Crédito Líquido ao Governo”, das estatísticas do BdM, corresponde aos créditos e depósitos de instituições do governo central e demais instituições que dependem do OE, incluindo entidades dentro e fora do orçamento geral do Estado (e.g. instituições descentralizadas autónomas, governos locais e Instituto Nacional de Segurança Social – INSS).

### Saldos de Caixa em Depósitos Bancários

É importante distinguir dois conceitos de saldos: “saldo disponível” (SD) e “saldo de caixa” (SdC). Ainda que intimamente ligados, entre si, estes dois saldos desempenham papeis diferentes na programação orçamental. O SD compreende a totalidade dos valores em caixa e em depósito nas contas bancárias de todas as instituições públicas, numa data determinada (representa um stock). Já o SdC abrange a totalidade dos valores em caixa e em depósito, nas contas bancárias de todas as instituições públicas, num intervalo de tempo (representa um fluxo); diferentemente do SD, o SdC corresponde a todo o valor que o Estado possui para efectuar novas despesas que surjam no exercício do ano seguinte.

A Figura 1 compara a evolução dos depósitos bancários do Governo (SD) relativos ao último dia do mês de Dezembro com os valores do saldo de caixa (SdC), extraídos da CGE do MEF. Repare-se que o valor do SdC representa parte significativa do SD, o qual não inclui os valores guardados fora dos bancos. Todo o valor de SdC pode ser programado, para novas despesas no exercício do ano seguinte, mas nem todo o valor de SD pode ser usado para novas despesas, por parte dele já estar comprometido.

Quais as principais constatações e conclusões que a Figura 1 permite identificar? 1. Em todos os anos, o saldo disponível é maior do que o saldo de caixa, incluindo em 2014, ano em que o SD rondou 83 mil milhões de MTs, contra os 72 mil milhões de MTs do saldo de caixa. O SD foi significativamente maior do que o SdC (o rácio SdC/SD em média 68%, entre 2007 e 2016, com excepção dos anos 2013 e 2014, últimos anos da governação do Presidente Guebuza (rácio foi 98% e 86%, respectivamente).

2. Como mostramos nos IDelAS 82 e 91, os cofres de Estado nunca estiveram vazios e sempre houve liquidez suficiente no início de um novo exercício. Por isso, questionamos as alegações, amplamente difundidas em 2015, tais como: “Os cofres de Estado estão vazios”, “Presidente Nyusi encontrou cofres vazios”, “O Estado está sem dinheiro”.

3. O valor do saldo transitado para 2017 deverá rondar os 54 mil milhões de MTs, previsão baseada no Relatório de Execução Orçamental (REO) de Janeiro à Dezembro de 2016, sujeita a confirmação pela CGE de 2016, ainda não disponível. Assim, tal como prevemos no IDelAS 91, apesar do agravamento da crise económico-financeira, devido à controvérsia criada pelas dívidas ocultas, ainda por esclarecer, no início do corrente ano 2017 existiam condições para que o Estado tivesse os cofres mais cheios do que teve no início do ano 2016.

### Considerações Finais

Esperamos que as evidências aqui partilhadas

ajudem a esclarecer a questão destacada no subtítulo deste IDelAS. Uma vez dissipada a dúvida quanto à existência real dos saldos de caixa na CGE, podemos concentrar nossas atenções na interrogação inicial do texto. Parte da resposta já foi aflorada, ao longo desta breve reflexão, mas muito fica por ser dito sobre os fluxos de recursos e despesas extra-orçamentais que, em 2015, representaram 25% de todos os recursos financeiros mobilizados pelo Estado.

Nesta nota, a nossa preocupação foi contribuir para a remoção dos dois obstáculos de percepção que temos enfrentado. Uma vez confirmada a existência dos saldos rolantes, não será difícil de admitir que estamos perante um processo orçamental bastante *sui generis*, para não dizer paradoxal e profundamente anómalo. Em meados da primeira década do corrente Século XXI, Moçambique possuía dois tipos principais de fluxos de recursos e despesas extra-orçamentais (ou *off-budget*): 1) A parte da ajuda externa, executada e controlada através de mecanismos especiais de projectos específicos; e 2) As receitas e despesas de vários organismos do Estado desorçamentadas que não são incluídas no OE (Hodges e Tibana, 2005, p. 69). Entretanto, ao longo desta última década, em vez de se superar a fragmentação dos fluxos de recursos e despesas do Estado, ela foi sofisticada e ampliada, através do fluxo extra-orçamental, que designamos por saldos rolantes. Este novo fluxo é alimentado pelos dois outros fluxos, mas segundo uma racionalidade muito diferente. Como antecipamos no IDelAS 82, e discutiremos noutra oportunidade, os saldos rolantes evidenciam sinais de *jogos de Ponzi*, pelo facto do Estado recorrer cada vez mais ao pagamento dos sucessivos défices orçamentais com a emissão de nova dívida pública (e.g. Bilhetes e Obrigações de Tesouro).

Pelo que podemos perceber, à medida que nos habituamos a desfrutar de um OE crónica e persistentemente deficitário (mesmo após os donativos externos), parece dispormos de mais motivos, alento e espaço para nos convencermos que em Moçambique não haverá vida e futuro melhor sem défices permanentes. Esta convicção é consistente com a estratégia de crescimento económico de maximização da substituição da poupança interna pela poupança externa que acreditamos prevalecer na economia moçambicana contemporânea (Francisco et al., 2016).

### Referência

- Francisco, A., Siúta, M., Semedo, I., 2016. Estratégia de Crescimento Económico em Moçambique: Desta vez é diferente?, in: *Desafios Para Moçambique 2016*. IESE, Maputo, pp. 271–328.
- Hodges, T., Tibana, R., 2005. *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*, 1a ed. Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Lisboa.