

## O PERIGO DA ARMADILHA DA DESORÇAMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, Parte 2

António Francisco

A análise rigorosa do fenómeno da desorçamentação em Moçambique revela-se cada vez mais pertinente e urgente, não só por causa dos perigos da praxis de desorçamento para o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas. Não menos importante, são os encargos, danos e stress que provoca nos sectores geradores de valor e riqueza, material e imaterial, numa altura em que a economia privada tenta tirar o país do buraco mas a pública teima em escavá-lo.

A partir da comparação da evolução dos saldos de caixa e dos orçamentos de alguns sectores sociais, na Figura 2 do IDeIAS 106 (ver IDeIAS nº 106 e Savana nº 1289), é possível perceber que ao longo da corrente década os saldos acumulados na Conta Geral do Estado (CGE) funcionam como uma espécie de baú com fundo falso. É extremamente difícil, incluindo para as autoridades de supervisão como Tribunal Administrativo (TA), aferir a proporção dos cerca de 51 mil milhões MTs saldos de caixa da CGE que são anualmente drenados para fora do Estado, através das chamadas Outras Contas do Estado. Perante isto, duas questões tornam-se inevitáveis. Primeiro, se sectores públicos como Saúde, Agricultura e Segurança e Acção Social, apresentados na Figura 2 do IDeIAS nº 106 (publicado no Savana 1289), são mesmo prioritários, por que razão têm sido os primeiros nos cortes e restrições orçamentais? Que sentido de prioridade é esse, quando em paralelo várias outras entidades supostamente menos prioritárias, mantêm ou até aumentam suas dotações orçamentais, por via das Outras Contas do Estado da CGE e Outras Operações dos fluxos orçamentais?

Quem quiser procurar resposta às questões anteriores devia visitar o primeiro artigo sobre os “saldos rolantes” que o IESE publicou, em 4 de Fevereiro de 2016, onde se questionou a alegação de que “Nyusi encontrou os cofres vazios”, no início do seu mandato. Os dados oficiais da CGE não desmentem apenas a falácia de que o ex-Presidente Armando Guebuza deixou os cofres vazios. Como mostra a Figura 3, cujos dados foram convertidos em dólares americanos, ao câmbio de 2017, para melhor

percepção dos valores envolvidos, os dados da CGE mostram tudo menos que a arrecadação de recursos financeiro pelo Estado tenha sido afectada pela crise na presente legislatura.

Em contraste com as reduções orçamentais impostas a sectores prioritários como Saúde, Agricultura e Segurança Social, ilustradas na Figura 2 do IDeIAS 106, tanto as Receitas do Estado (impostos, taxas, etc.) e os Recursos Totais mobilizados, assim como as Despesas do Estado, mantêm a tendência crescente observada na corrente década. Exceptuando a breve desaceleração em 2014 e 2015, depois de 2016, nem nos melhores anos da governação Guebuza o Estado captou tantos recursos públicos. E pelo que foi recentemente anunciado sobre a proposta de OE para 2019, o Governo pretende aumentar as despesas em 7%, no

A segunda questão compreende três interrogações intimamente ligadas entre si: qual é a dimensão dos recursos expurgados do Orçamento do Estado (OE), como são aplicados e quem beneficia deles?

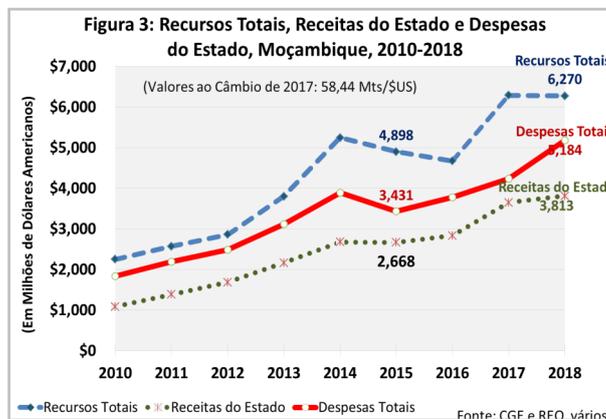
Desengane-se quem tome à letra a designação “Saldos de Caixa para o Ano Seguinte”, na CGE, pensando que os mesmos transitam todos de forma transparente para o OE do ano seguinte. Tal não acontece, se bem que não seja possível aferir com exactidão a dimensão da drenagem para fora do OE. Pelo que parece, nem mesmo o Tribunal Administrativo (TA), nas suas auditorias à CGE, tem conseguido respostas adequadas do Governo, quando lhe solicita explicação para operações financeiras não documentadas. Assim, graças à falta de transparência dos fluxos de receitas e despesas que alimentam as Outras

Instituições do Estado, não cobertas pelo OE, tem sido possível sustentar operações contabilísticas obscuras, à margem da gestão prudencial e racional dos recursos financeiros.

Recentemente, ainda que de forma informal e na condição unicamente de anonimato, certos técnicos bem informados têm fornecido detalhes muito úteis, no sentido de se evitar que a investigação do IESE incorra em erros técnicos susceptíveis de serem usados para desacreditar a substância e o mérito das questões que tem levantado. Questões que o TA

eventualmente deverá tratar, se passar a actuar mais como fiscalizador do que mero auditor, tais como: 1) Elevada intransparência em várias operações; 2) Falta de política orçamental dirigida para a gestão racional do défice; 3) Fraca responsabilização prudencial dos recursos públicos; 4) Problemas sérios de ineficiência e ineficácia no uso dos recursos públicos, principalmente na forma como se priorizam empresas públicas e fundos de viabilidade duvidosa em detrimento das despesas sociais prioritárias.

Dois exemplos bastam para ilustrar como paralelamente aos fluxos transitados para o OE, parte significativa dos saldos de caixa transita para fora das próprias Outras Contas do Estado não cobertas pelo OE. Um exemplo é fornecido



próximo ano. Se o conseguir, o último ano da actual legislatura irá bater o recorde das despesas públicas no corrente século XXI.

Perante estes factos, quem é que afinal está sendo afectado pela crise financeira despoletada pelas dívidas ocultas? Para além de várias empresas privadas que se viram forçadas a declarar falência, ou reduzir trabalhadores e produção, são os sectores públicos prioritários os mais fortemente sacrificados. Em contrapartida, parte significativa do sector burocrático, propagandístico e do partido no poder mantem-se resiliente e imune à crise.

Neste contexto, por mais sanguinário que possa ser penalizar os sectores prioritários, há quem ache tal opção consistente com o velho ditado brasileiro – “farinha pouca, meu pirão primeiro”.

<sup>1</sup> Parte 1: “Desorçamentação em Moçambique: Escassez de Recursos e de Responsabilidade Orçamental”, IDeIAS nº106 e Savana nº 1289, 21 de Setembro 2018, pp. 16-17.

pelo relatório do TA sobre a CGE 2015 que só conseguiu rastrear seis dos 39 mil milhões Mts. Sobre os restantes 33 mil milhões MTs, o TA (2016, pp. VIII–3) limitou-se a dizer: “Todavia, o Executivo não facultou quaisquer elementos comprovativos desta afirmação”.

O segundo exemplo diz respeito às intrigantes discrepâncias entre os valores do Saldo de Caixa para o Ano Seguinte na CGE 2016 e o Saldo de Caixa do Ano Anterior declarado no relatório da CGE 2017, publicado em Maio passado. Como entender que a CGE 2016 reporte ter transitado no fim do ano 73,3 mil milhões MTs, mas a CGE 2017 declara ter recebido um Saldo de Caixa do Ano Anterior de 32,8 mil milhões de Meticais? Ao comparar as sub-contas, apenas os valores da CUT e das Recebedorias coincidem. A conta designada Outras Contas do Tesouro de 2017 indica ter recebido mais 33,5 milhões de Meticais do que a CGE 2016. Já as Outras Contas do Estado de 2017 indicam ter recebido apenas 7,7 mil milhões de MTs, mas a CGE 2016 reportou ter transitado 48,2 mil milhões para o ano seguinte. Ou seja, cerca de 40,5 mil milhões de Meticais sumiram, na passagem de um ano para o outro. Veremos no relatório e parecer do TA sobre a CGE 2017, previsto para o fim deste ano, como vai auditar e reportar este caso.

### 1. Porque a Desorçamentação é uma Armadilha Perigosa?

À semelhança de qualquer armadilha usada como artifício ou engenho para capturar algo, a desorçamentação constitui um mecanismo ardiloso de captura e transferência de recursos para contas fora do OE, com objectivo de desfrutar de suficiente opacidade e isenção da prudente gestão macroeconómica. Em vários países, a desorçamentação tem sido associada ao que Paulo Pereira (2012, p. 49), de forma eufemística, designa por contabilidade “criativa” para “escapar” às regras orçamentais. Todavia, circunscrever a desorçamentação a artifícios para ludibriar os supervisores e reduzir o défice e a dívida, afigura-se demasiado ingénua e parcial. Pelo que tem sido reportado publicamente sobre processos em tribunal de acções dolosas e captura do Estado em países como Portugal, Brasil e África do Sul, tais processos de desorçamentação iniciam ruinosas aplicações de créditos em “investimentos” de duvidosa utilidade pública.

A desorçamentação deriva mais de decisões políticas do que técnicas. Também não é um problema de um partido político apenas, ou de alguma personalidade em particular. É algo enraizado numa cultura permeável à falta de rigor e responsabilização na gestão das contas públicas, em que os actores envolvidos não sofrem as consequências das suas opções e decisões. Algo intimamente ligado ao que Nassim Taleb designa por falta de “skin in the game” (ter a pele em jogo), quando decisões políticas e técnicas são tomadas em nome dos cidadãos

sem que os seus autores tenham de arcar com as consequências das suas más decisões.

### 2. A Desorçamentação Tem Aspectos Positivos?

Em princípio, a desorçamentação não é necessariamente negativa e deveria ser um mecanismo social e economicamente virtuoso. À semelhança da descentralização político-administrativa, existe necessidade de se adoptar formas modernas, flexíveis, autónomas, racionais e eficazes de gestão económico-financeira. A preocupação de tirar proveito de regimes jurídicos mais simplificados do que os sistemas burocráticos convencionais permitem, deveria ser motivo suficiente para fazer da desorçamentação um processo positivo em vez de negativo. Na prática, todavia, a desorçamentação tem-se convertido geralmente num meio de subverter a consolidação fiscal, e a supervisão financeira, desvirtuar a transparência e converter práticas bem-intencionadas ou benignas, em patologias malignas para o equilíbrio das contas públicas.

### 3. Quais os Perigos Específicos da Desorçamentação?

De forma resumida, vale a pena arrolar manifestações específicas do perigo da negação da armadilha da desorçamentação, em torno dos Saldos de Caixa e das Outras Operações, da CGE e do OE:

1. Perversão da concepção, execução e avaliação do OE - A inexistência de balizas criteriosas na fixação de níveis realistas das despesas e receitas orçamentais fixadas anualmente, permite que as primeiras sejam fixadas propositadamente acima das últimas. Assim, o défice orçamental é convertido no móbil para arrecadação de recursos de forma especulativa.

2. Monitoria e supervisão orçamental displicente e laxista - Uma vez expurgados do OE, como é que os fundos são usados torna-se secundário para as autoridades de supervisão. Isto é testemunhado pela ligeireza com as Outras Contas do Estado são tratadas nas auditorias do TA e a displicência exibida pelo Executivo quando chamado a explicar despesas não documentadas.

3. Janela de oportunidade para expandir os limites de crédito sem critérios fundamentados - Com uma discrepância tão grande entre despesas e receitas orçamentais, no início de cada exercício, escancara-se uma janela de oportunidades para aumentar ou violar os limites de crédito. Qual é o custo de oportunidade dos saldos de caixa que não se sabe de onde vêm e como variam, nem onde são aplicados?

4. Incentivo a finanças especulativas e Ponzi - Em princípio, os fundos para pagamento de juros e dividendos obtidos por meio de empréstimos (títulos de dívida do Tesouro), não são necessariamente meios fraudulentos como são as finanças Ponzi. Mas para isso é preciso que o desconto dos títulos ocorra dentro da lei, num período curto, e o principal e os juros não sejam convertidos em meios de rolar dívidas de ano para ano.

5. A politização excessiva das finanças públicas - A reputação pública do Parlamento moçambicano deixa muito a desejar, como se desprende das famosas designações que tem merecido: “escolinha do barulho” ou instituição que se limita a “carimbar” o que é previamente decidido noutras instâncias. Não é pelo facto de a desorçamentação ser um não assunto para os deputados de todos os partidos políticos que se reduz a excessiva politização das finanças públicas e pior ainda, a maneira abusiva como é usada para sustentar o partido no poder.

### 4. Momento para Nova Fase de Consolidação Orçamental?

Muito do que se tem dito sobre o impacto da recente crise financeira em Moçambique é geralmente embrulhado em exercícios arditos de negação da oportunidade de aproveitar a crise para realizar reformas substantivas.

Infelizmente, Moçambique está em vias de voltar a desperdiçar mais uma oportunidade, para livrar o seu sistema económico e financeiro dos mecanismos que justificam que as agências internacionais de “rating” lhe atribuem a classificação de “falência selectiva”, ou quando muito “altamente especulativo”. E assim continuará a ser enquanto o Estado Moçambicano tolerar práticas especulativas e fraudulentas, contrárias aos indispensáveis alinhamentos com os princípios de gestão macroeconómica prudente e boa regulação da economia e da concorrência.

Todavia, se a questão da desorçamentação começar a ser reconhecida como um problema sério, talvez possamos passar a uma nova fase de consolidação orçamental fiscal. Uma fase mais alinhada com um crescimento sustentável e estrutural a três níveis: 1) Redefinição das funções do Estado e modernização da Administração Pública; 2) Clarificação das balizas na previsão das despesas e das receitas e fixação de critérios fundamentados para os limites do défice e do crédito; 3) Reforma fiscal estimuladora do crescimento produtivo e inclusivo, reconhecendo de forma genuína e não apenas retórica, o papel dos cidadãos e das empresas na criação da riqueza que sustentam as despesas do Estado.

Circunscrever os obstáculos à consolidação orçamental a uma questão de mais transparência é demasiado míope e insuficiente para os desafios enfrentados por Moçambique. Algo mais efectivo e audaz precisa de ser feito para contrariar as más práticas de gestão e irresponsabilização prevalecentes. Doutra modo, a economia privada moçambicana continuará incapaz de tirar Moçambique do buraco que a pública continua a escavar. E nesse caso, não nos admiremos se em breve, episódios similares aos das dívidas ocultas, surjam à superfície do que se vê e do que não se vê.