COMO ESTÁ MOÇAMBIQUE?

Crise Financeira e Consolidação Orçamental:

O Problema da Desorçamentação?

António Francisco

antonio.francisco@iese.ac.mz

Maputo, 16 de Maio de 2018

RESUMO

Esta comunicação alerta para os riscos da desorçamentação no Estado moçambicano, ou seja, a retirada e transferência de elevados recursos financeiros do âmbito da execução subordinada ao perímetro do Orçamento do Estado (OE) e do Plano Económico e Social (PES). Em 2015, cerca de 25% do total dos recursos financeiros do Estado, foram transferidos para as chamadas "Outras Contas do Estado", uma prática que se mantem de ano para ano, ao que o autor designa por saldos rolantes. Salvo algumas excepções, devidamente previstas pela legislação, a sonegação de recursos orçamentais para contas fora do OE, viola as boas práticas orçamentais de gestão prudente das finanças públicas, nomeadamente os princípios de unidade, universalidade e especificidade estipulados pelo Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Para além da chamada de atenção aos questionamentos do Tribunal Administrativo, da não observância das regras e procedimentos orçamentais em vigor, recorrentemente ignorados pelo Governo, a nossa comunicação alerta para os vários riscos da desorçamentação, tais como: promoção da indisciplina e desrespeito pelas regras e procedimentos orçamentais; agravamento da instabilidade financeira, contrariando a consolidação fiscal; facilitação de endividamentos internos de utilidade questionável; e obstaculização de esforços visando superar a descredibilização em que o sistema financeiro moçambicano mergulhou recentemente.

O slide 46 enumera um conjunto de possíveis medidas e acções específica que podem e devem ser implementadas urgentemente, em prol da credibilização do sistema fiscal e orçamental moçambicano.

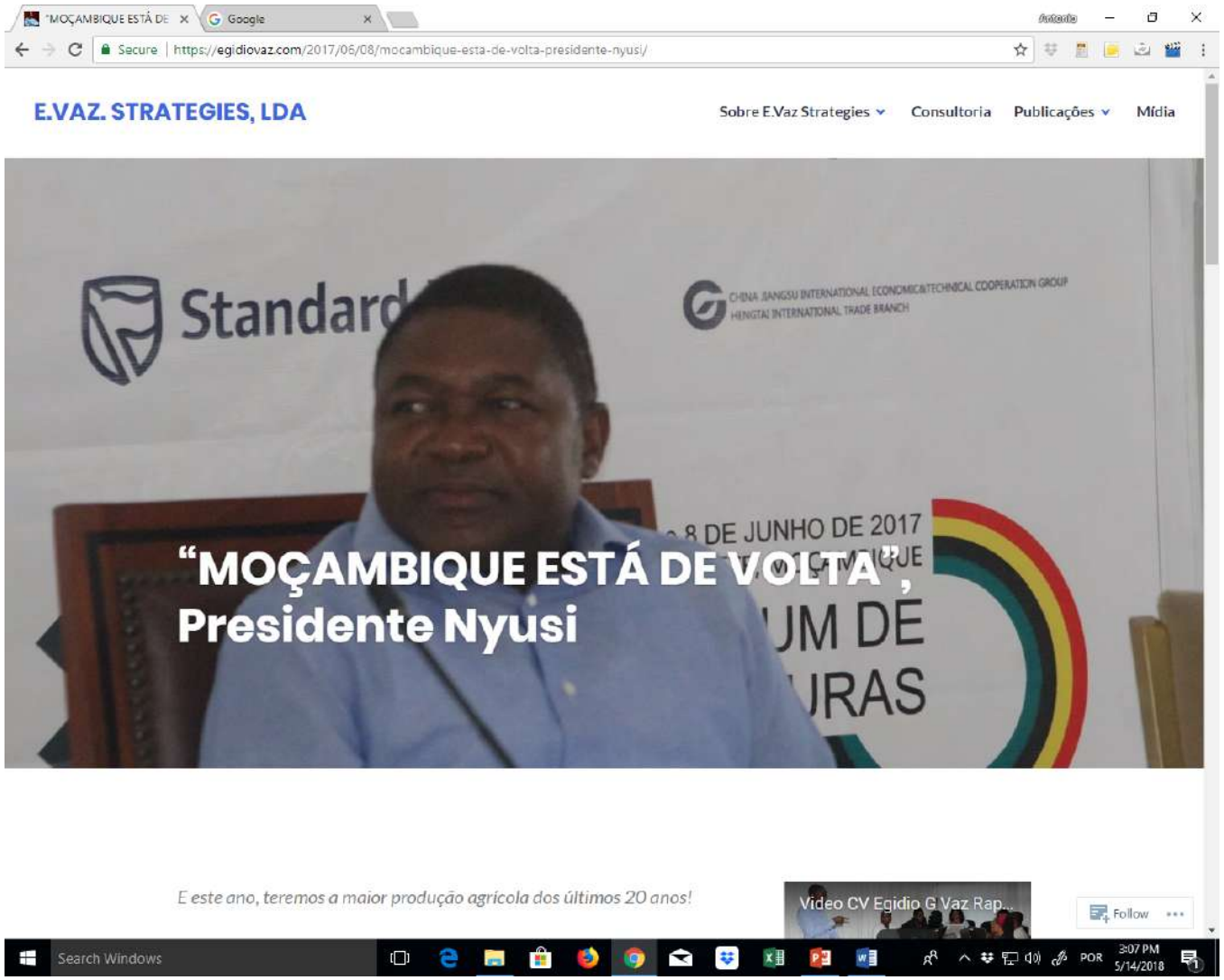
CONTEÚDO

1. Resumo	3
2. Contexto	4 - 9
2. Introdução:	10 - 14
3. Análise e resultados	15 - 36
4. Qual é a solução?	37 - 39
5. Conclusão e Desafio	40 – 45
6. Proposta específica	46

COMO ESTÁ MOÇAMBIQUE?

Esta pergunta, aparentemente banal, tem sido respondida por diferentes observadores e interlocutores:

“Moçambique está de volta…” (Presidente Nyusi)



Moçambique: "Still in a hole"

(The Economist, 5.05.2018, p. 46)

Mozambique

Still in a hole

The president's claim that his country has recovered is premature

"MOZAMBIQUE is back," says President Filipe Nyusi, hoping to persuade a recent gathering of fellow Commonwealth leaders that the suffering his country has faced in the past few years is over. But his comparisons need convincing, too. Some point to dramatic changes in South Africa, Zimbabwe and Angola. Each has a new leader who vows to correct the bad habits of a recently ejected predecessor. Why, they ask, can't Mr Nyusi, who succeeded Armando Guebuza in 2015, do the same?

Mr Nyusi has three hard tasks. First, he must accommodate Renamo, an opposition party that fought a guerrilla war from 1977 to 1992 and rebelled again more recently against Mr Nyusi's Frelimo party, which has run the show since independence from Portugal in 1975.

Second, he must revive the economy by coming to terms with the IMF and foreign donors who suspended aid soon after a scandal involving $2bn of secret loans was exposed in 2016. Third, Mr Nyusi must clean out and in some cases bring to book the old guard around Mr Guebuza, reputed to be one of Mozambique's richest men.

Mr Nyusi has done best with Renamo. He has courageously met its long-serving leader, Afonso Dhlakama, in his hideout. Indeed, he is close to clinching a deal on devolution that would let Renamo share or win power in some provinces. But the two still need to agree on how to demobilise their armed men. Mr Nyusi hopes all will be settled before national elections next year, though some in Frelimo still harbour after a "Savimbi solution": that Mr Dhlakama should just be killed, as was Angola's rebel leader, Jonas Savimbi, in 2002.

On the economic front, Mr Nyusi is shakier. The high hopes that followed the discovery of vast reserves of gas in 2010 are far from fulfilment. Large-scale production is not expected before the mid-2020s. The cash has yet to be reassured that its requested funds will not be squandered. Mr Nyusi waffles about sorting out the mess with the banks involved in the loan scandal.

And he has not done enough to dislodge his party's corrupt old guard, as his counterpart in Angola seems to be doing. He has brought a few allies into the ruling politburo and sacked the head of the army and the intelligence service. But he is somewhat hamstrung by his lack of pedigree among the generals: he is the first president of an independent Mozambique not to have fought in the liberation war. "Mr Dhlakama is not our enemy, he is my brother," he says. "Our enemy is corruption." If that is indeed the case, victory is still a long way off. ■

Eritrea and Ethiopia

Could they make peace?

Twenty years after a pointless war, a new premier ponders rapprochement

"LIKE Sarajevo, 1914," said the late Ethiopian prime minister, Meles Zenawi, of the first gunshots fired on May 6th 1998. "An accident waiting to happen." Neither he nor his counterpart in neighbouring Eritrea, Isaias Afwerki, imagined that a fight skirmish at Badme, a border village of which few had heard, could spiral into full-scale war. But two years later about 80,000 lives had been lost and more than half a million people forced from their homes.

No land changed hands. Two decades on, Ethiopia still occupies the disputed territories, including Badme, having refused to accept the findings of a UN boundary commission. But the conflict's miserable legacy persists. Thousands of troops still patrol the border. Centuries of trade and intermarriage abruptly ceased. Ethiopia lost access to Eritrea's ports. Eritrea lost its biggest trading partner and retreated into isolationism. It has been on a war footing ever since.

But it is not so lonely these days. On April 22nd Donald Yamamoto, America's most senior diplomat in Africa, visited Asmara, the capital—the first such visit in over a decade. Eritrea has been sanctioned by the UN since 2009, in part for allegedly arming jihadists in neighbouring Somalia. But a panel of experts appointed by the UN Security Council found no evidence of arms transfers and advocates lifting the embargo. America sounds open to the idea. Some or all sanctions could be removed this year.

Many in Addis Ababa, the Ethiopian capital, see also stalling a change of course. With the appointment last month of a new prime minister, Abiy Ahmed, there is an opportunity for fresh thinking. Abiy, who was an intelligence officer during the war, promised in his inaugural speech to make peace with Eritrea.

He may have more luck than his predecessors. In the years after the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) seized power in 1991, its policy towards Eritrea was dominated by the Tigrayan faction of the ruling coalition. Tigray shares a border with Eritrea and its people suffered heavily during the war. Abiy's Oromo faction comes with less baggage.

But any rapprochement would almost certainly require withdrawal from Badme. This would be hard to sell in parts of Ethiopia. And Abiy would need something in return, such as access to Eritrea's ports, which Isaias has never shown much interest in offering. Moreover, the threat from Ethiopia allows him to keep smothering democracy at home and maintaining a huge army. "Making peace would be the end of him," says an Eritrean refugee who recently arrived in Addis Ababa. "Why would he?"

Cold peace, hot border

"A declaração do Presidente que o país recuperou é prematura

The Economist, 05.05.18

…

"Uma morte perigosa"

The Economist, 12.05.18

financing debts. And the oil price is still too low for many African exporters. Even if it doubled, Cameroon and Nigeria would still not balance their books.

The third risk is politics. Elections typically rip holes in public budgets and can cause months of uncertainty. The only thing worse is not holding a vote at all. In the Democratic Republic of Congo, while billionaires bicker over cobalt, the president is driving his country off a cliff.

Some think growth rates are a distraction. "We don't vote it," says Courage Gamli, a Ghanaian barman, of his country's recent spurt. The numbers are only a rough guess: a rebasing of the calculation next month may add more to Ghana's GDP than several years of actual growth. A more basic problem is how to share the benefits. "The economy is growing but it's not translating into jobs," says George Bootsma of the African Centre for Economic Transformation, a think-tank in Accra.

In 2002 some 57% of Africans were extremely poor, based on the World Bank's benchmark income of $1.90 a day. In 2013, after a long resource-fuelled boom, 42% were. More children were in school, fewer died young. There is reason to worry, then, when the IMF says that regional growth will hover below 4% for the next few years. Since populations are rising, income per person will creep up by barely 1% a year. That makes Africa look more like Italy than China. Better keep praying. ■

Mozambique

A dangerous death

Can the peace process survive the opposition leader's demise?

AFONSO DHLAKAMA (pictured), the Mozambican rebel-turned-opposition leader who died on May 3rd at his Gorongosa mountain lair, had been the undisputed and charismatic leader of Renamo for nearly 40 years. Some disciples said he had magic powers: that he could turn into a partridge (a symbol of Renamo) to escape danger. He had been trying to clinch a peace deal with the government, and was said to have made progress during secretive talks with Mozambique's president, Filipe Nyusi. But since, in typical African big-man style, he left no successor, that whole process may now be in question.

Mr Dhlakama had once before laid down his guns, ending a civil war marked by mass atrocities, child conscription and 1m deaths between 1977 and 1992. But the two decades of peace that followed were not to his liking. In 2012 he took up arms again to protest against the dominance of Frelimo, the ruling party. Renamo fighters attacked police stations, roads and railways. Although a truce was reached in late 2016, negotiations dragged on, advancing only after Mr Nyusi travelled to Mr Dhlakama's remote base for private talks.

Give me a child and I'll make a soldier

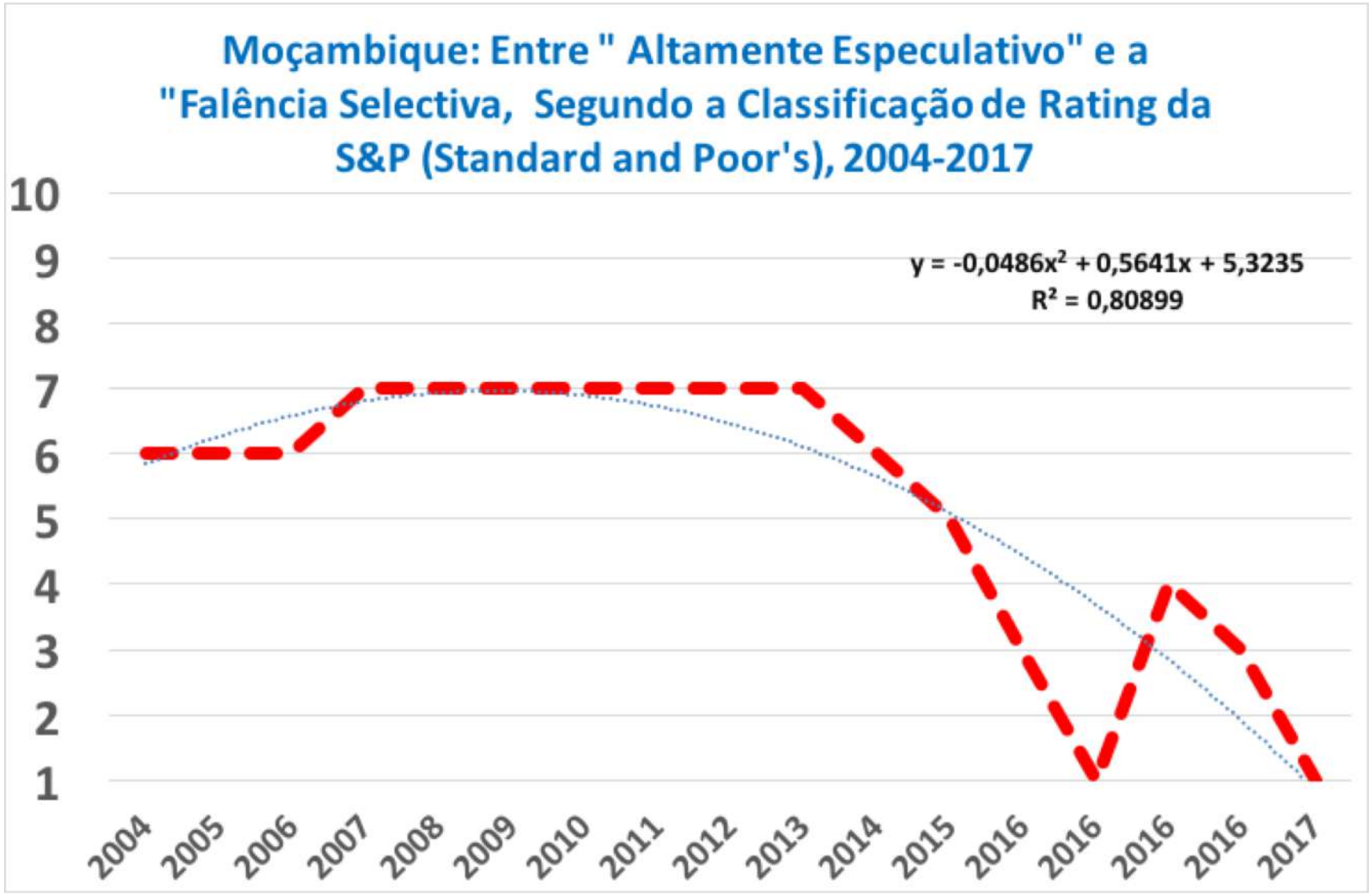
Under the putative accord, power would have been devolved to the provinces. The two men were still discussing how to demobilise and reintegrate Renamo's militia, maybe a thousand strong.

Given Mr Dhlakama's dominance over Renamo, it is unclear whom negotiations will restart. Ossufo Momade, a former guerrilla chief, has been chosen as its interim leader, promising to follow in his predecessor's footsteps. Some wonder if talks could proceed faster without the capricious Mr Dhlakama.

Whoever takes over will face a tough task. Mr Dhlakama united old guerrilla fighters with his party's modern political wing. Mr Momade is from the military side. Ivone Soares, a niece of Mr Dhlakama who heads Renamo in parliament, may lack support from war veterans but do better at the ballot box. Another contender, Manuel Bissopo, the secretary-general, may appeal to both factions.

Renamo has little time to deliberate. Local elections are to be held in October, followed by a national poll next year. Renamo has momentum, recently winning a by-election in Nampula, up north. Mr Dhlakama's absence may make it easier for Renamo to work with the Mozambique Democratic Movement, which splintered from it. Some fear that the emerging deal between Messrs Nyusi and Dhlakama might concentrate power in the hands of Frelimo and Renamo at the expense of smaller parties. Others fear Mr Nyusi may be persuaded by Frelimo's old guard to drive a harder bargain. The peace process is even more fragile than it was. ■

➢ Moçambique: Na bancarrota selectiva



S&P Global Ratings

Mozambique Foreign Currency Ratings Affirmed At 'SD/SD'; Local Currency Ratings Affirmed At 'B-/B' With Stable Outlook

- 02-Feb-2018 16:32 EST

Instabilidade vs confiança

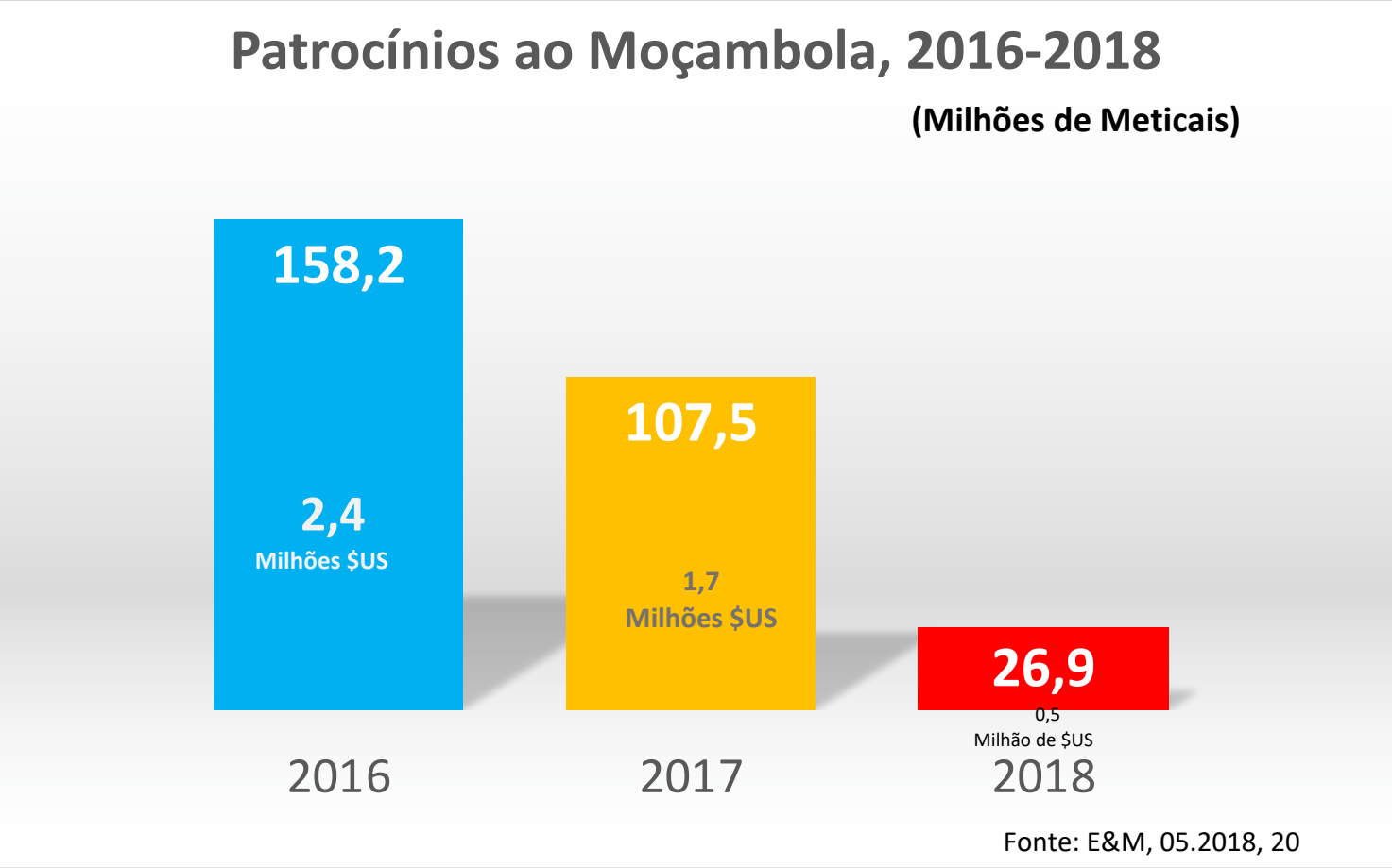
“O país ainda tem indicadores importantes que não estão estabilizados e que não permitem concluir de maneira inequívoca que a estabilidade voltou

Ari Aisen, 05.2018

“É difícil de prever quando retomaremos o programa de apoio financeiro a Moçambique”

Ari Aisen, 05.2018, Economia e Mercado (E&M), p. 14

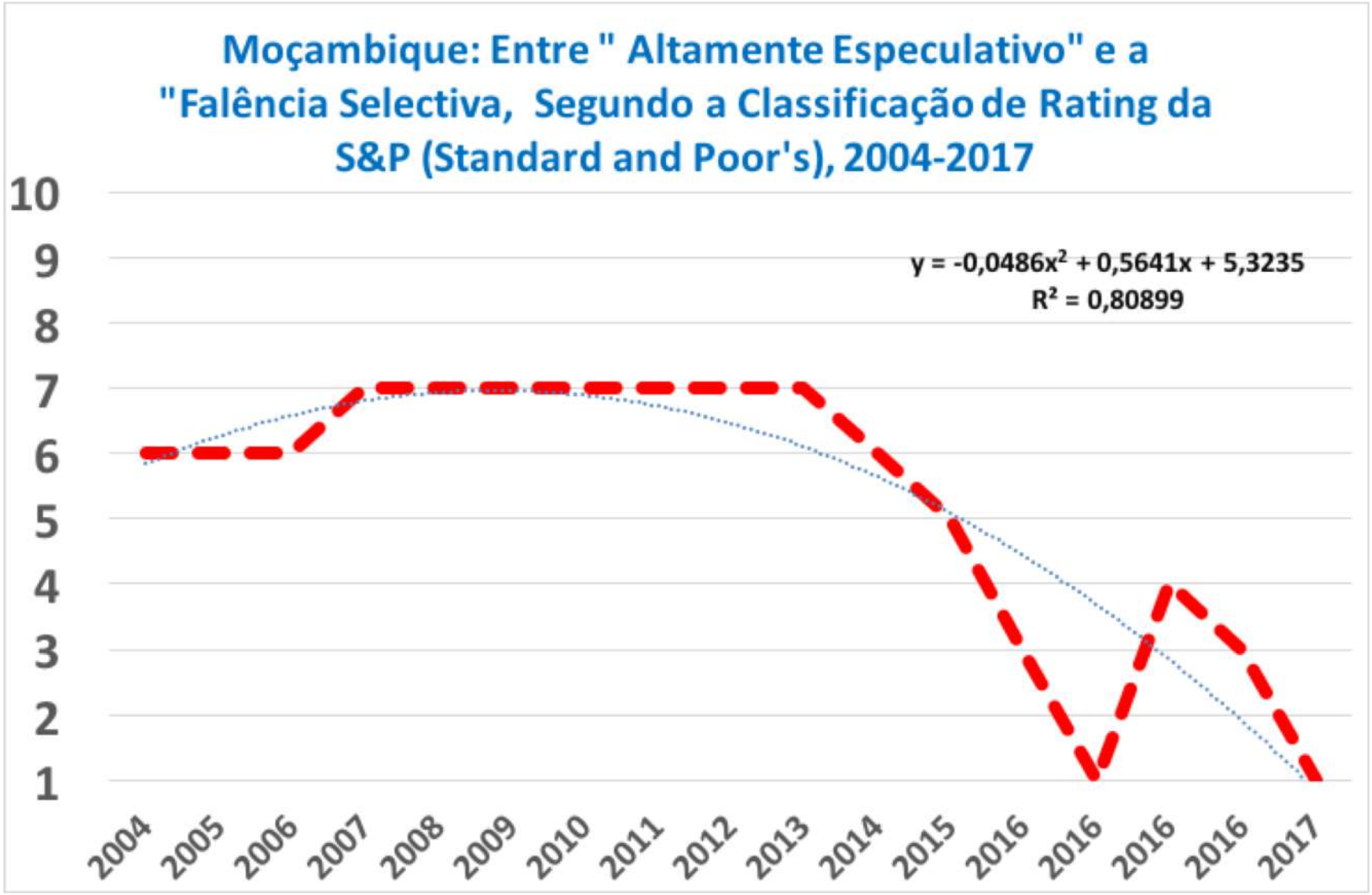
Moçambique está de volta... na economia do futebol?



Chegando ao fundo do poço… o que fazer?

1. **Reverter? Para onde?**
   - ✓ **Voltar ao "lixo" mais ou menos intenso em que estamos até 2013?**
   - ✓ **Presentemente, voltar ao ambiente altamente especulativo é a alternativa mais realista e provável, incluindo: lavagem de dinheiro, esquemas Ponzi, tráfico de vários tipos.**
2. **Apostar numa melhoria progressiva que aspira a um patamar de "Investimento"?**

A CRISE é um oportunidade... Para quê?



Especular ou Investir?

Preservar más práticas? Ou Reformar?

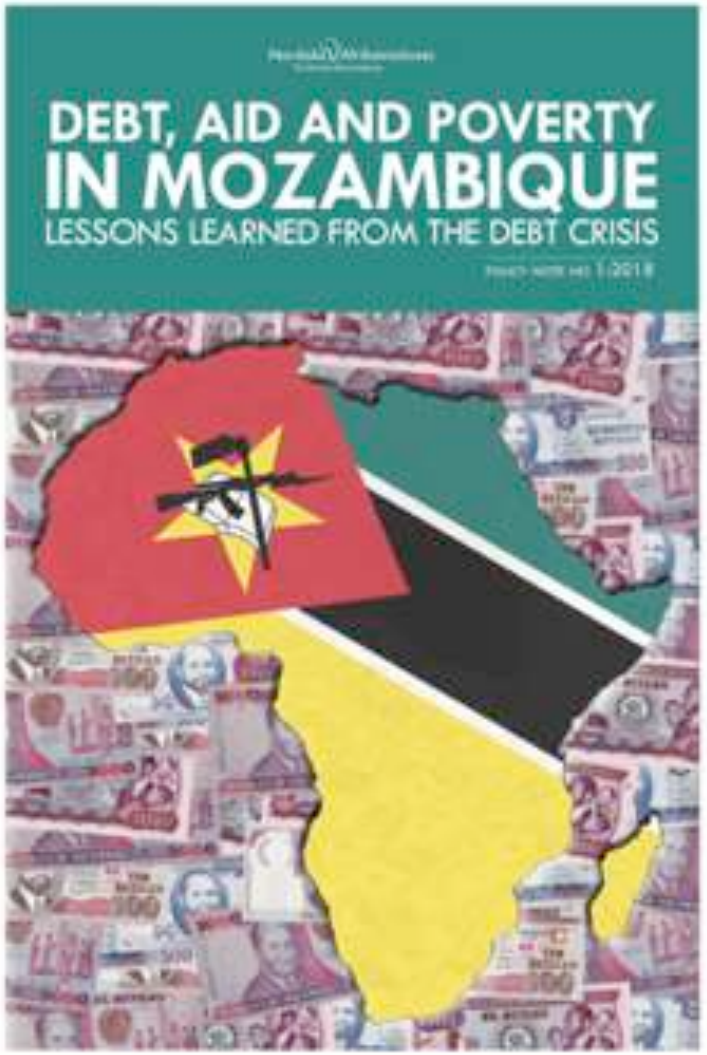
Moçambique está descredibilizado... que alternativas?

- Mais ou menos Estado?
- Menos e melhor estado?

- Não é preciso ser marxista (explícito ou envergonhado) para se reconhecer a insustentabilidade do actual modelo económico.
- Mas o que e como reformar o modelo económico?
- Que tipo de modelo económico?

O PROBLEMA está na falta de legislação?

O ambiente institucional e a legislação moçambicana financeira são assim tão opactos e desregulados, como sugerem certos analistas, para se chegar a descalabros como o caso das dívidas ocultas/ilegais?



Não parece…

On Budget e Off Budget antes de 2005

Financing for Health in Mozambique

Managed by Government

- National budget $150M
- Sector budget support $75M
- Vertical funds $75–90M
- Projects $20M

Managed by Partners

- Projects $330M
  - USA $250M
  - Other $80M
- Private $10M

Estimates

December 2005

The Political Economy of the Budget in Mozambique

Antonio Alberto da Silva Francisco

Tony Hodges and Roberto Tibana
Lisbon: Principia, 208 p., ill., tabs., graphs. ISBN: 972-8818-50-5
200,000.00 MT (USD 9.10)

Once upon a time there was a State which had a budget.
It was not much, the people peeped inside it and could see the bottom.
So little money for so many dreams.
Considerable economies, put together at the expense of centuries. Where it was thought there was only money, in the end there was sweat. There was blood. There were lives which demanded respect.
(Mia Couto, 'The Foreign Debt' ('Dívida Externa'), *O País do Queixa Andar*, 2003: 141-142).

The book under review is dedicated to the study of the budgetary process in Mozambique. Starting with the title, the authors make it clear that their analysis revolves around the political economy. This means two things. On the one hand, it describes actual phenomena: the growth or stagnation of national production; yield and distribution of wealth; the dynamics of public revenue and expenditure; international economic dependency and aid, among other aspects. On the other hand, at least since the famous *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776) by Adam Smith, political economy has become an analytical discourse completely independent from other discourses on human societies. As a science which is able to create theories, methodologies and laws about the factors which determine the production and distribution of wealth, political economy is used, for good or bad, in counselling political decision-makers on what to do about the country's economy.

1. Structure of the review and presentation of the book

This critical review is divided into four parts. The first part presents a summary of the book's structure, while the second part highlights some relevant facts about the budgetary process as a phenomenon. The third and fourth parts examine the analytical discourse, in particular the pros and cons of the institutional perspective adopted in the book, and raises some questions for debate or future reflection.

This book by Hodges and Tibana totals two hundred pages and is organised into eight chapters. Chapter 1 introduces the basic issues and arguments. Chapter 2 presents the conceptual framework, "focussing on the nature and role of the institutions and agents of the budgetary process, which affect budgetary results' (p. 27). Chapter 3 deals with the context and past history; economics and politics of the current budget, while Chapter 4 deals with public expenditure and the weak points in its management. The three following chapters are dedicated to the political economy of institutions, or the 'rules of the game' within the framework of which the budgetary process takes place, and of the agents involved. In particular, there is the influence of the political system on the budgetary process (Chapter 5), the interests and abilities of the different agents (Chapter 6), and a case study on government expenditure for anti-retroviral treatment for HIV/AIDS patients (Chapter 7). Finally Chapter 8 presents the conclusions of the study and prospects for change.

The main conclusion of the book is that there is an almost complete absence of internal demand in the entire budgetary process, from the sources of revenue through to the management and monitoring of expenditure. In the absence of internal pressure by Mozambican society itself, the government is not managing the budgetary process fully committed to the development of the strategic goals and priorities of fighting poverty, of which so much is said in current literature and discourse. In this context, foreign aid takes on a key role and becomes a vital factor, either because it substantially exceeds domestic revenue, or because it has provided donors with a growing ability to exercise a certain brake as a 'substitute' for the missing counterbalancing mechanisms in Mozambican society.

With the budgetary process being dominated by the relationship between the executive and the donors, to whom the government is more accountable than to Mozambican society, foreign aid plays a crucial role in Mozambican institutions. This trend became obvious in the past decade, in association with the positive role that aid was playing in the post-war reconstruction and the impressive expansion of public services. At present, as the book suggests, foreign aid could turn out to be equally vital, if in the short or medium term it manages to compensate for the weakness of national institutions. Obviously this donor role has its limitations and risks, mainly if those interest groups which influence political power should feel too controlled and accountable. Therefore, within the vast array of directions in which the changes might move, the book does not discard the possibility that one of them might be '(of a) ...destructive nature and that it might set the country back in terms of economic and social development' (p. 194). Negative examples, which can be found in abundance on the African continent, may partially justify this scepticism. Furthermore, although Mozambique has managed to consolidate the peace established in 1992 with relative success, the stability should not be taken for granted. And in this scenario, as the public budget is one of the fundamental instruments in the allocation of resources, it might result in two opposite directions: as either a curative or as an aggravating factor holding back development.

2. Some relevant factors regarding the budget in Mozambique

The quotation by Mia Couto at the head of the review elegantly and perceptively captures the most important characteristics of the current budget in Mozambique, which the authors quantitatively illustrate in this book. The study deals with the paucity of public resources in Mozambique, and the extreme weakness of its tax base, which is heavily dependent on external aid. The book estimates that only 8 percent, or in other words about 800,000 economically active Mozambicans, are paying direct taxes (p. 48). In connection with this point, it is worthwhile going through some data which the book does not present but which briefly convey the relevant factors. Firstly, in the last five years, the annual average of domestic budgetary revenue represented about US$ 30 per inhabitant, of which only US$ 3 (9 percent) comes from direct taxes, US$ 19 (62 percent) from indirect taxes, and US$ 9 (29 percent) from other taxes, non-tax revenue and recorded revenue.

Secondly, more than half of total public budgetary resources come from foreign aid. While the domestic revenue/GDP account varied between 11 percent in 1997, and 14 percent in 2003 (p. 53), the aid/GDP account represents about 15 percent (p. 48). In the last five years public development aid received by Mozambique reached a yearly average of US$ 60-70 per inhabitant. This weight of foreign aid on Mozambique's GDP is about two times greater than the average in sub-Saharan Africa (p. 189). As this region is the most dependant on aid at the global level, Mozambique therefore emerges as one of the most aid-dependant economies in the world.

Thirdly, and still on the topic of revenue, there is the enormous fragmentation of the budget sources. In particular, in relation to the formal budget, there is revenue which is approved by the public sector and recorded in public accounts on the one hand, and the 'off-budget' account, on the other. Given that, by law, public income and expenditure have to be entered into one single and comprehensive budget, in reality most of the budgetary flow occurs through channels and mechanisms which fall outside the law. The size of such off-budget flows can only be guessed at, '... but there is no doubt that it is very substantial, especially in the case of foreign aid' (p. 70). Going through the General State Accounts, the book reveals that the percentage of unregistered foreign donations reached 47 percent in 2001 and 27 percent in 2003 (p. 70).

As regards expenditure, the relationship of expenditure/GDP was 34 percent in 2002. The budget deficit before donations doubled from approximately 11 percent in 1998, to 20 percent in 2002. Even the deficit after donations hovered between five to eight percent of the GDP in the period 2000-2003. But the book acknowledges that it is extremely difficult, if not impossible, to effectively evaluate the quality of public expenditure, since the government accounts comprise barely one very incomplete component of available public resources and actual expenditure. This makes it difficult to evaluate the territorial distribution of expenditure, due not only to the large volume of off-budget expenditure not registered in the accounts, but also to the fact that the resources from the state budget are reaching the provinces and districts through different channels.

In terms of distribution of expenditure *per capita*, this is usually presented by the inverse ratio of the poverty incidence, particularly in those provinces with a higher level of *per capita* expenditure (p. 60-61). The weaknesses in budgetary results and the actual process of managing public expenditure stand out even more in relation to three main weak points: the disjuncture between planning and the budget; little consistency between allocation of the approved state budget and the actual expenditure; and the lack of complete budgetary coverage.

3. The role of institutions in the previous history of the budgetary process

The scientific understanding of natural or social reality depends not so much on the quantity of the available empirical data, but rather on the quality of the theoretical and explanatory framework used in the analysis.

In this specific case, Hodges and Tibana reduced the statistical data and the descriptions of the outcomes of the budgetary processes to the bare minimum. Generally speaking, this option does not seem to have impaired the treatment of issues and the main argument. It would have helped very little, from the point of view of understanding the subject, if the book had elaborated with meticulous descriptions and detailed statistical forecasts.

The conclusions therefore emerge as the corollary of applying the conceptual outline to the budgetary results and processes in relation to the budgetary facts. Generally, the arguments flow in the book in a manner which is systematic and consistent with the conceptual outline, in a simple, elegant and clear style. But there is one important exception to this consistency. This comes immediately after the presentation of the conceptual framework on the historic and structural context of the budgetary process.

Strangely enough, Chapter 3 seems to halt somewhat short of the conceptual framework applied to the other chapters, as if the previous history and socio-economic context had not been shaped by the institutions. This is unfortunate, because the book misses a good opportunity here to do justice to the importance for economic development which has been attributed to institutions by a vast and growing literature. In particular, there institutional factors such as political stability; private property rights; the legal system and the limitations imposed on the actions of the elite; and equal opportunities for a broad segments of society (Acemoglu, 2005; Acemoglu et. al, 2004).

With regard to previous history which is relevant for understanding the current budgetary process in Mozambique, Hodges and Tibana opted for a simply panoramic reading - in fact a reading which is not much more than a repetition of the common historical interpretation expounded by the regime's intellectuals during the last three decades. For example, Chapter 3 begins by affirming that as a Portuguese colony, the development of Mozambique was stunted. Those who do not know the history of Mozambique might easily get the idea that the formal budgetary institutions in Mozambique were a post-independence creation rather than something put in place by the post-1974 Portuguese colonial administration.

However, anyone who has carefully read the *History of Mozambique*, by Malyn Newitt, one of the works listed in the bibliography, will realise how the

13

O PROBLEMA DA DESORÇAMENTAÇÃO

Por desorçamentação entende-se as situações em que se constata existir massas de fundos públicos que escapam às previsões dos vários orçamentos e/ou à aplicação da generalidade das regras de planeamento, de execução orçamental e de controlo interno de tal execução.

(Moreno, 1998; Nunes, 2009; Pereira et al., 2009)

Nem tudo FORA de OE é Desorçamentação

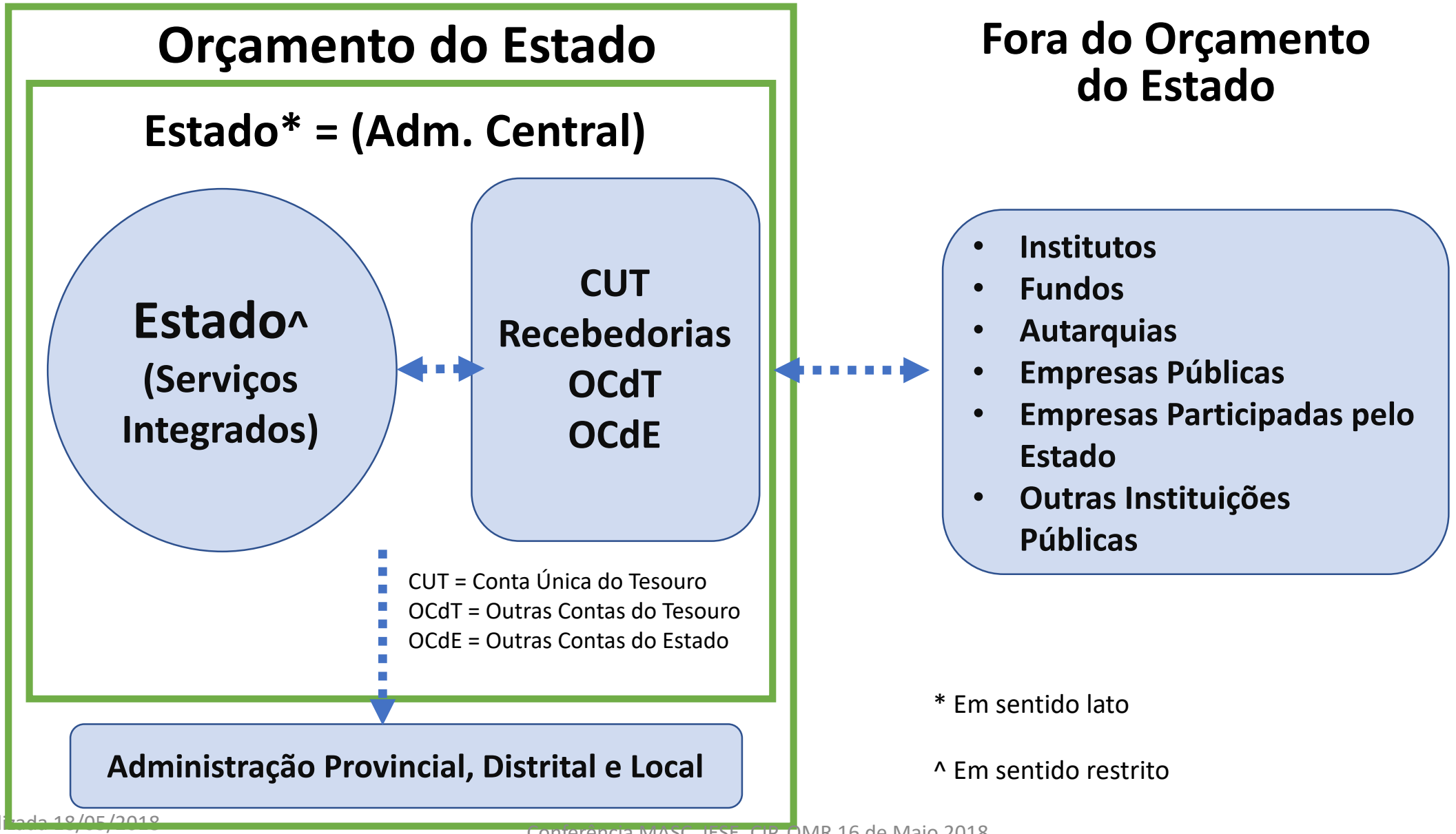
O que não é?

- **O OE não é o orçamento de todo o Estado (e.g. . Autarquias, Institutos, Fundos).**
- **O OE não é um orçamento 100% consolidado, mas a justaposição de diferentes orçamentos de todos os serviços e organismos previstos na lei.**
- **O OE não abrange todas as actividades financeiras do Sector Público Administrativo.**
- **Entidades públicas com estatuto de autonomia administrativa e financeira ou regidas pelo direito privado.**

O que é?

- **Situações de indisciplina e falta de transparência**
- **Contornar a disciplina e rigor, através de certas brechas legais e argumentos de excepção.**
- **Acumulação e atrasos e concessão de subsídios a empresas públicas com justificações veladas**
- **Opacidade de decisões políticas que põem em causa princípios prudentes.**
- **Decisões que vão contra a boa regulação da economia e da concorrência**
- **Atrasos no pagamento e acumulação de dívidas com empresas públicas**
- **Formas de iludir as normas constitucionais e orçamentais**
- **Criação de Fundos, sociedades anónimas, PPPs**
- **Violação do princípio da plenitude**
- **Empresas das dívidas ilegais (EMATUM, Proindicus e MAM)**

Conta Geral do Estado (CGE)



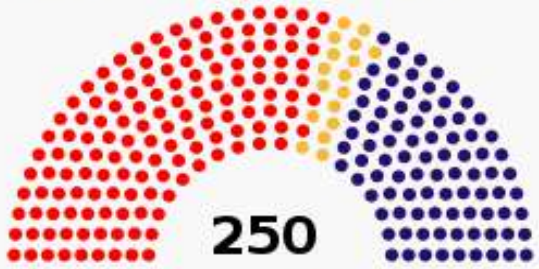
* Em sentido lato

^ Em sentido restrito

ANÁLISE

Assembleia da República de Moçambique

Tipo	
Tipo	Unicameral
Liderança	
Estrutura	
Membros	250 membros



Grupos políticos	FRELIMO (144)
	RENAMO (89)
	MDM (17)
Sede	
Maputo	
Site	
www.parlamento.mz	

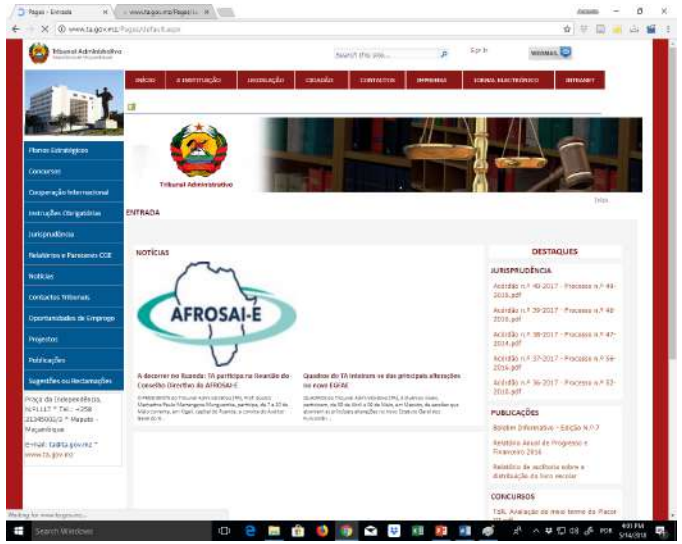
71

SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO - SISTAFE

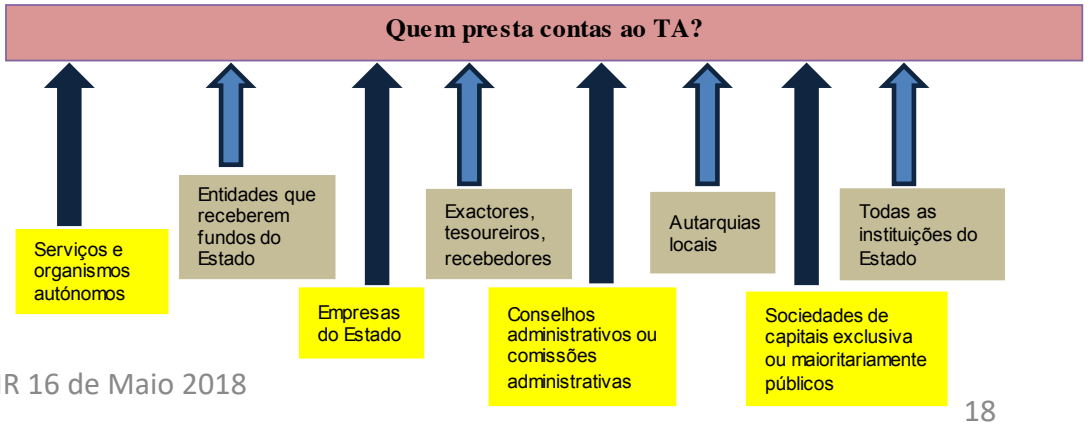
Criação: Lei 09/2002

Regulamentação: Decreto 23/2004

Tribunal Administrativo

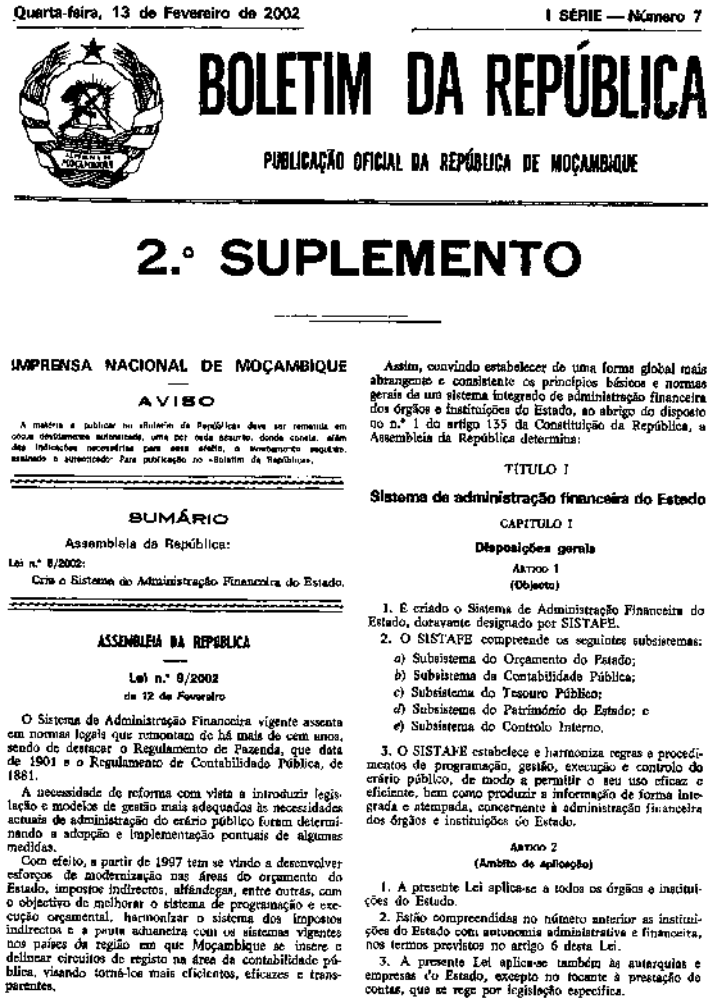


Segundo a lei, têm a obrigação de prestar contas as seguintes instituições:



Princípios e regras consagradas na lei orgânica orçamental (SISTAFE):

- Anualidade
- Unidade
- Universalidade
- Não compensação
- Não consignação
- Especificação
- Equilíbrio (receitas e despesas)
- Publicidade.



Quarta-feira, 13 de Fevereiro de 2002 — I SÉRIE — Número 7

BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

2.º SUPLEMENTO

IMPRENSA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

AVISO

SUMÁRIO

Assembleia da República:

Lei n.º 9/2002:

Cria o Sistema de Administração Financeira do Estado.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 9/2002

de 12 de Fevereiro

O Sistema de Administração Financeira vigente assenta em normas legais que remontam de há mais de cem anos, sendo de destacar o Regulamento de Fazenda, que data de 1901 e o Regulamento de Contabilidade Pública, de 1881.

A necessidade de reforma com vista a introduzir legislação e modelos de gestão mais adequados às necessidades actuais de administração do erário público foram determinando a adopção e implementação pontuais de algumas medidas.

Com efeito, a partir de 1997 tem se vindo a desenvolver esforços de modernização nas áreas do orçamento do Estado, impostos indirectos, alfândegas, entre outras, com o objectivo de melhorar o sistema de programação e execução orçamental, harmonizar o sistema dos impostos indirectos e a pauta aduaneira com os sistemas vigentes nos países da região em que Moçambique se insere e delinear circuitos de registo na área da contabilidade pública, visando torná-los mais eficientes, eficazes e transparentes.

Assim, convindo estabelecer de uma forma global mais abrangente e consistente os princípios básicos e normas gerais de um sistema integrado de administração financeira dos órgãos e instituições do Estado, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 135 da Constituição da República, a Assembleia da República determina:

TÍTULO I

Sistema de administração financeira do Estado

CAPÍTULO I

Disposições gerais

ARTIGO 1

(Objecto)

1. É criado o Sistema de Administração Financeira do Estado, doravante designado por SISTAFE.

2. O SISTAFE compreende os seguintes subsistemas:

a) Subsistema do Orçamento do Estado;
b) Subsistema da Contabilidade Pública;
c) Subsistema do Tesouro Público;
d) Subsistema do Património do Estado; e
e) Subsistema do Controlo Interno.

3. O SISTAFE estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário público, de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado.

ARTIGO 2

(Âmbito de aplicação)

1. A presente Lei aplica-se a todos os órgãos e instituições do Estado.

2. Estão compreendidas no número anterior as instituições do Estado com autonomia administrativa e financeira, nos termos previstos no artigo 6 desta Lei.

3. A presente Lei aplica-se também às autarquias e empresas do Estado, excepto no tocante à prestação de contas, que se rege por legislação específica.

Uma nova forma de desorçamentação?

Nyusi encontrou os cofres vazios em 2015?

IDeIAS 82

IDeIAS 91

IDeIAS 93

versão actualizada 18/05/2018

http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_IDeIAS82e.pdf

Mapa I

CONTA GERAL DO ESTADO NO ANO DE 2014

MAPA GLOBAL DE RECEITAS, DESPESAS E FINANCIAMENTO DO ESTADO

(Em Mil Meticais)

DÉBITO				CRÉDITO			
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR				**SALDOS DE CAIXA PARA O ANO SEGUINTE**			
Conta Única do Tesouro		13.618.200		Conta Única do Tesouro		10.634.970	
Recebedorias		4.063.311		Recebedorias		6.867.213	
Outras Contas do Tesouro a/		7.289.343		Outras Contas do Tesouro a/		7.698.634	
Outras Contas do Estado b/		45.074.833	**70.045.687**	Outras Contas do Estado b/		46.321.071	**71.521.889**
RECEITAS DO ESTADO				**DESPESAS DE FUNCIONAMENTO**			**118.469.864**
Receitas Fiscais		135.084.802		**DESPESAS DE INVESTIMENTO**			
Receitas Não Fiscais		4.443.056		Financiamento Interno		45.374.484	
Receitas Proprias		5.222.757		Financiamento Externo			
Receitas Consignadas		8.698.448		Donativos	12.448.984		
Receitas de Capital		2.887.044	**156.336.108**	Empréstimos	29.212.728	41.661.712	**87.036.196**
RECURSOS EXTERNOS				**OPERAÇÕES FINANCEIRAS**			
Donativos				Operações Activas			
Para Projectos e Acordos de Retrocessão	13.737.174			Capital Social de Empresas	386.212		
Contravalores Não Consignados	10.369.305	24.106.479		Acordos de Retrocessão	15.782.750		
Empréstimos				Outras	344.950	16.513.912	
Para Projectos e Acordos de Retrocessão	48.242.029			Operações Passivas			
Contravalores Não Consignados	2.154.251	50.396.280	**74.502.759**	Amortização da Dívida Interna	1.891.000		
				Amortização da Dívida Externa	3.138.224	5.029.224	**21.543.136**
EMPRÉSTIMOS INTERNOS							
Obrigações do Tesouro		5.715.091		**OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO d/**			
Outros Bancos e Instituições Financeiras c/		0	**5.715.091**	Receitas (-)/Despesas (+)			**8.028.560**
TOTAL			**306.599.645**	**TOTAL**			**306.599.645**

a/- Contas de financiamento externo, pagamento da dívida externa, alívio da dívida, fundo de pensões e outras contas tituladas pelo Tesouro.

b/- Contas tituladas pelos diversos Órgãos e Instituições do Estado.

c/- Empréstimos para o financiamento de actividades não cobertas pelo Orçamento do Estado.

d/- Outras instituições do Estado (Institutos, Fundos, Autarquias, etc.), não cobertas pelo Orçamento do Estado.

ANÁLISE

71,5 mil milhões MTs

≃

2,3 mil milhões $US

ANÁLISE

Mapa I: Mapa Global de Receitas, Despesas e Financiamento do Estado, 2015

(Em mil meticais)

DÉBITO			CRÉDITO		
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR			**SALDOS DE CAIXA P/ O ANO SEGUINTE**		
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	**71,521,889**	Outras Contas do Estado	16,433,027	**46,438,000**
RECEITAS DO ESTADO			**DESPESA DE FUNCIONAMENTO**		**117,835,943**
Receitas Fiscais	129,657,101		**DESPESA DE INVESTIMENTO**		
Receitas não Fiscais	5,784,648		Financiamento Interno	42,677,433	
Receitas Próprias	6,196,838		Financiamento Externo	21,400,351	**64,077,784**
Receitas Consignadas	11,157,787				
Receitas de Capital	3,096,601	**155,892,975**			
RECURSOS EXTERNOS			**OPERAÇÕES FINANCEIRAS**		
Donativos	18,677,390		Operações Activas	3,729,676	
Empréstimos	30,999,653	**49,677,043**	Operações Passivas	14,847,374	**18,577,050**
EMPRÉSTIMOS INTERNOS			**OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO**		
Obrigações do Tesouro	9,132,264		Receitas (-)/ Despesas (+)		**39,295,393**
Outros Bancos e Instituições	0	**9,132,264**			
TOTAL		**286,224,170**	**TOTAL**		**286,224,170**

Fonte: *Conta Geral de Estado de 2015, Mapa I.*

46,4 mil milhões MTs

≃

750 milhões $US

Composição dos Saldos Transitados

Com base no Mapa I das CGE´s de 2014 e 2015, foi elaborado o quadro que se segue, em que se mostra a composição dos Saldos de Caixa transitados.

Quadro n.º VIII.5 – Composição dos Saldos Transitados

(Em mil Meticais)

Designação	Saldo Final 2014 (1)	Peso 2014 (%)	Saldo Inicial 2015 (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	Saldo Final 2015 (4)	Peso 2015 (%)	Variação (4/1)	
							Valor	(%)
Conta Única do Tesouro	10.634.970	14,9	10.634.970	0	10.827.994	23,3	193.024	1,8
Recebedorias	6.867.213	9,6	6.867.213	0	7.390.151	15,9	522.938	7,6
Outras Contas do Tesouro	7.698.634	10,8	7.230.355	468.279	11.786.828	25,4	4.088.194	53,1
Outras Contas do Estado	46.321.071	64,8	46.789.351	-468.280	16.433.027	35,4	-29.888.044	-64,5
Total	**71.521.888**	**100,0**	**71.521.889**	**0**	**46.438.000**	**100,0**	**-25.083.888**	**-35,1**

Fonte: Mapa I das CGE´s de 2014 e 2015.

Como se alcança, no quadro supra, há divergências entre os saldos finais de 2014 e iniciais de 2015, nas rubricas "Outras Contas do Tesouro" e "Outras Contas do Estado", não se tendo, por isso, respeitado o princípio da consistência, consagrado na alínea a) do artigo 39 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, segundo o qual "os procedimentos contabilísticos de um ano para o outro não devem ser alterados".

Figura 1. Conta Geral do Estado no Ano de 2016

(Em Mil Meticais)

DÉBITO			CRÉDITO			
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR			**SALDOS DE CAIXA P/ O ANO SEGUINTE**			
Conta Única do Tesouro	10,827,994		Conta Única do Tesouro		11,238,937	
Recebedorias	7,390,151		Recebedorias		7,906,794	
Outras Contas do Tesouro a/	11,786,828		Outras Contas do Tesouro a/		5,995,572	
Outras Contas do Estado b/	16,433,027	**46,438,000**	Outras Contas do Estado b/		48,166,036	**73,307,339**
RECEITAS DO ESTADO			**DESPESA DE FUNCIONAMENTO**			**141,086,730**
Impostos s/ o Rendimento	63,783,590					
Impostos s/ Bens e Serviços	68,708,869		**DESPESA DE INVESTIMENTO**			
Taxas	17,840,440		Financiamento Interno		23,628,508	
			Donativos Externos	13,394,000		
Outros Impostos Nacionais	4,501,376		Financiamento Externo	13,248,100	26,642,100	**50,270,608**
Outras Receitas Correntes	7,935,552					
Receitas de Capital	2,825,454	**165,595,281**				
RECURSOS EXTERNOS			Operações Activas			
Donativos			Capital Social de Empresas	177,052		
Para Projectos e Acordos de Retrocessão	13,792,345		Acordos de Retrocessão	13,290,252		
Contravalores Não Consignados	1,047,450	**14,839,795**	Outras	0	13,467,304	
Empréstimos			Operações Passivas			
Para Projectos e Acordos de Retrocessão	36,310,738		Amortização da Dívida Externa	4,449,072		
Contravalores Não Consignados	627,191	**36,937,929**	Amortização da Dívida Interna	11,353,133	15,802,205	**29,269,509**
EMPRÉSTIMOS INTERNOS			**OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO c/**			
Obrigações do Tesouro	4,134,923					
Outros Bancos e Instituições Financeiras	4,935,274	**9,070,197**				
Donativos Internos		**6,444**	Receitas (-)/ Despesas (+)			**-21,046,540**
TOTAL		**272,887,646**	**TOTAL**			**272,887,646**

a/ - Contas de financiamento externo, pagamento da dívida externa, alívio da dívida, fundo de pensões e outras contas tituladas pelo Tesouro

b/- Contas tituladas por Outras Institutições do Estado

c/- Outras instituições do Estado (Institutos, Fundos, Autarquias, etc.), não cobertas pelo Orçamento do Estado

Fonte: *Conta Geral de Estado de 2016, Mapa I.*

ANÁLISE

73,3 mil milhões MTs

≃

1,2 mil milhões $US

=

Passivo de 6 das 107 EP?

ANÁLISE

Onde está o saldo transitado de 2014, no Mapa Fiscal de 2015?

Mapa I-1

CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO 2015

RESULTADOS GLOBAIS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

(Em Mil Meticais)

	Orçamento	Realização	Taxa Realiz.
1. RECEITAS DO ESTADO	**160.707.817**	**155.892.975**	**97,0%**
1.1 Receitas Correntes	**157.520.415**	**152.796.374**	**97,0%**
Receitas Fiscais	***133.009.261***	***129.657.101***	***97,5%***
Impostos sobre o Rendimento	*51.411.059*	*57.919.080*	*112,7%*
Impostos sobre Bens e Serviços	*75.178.932*	*67.036.078*	*89,2%*
Outros Impostos	*6.419.269*	*4.701.943*	*73,2%*
Receitas Não Fiscais	**6.922.812**	**5.784.648**	***84%***
Receitas Próprias	*4.437.398*	*6.196.838*	***140%***
Receitas Consignadas	**13.150.945**	**11.157.787**	***85%***
1.2 Receitas de Capital	**3.187.403**	**3.096.601**	**97%**
2. DESPESAS DE FUNCIONAMENTO	**118.091.950**	**117.835.943**	**100%**
Despesas com o Pessoal	64.397.371	64.299.301	100%
Bens e Serviços	22.585.403	22.512.012	100%
Encargos da Dívida	7.621.940	7.621.940	100%
Transferencias Correntes	19.919.514	19.860.054	100%
Subsídios	2.213.391	2.213.391	100%
Exercícios Findos	162.694	158.118	97%
Demais Despesas Correntes	781.752	770.803	99%
Despesas de Capital	409.884	400.324	98%
3. DESPESAS DE INVESTIMENTO	**83.179.489**	**64.077.784**	**77%**
Com Financiamento Interno	44.881.255	42.677.433	95%
Com Donativos Externos	18.255.611	10.462.442	57%
Com Empréstimos Externos	20.042.623	10.937.909	55%
4. OPERAÇÕES FINANCEIRAS ACTIVAS	**10.351.169**	**3.729.676**	**36%**
5. DESPESAS TOTAIS E OPERAÇÕES FINANCEIRAS (2+3+4)	**211.622.607**	**185.643.403**	**88%**
6. SALDO CORRENTE (1.1-2)	**39.428.465**	**34.960.431**	**89%**
7. DÉFICE GLOBAL ANTES DE DONATIVOS (1-5)	**-50.914.790**	**-29.750.428**	**58%**
8. DONATIVOS EXTERNOS	**20.463.719**	**18.677.390**	**91%**
Consignados a Projectos	16.493.005	11.109.871	67%
Consignados a Acordos de Retrocessão	0	0	**0%**
Contravalores Não Consignados	3.970.713	7.567.519	191%
9. DÉFICE GLOBAL APÓS DONATIVOS (7+8)	**-30.451.071**	**-11.073.038**	**36%**
10. EMPRÉSTIMOS EXTERNOS LÍQUIDOS	**29.041.515**	**-18.158.484**	**-63%**
Consignados a Projectos	20.713.836	23.252.923	112%
Consignados a Acordos de Retrocessão	10.596.643	2.912.799	27%
Contravalores Não Consignados	4.760.460	4.833.931	102%
Amortizações	-7.029.425	-7.029.425	100%
Outras Operações		-42.128.712	
11. CRÉDITO INTERNO LÍQUIDO (-9-10)	**1.409.557**	**29.231.522**	**2074%**
12. FINANCIAMENTO TOTAL (8+10+11)	**50.914.790**	**29.750.428**	**58%**

?

EXEMPLO DE DESORÇAMENTAÇÃO

Onde está o saldo transitado de 2015, no Mapa Fiscal de 2016?

Mapa I

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO EM 2016
Resumo da Receita Prevista e Cobrada, Segundo a Classificação Económica
(Em 1,000 Meticais)

	PREVISÃO ANUAL	COBRANÇA JAN-DEZ	REALIZ. EM %
RECEITAS CORRENTES	162.353.547	162.769.828	100,3
Receitas Tributárias	155.059.169	154,834,276	99,9
Impostos Nacionais	147.583.003	144,638,146	
Impostos sobre o Rendimento	64.685.045	63.783.590	98,6
Impostos s/ o Rendimento de Pessoas Colectivas	40.404.324	36.671.774	90,8
Impostos s/ o Rendimento de Pessoas Singulares	24,106,670	26,854,526	111,4
Imposto Especial sobre o Jogo	172,051	257,290	149,5
Impostos s/ Bens e Serviços	74,466,502	68,708,869	92,3
Imposto s/ o Valor Acrescentado	48,406,992	49,647,669	102,6
IVA nas operações internas	*19,157,344*	*28,199,369*	*147,2*
IVA nas importações	*29,249,648*	*30,904,999*	*105,7*
IVA Reembolsado		*-9.456.699*	
Impostos s/ o Comércio Externo	13,918,012	12,339,258	88,7
Imp.s/ Consumos Específicos de Produção Nacional	5,146,181	3.701.959	71,9
Cerveja	2,598,149	2.801.591	*107,8*
Tabaco	1.545.037	480.426	*31,1*
Outras Bebidas Alcólicas	1.002.995	419.941	*41,9*
Imp.s/ Consumos Específicos Produtos Importados	6,995,317	3.019.983	43,2

Um novo OFF BUDGET

NASCEU

NO Sec. XXI

PORQUÊ?

Défice Orçamental Antes e Após Donativos, Crédito Externo, Crédito Interno e Saldos Iniciais, 1999-2016

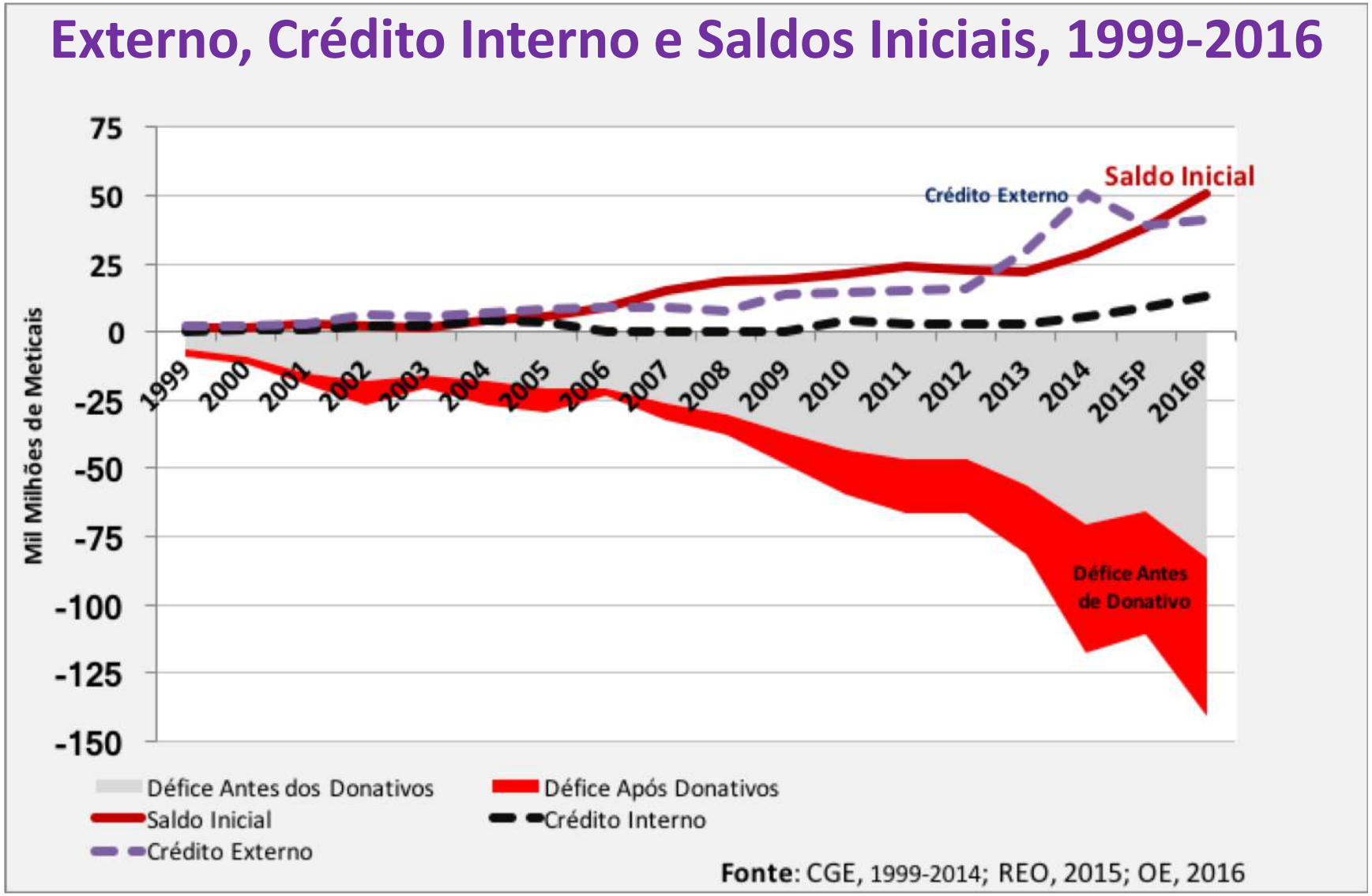
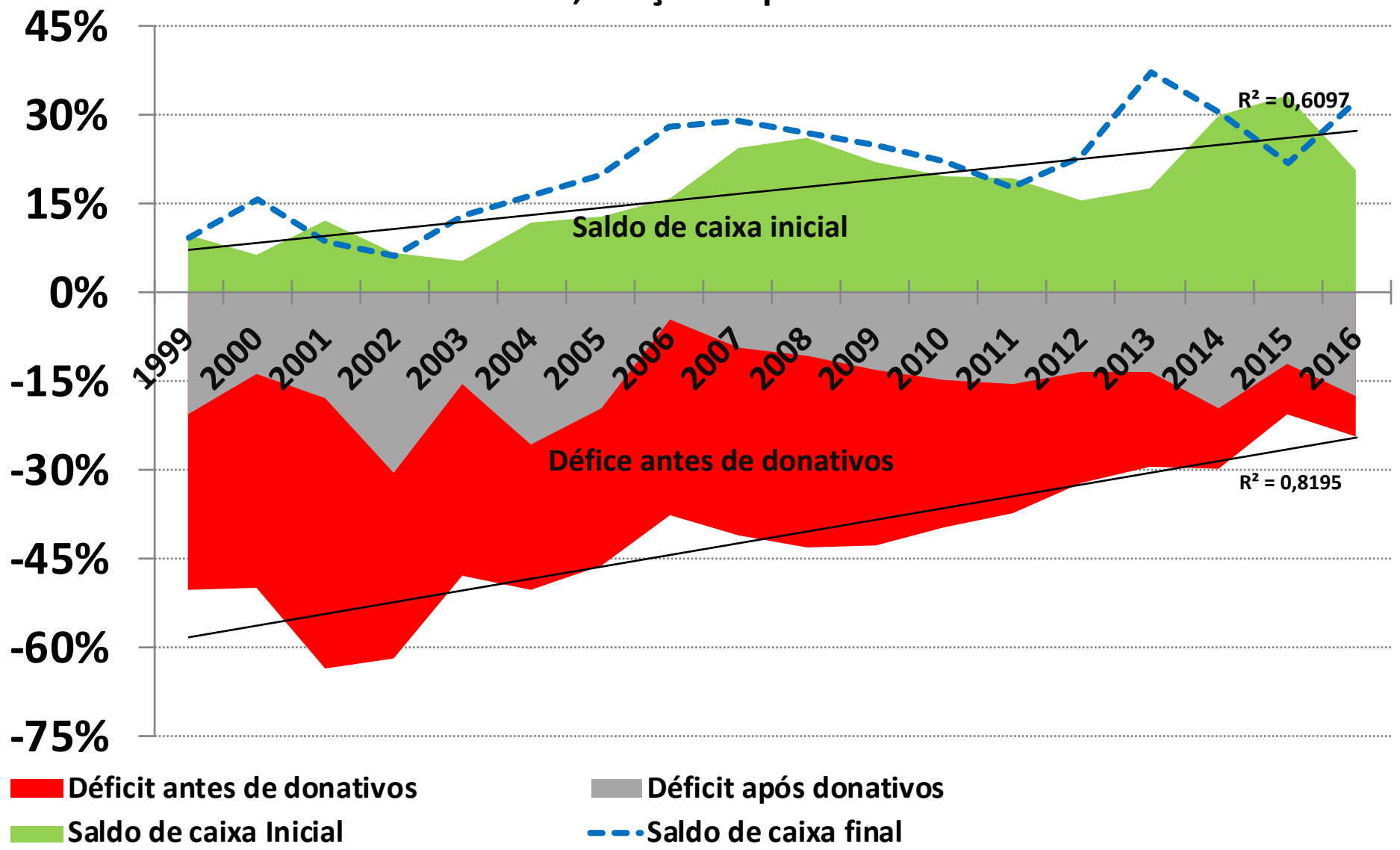


Figura 2: Défice Orçamental (Antes e Depois de Donativos) versus Saldo de Caixa Inicial da Conta Geral do Estado (CGE) Excluído do Orçament do Estado, Moçambique 1999-2016



Fonte: Conta Geral do Estado, varios ano

OE

Convertido em Agência de promoção da poupança e do mercado de capitais doméstico?

Política de Endividamento e Orçamento de Estado (I)

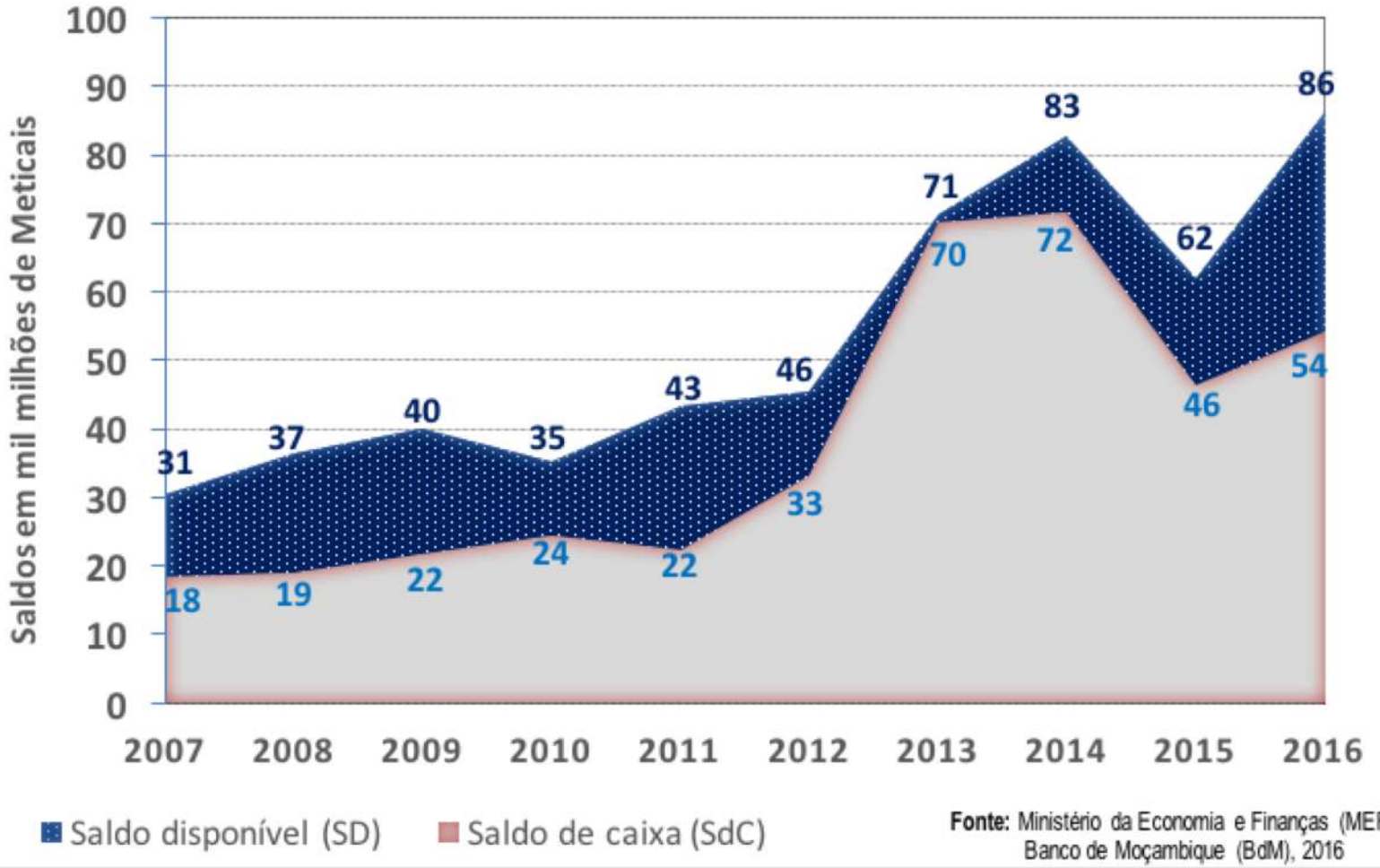
- "A **emissão de títulos de divida pública interna** constituirá uma **opção estratégica do Governo** para o **financiamento do défice orçamental**, **promoção da poupança** e estímulo ao **desenvolvimento do mercado de capitais doméstico**." (RM, 2012: 7)
- Segundo FMI (2016: 23): "O governo está a rever a sua **Estratégia de Gestão da Dívida** com **ênfase no estímulo ao desenvolvimento dos mercados de capitais internos** e está a editar **planos anuais de endividamento** interno e relatórios da dívida."

Neste contexto, para que serve o Orçamento de Estado?

Saldo Disponível (no banco) e Saldo de Caixa da CGE, 2007-2016

Como se explica que 25% do total de recursos financeiros do Estado, na forma de Saldos 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?

Figura 1: Saldo Disponível (Depósitos bancários do Estado) e Saldo de Caixa na Conta Geral do Estado, Moçambique, 2007-2016



Fonte: Ministério da Economia e Finanças (MEF) e Banco de Moçambique (BdM), 2016

QUE FAZER?...

Está identificado o PROBLEMA?

(Para nós está, mas para o Governo, não parece... insiste na negação)

Governo de Nyusi esconde fora do Orçamento de Estado biliões que dariam para aumentar 21% a todos funcionários públicos em Moçambique

Governo de Nyusi esconde fora do Orçamento de Estado biliões que dariam para aumentar 21% a todos funcionários públicos em Moçambique

Tema de Fundo - Tema de Fundo

Escrito por Adérito Caldeira em 18 Maio 2017

O Governo de Filipe Jacinto Nyusi, que pagou apenas 50% do 13º vencimento em 2016 e este ano aumentou apenas 500 meticais nos salários dos funcionários públicos, mantém subsídios salariais que adicionam mais de 100% para alguns chefes e esconde fora do Orçamento de Estado biliões de meticais que usa sem a fiscalização do Tribunal Administrativo ou mesmo da Assembleia da República(AR).

Quando em Dezembro de 2016 o ministro da Economia e Finanças, Adriano Maleiane, anunciou que os cofres do erário só tinham dinheiro suficiente para pagar metade do vencimento extraordinário, e que o mesmo não seria abrangente a todos os funcionários públicos, ocultou dos moçambicanos que tinha em saldo de Caixa, no início desse ano, 46,4 biliões de meticais que seriam mais do que suficientes para pagar o 13º a todos trabalhadores do Estado cuja massa salarial ronda os 3 biliões de meticais.

O @Verdade questionou o Ministério da Economia e Finanças que admitiu a existência destes biliões em contas domiciliadas em bancos comerciais e tituladas por Instituições da Administração Indirecta do Estado (Institutos, Fundos, Autarquias, Empresas Públicas, Parcerias Público-Privadas e similares), como tentou explicar sem sucesso ao Tribunal de fiscaliza as Contas do Estado.

http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/62175-governo-de-nyusi-esconde-fora-do-orcamento-de-estado-bilioes-que-dariam-para-aumentar-21-a-todos-funcionarios-publicos-em-mocambique-

versão actualizada 18/05/2018

Tribunal Administrativo

Quadro n.º IX.1 – Balanço Global de Caixa

(Em mil Meticais)

Designação	2015	2016	Peso (%)	Var. (%)
Saldo de Caixa do Ano Anterior	**71.521.888**	**46.438.000**	**17,0**	**-35,1**
Receitas do Estado	155.892.975	165.595.281	60,7	6,2
Donativos Externos	18.677.390	14.839.796	5,4	-20,5
Empréstimos Externos	30.999.653	36.937.929	13,5	19,2
Donativos Internos	0	6.444	0,0	0,0
Empréstimos Internos	9.132.264	9.070.197	3,3	-0,7
Recursos Mobilizados	**214.702.282**	**226.449.647**	**83,0**	**5,5**
Total de Recursos	**286.224.170**	**272.887.647**	**100,0**	**-4,7**
Despesas de Funcionamento	117.835.943	141.086.730	63,9	19,7
Despesas de Investimento	64.077.784	50.270.608	22,8	-21,5
Operações Financeiras	18.577.050	29.269.509	13,3	57,6
Total de Despesas	**200.490.777**	**220.626.847**	**100,0**	**10,0**
Outras Instituições do Estado*	**39.295.393**	**-21.046.540**	**-**	**-**
Saldo de Caixa Para o Ano Seguinte	**46.438.000**	**73.307.340**	**-**	**57,9**

Fonte: Mapa I da CGE (2015 - 2016).

* Institutos, Fundos, Autarquias e similares.

Tribunal Administrativo

O Saldo de Caixa, a 31/12/2016, tem um peso de 32,4%, em relação aos Recursos Mobilizados em 2016, de 141,6%, em comparação com os Recursos Externos, e de 42,0% dos Internos, como se dá conta no Quadro n.º IX.3.

Quadro n.º IX.3 – Peso do Saldo em 31/12/2016 sobre as Receitas

(Em mil Meticais)

1	**Saldo em 31 de Dezembro**	**CGE**
		73.307.339
2	**Recursos Internos**	**174.671.922**
3	Receitas do Estado	165.595.281
4	Empréstimos Internos	9.070.197
5	Donativos Internos	6.444
6	**Peso (%) (1/2)**	**42,0**
7	**Recursos Externos**	**51.777.725**
8	Donativos Externos	14.839.796
9	Empréstimos Externos	36.937.929
10	**Peso (%) (1/7)**	**141,6**
11	**Recursos Mobilizados (2+7)**	**226.449.647**
12	**Peso (%) (1/11)**	**32,4**

Visite a WebPage d DNO A e obtenha informação da CGE e dos REOs

CONTINUA A DESORÇAMENTAÇÃO, PORQUÊ?

Onde está o saldo transitado de 2016, no Mapa Fiscal de 2017, 2018?

Maputo, 30 de Setembro de 2016

Maputo, 14 de Dezembro de 2017

QUAL É A SOLUÇÃO?

Parte da solução está :

1) Na revisão do

MAPA FISCAL

Passar a incorporar a parte do saldo de caixa transitado (CUT, recebedorias e outros)

MAPA FISCAL ACTUAL (Mapa I-1), 2015		(em mil Milhões de MTs)
	Orçamento	**Realização**
1. Receita de Estado	161	156
1.1 Receitas correntes	158	153
1.2 Receitas de Capital	3	3
2. Despesa de funcionamento	118	118
3. Despesa de investimento	83	64
4. Operações financeiras activas	10	4
financeiras (2+3+4)	212	186
6. Saldo Corrente (1.1-2)	39	35
7. Défice Global antes de donativos (1-5)	-51	-30
8. Donativos externos	20	19
9. Défice Global após donativos (7+8)	-30	-11
10. Empréstimos externos líquidos		-18
11. Outras operações	0	-42
12. Crédito interno líquido (-9-10)	1	29
13. Financiamento total (8+10+12)	51	30

Fonte: CGE 2015, II Parte, Mapa I-1)

O saldo transitado (ou pelo menos parte) deve estar no Mapa Fiscal e no PES

QUAL É A SOLUÇÃO?

Outra parte da solução é:

2) O Governo deve respeitar o SISTAFE, por razões de transparência, mas não só. A sonegação de recursos públicos é ilegal.

A DIMENSÃO OCULTA DO ORÇAMENTO DE ESTADO EXECUTADO MOÇAMBICANO

em mil milhões de MTs

Figura 2: MAPA FISCAL RESUMIDO e FINANCIAMENTO DO DEFICIT ORÇAMENTAL

em mil milhões de MTs

ANO 2015/SUBSECTOR DE ESTADO	ESTADO Consolidado (1)	PARTE VISÍVEL	PARTE OCULTA			
		Governo Central, Provincial, Distrital (2)	Instituções Autónomas do Estado			
			Institutos e Fundos (3)	Autarquias (4)	INSS (5)	Outras entidades (6)
1. Receita Total	**171**	**153**	**5**	**4**	**8**	
2. Despesa efectiva (2.1+2.2)	240	177	34	8	6	15
2.1 Despesa de funcionamento	129	114	4	4	5	1
2.2 Despesa de investimento	111	62	31	3	1	13
3. Amortização da Divída	15	15				
4.Transferências efectuadas inter-Estado (-)	41	40	0	0	0	1
5.Transferências recebidas inter-Estado (+)	41	1	30	3	0	7
6. Saldo Global (1-2)	**-69**	**-24**	**-29**	**-3**	**2**	**-15**
7. Saldo Orçamental (déficit orçamental) (1+5-2-3-4)	**-84**	**-77**	**1**	**0**	**2**	**-9**
Situação Actual (ocultar o saldo de caixa)						
1. Donativos externos	19					
2. Créditos externos	31					
3. Crédito Interno	9					
4. Saldo de caixa do ano anterior usado (de forma oculta)	25					
Saldo de Caixa Inicial	**72**	**38**	**5**	**1**	**15**	**13**
Saldo de Caixa Final	**46**	**20**	**6**	**1**	**17**	**3**
Cenário Alternativo (por o saldo de caixa no OE e usar 56% do seu valor)						
1. Saldo de caixa do ano anterior usado	40					
2. Donativos externos	19					
3. Créditos externos	25					
4. Crédito Interno	0					
Saldo de Caixa Inicial	**72**	**38**	**5**	**1**	**15**	**13**
Saldo de Caixa Final	**31**	**4**	**6**	**1**	**17**	**3**

Elaborado pelos autores com base na CGE 2015 e seu Relatório e Parecer do TA.

QUAL É A SOLUÇÃO?

Dimensão do Orçamento Visível e Orçamento Oculto, 2015

	Ano de 2015	ORÇAMENTO OCULTO	ORÇAMENTO VISÍVEL		
		Recursos			Despesa
		Saldo de caixa inicial	Receita	Recursos externos	
ORÇAMENTO VISÍVEL	Governo central, provincial e distrital	53%	62%	100%	64%
ORÇAMENTO OCULTO	Institutos e Fundos	7%	2%	n/a	12%
	Autarquias	1%	2%		3%
	INSS	21%	3%		2%
	Empresas Publicas	18%	13%		15%
	Parcerias Público-Privadas		18%		4%
	Outras entidades		n/a		n/a

A TERCEIRA PARTE DA SOLUÇÃO está no apuramento, monitoria e supervisão mais profissional, competente, responsável e séria dos recursos mobilizados pelo Estado, por entidades como: AR, TA, FMI

O Estado Moçambicano virou "devedor Ponzi"?

Tanto a teoria de finanças públicas como as análises aplicadas à problemática do equilíbrio fiscal e controle do endividamento público alertam para o risco de o Estado tornar-se um "devedor Ponzi"; ou seja, um devedor que opta por mobilizar recursos através de formas de endividamento interno, como por exemplo a emissão de títulos públicos, que apenas geram novos aumentos de dívida.

CONCLUSÃO E DESAFIO

Governo está a fazer jogos de Ponzi, Dívida Interna disparou mais de 1000% durante presidência de Nyusi

“(...)São as operações do Estado, tanto em forma de BT´s como de adiantamentos que tem recebido, empréstimos directos do Estado do Banco Central”

(Rogério Zandamela)

@Verdade 18/04/2017

CONCLUSÃO E DESAFIO

Uma análise cuidada da forma e processos de endividamento interno público, através da emissão de dívida pública, supostamente uma forma legítima e visando responder à necessidade de cobrir défices orçamentais, está convertido numa modalidade de finanças Ponzi Ponzi.

Um esquema de finanças Ponzi, em que os recursos para o pagamento de juros e dividendos são obtidos por meio de empréstimos. As práticas orçamentais correntes, em torno da emissão de nova e rolante dívida pública, revelam que o governo moçambicano tem oscilado entre o que Buiter (1985) designou por "jogos honestos de Ponzi" e o que Minsky (2008, p. 14) considerou corresponder a uma forma de finança especulativa e fraudulenta de Ponzi, "mesmo quando a intenção não seja necessariamente a de trapacear".

Porque é importante saber se Governo está a fazer Jogos Ponzi?

1) Moçambique encontra-se numa encruzilhada e profundamente descredibilizado – que tipo de oportunidade vai o Governo aproveitar? Converter Moçambique numa país persistentemente especulativo, ou esforçar-se para que seja um país de investimento?
2) Se o Governo insistir em recorrer a esquemas de finanças Ponzi, perderá uma oportunidade ímpar para mostrar-se empenhado em cumprir a legislação orçamental em vigor escrupulosamente.
3) Os investigadores do IESE, entre muitos outros, precisam de perceber o rumo que Moçambique está e vai seguir, para aprofundar a pesquisa e indagar opções para o espaço fiscal efectivo.

O GOVERNO E SUPERVISORES

AINDA VÃO A TEMPO EM 2018…

O Governo, TA, AR, FMI estarão dispostos a respeitar o SISTAFE, combatendo a desorçamentação?

"Desafios para Moçambique 2018"(no Prelo)

- Para os interessados em aprofundar este tema, convida-se a ler os IDeIAS nº 82, 91 e 93 e o artigo no livro *Desafios para Moçambique 2106*: "Estratégia de Crescimento Económico em Moçambique: Desta Vez é Diferente?" (pags. 271-328). Todos disponíveis na Página Web do IESE.

- A próxima edição do livro Desafios, "Desafios para Moçambique 2018" (prevista para Agosto) inclui um artigo que elabora sobre o tema desta apresentação: "Teste à Vontade de Consolidação Fiscal e Orçamental em Moçambique: O Problema da Desorçamentação".

PROPOSTA ESPECÍFICA

A partir da pesquisa e análise aqui apresentada, de forma sumária, é possível extrair medidas e acções específicas, tais como:

- **Respeitar de forma mais rigorosa e escrupulosa as regras e procedimentos estabelecidos pelo SISTAFE, reduzindo ao mínimo as brechas legais permissíveis de indisciplina ou contorno dos princípios do SISTAFE, na execução, monitoria e avaliação dos recursos orçamentais;**
- **Passar a incluir o Saldo de Caixa do Ano Anterior da CGE (ou pelo menos a parte explicitamente relacionada ao OE), no Mapa Fiscal do exercício orçamental do novo exercício. Isto seria consistente com as recorrentes insistências do TA, nos seus relatórios e pareceres sobre a CGE, defendendo que é na CUT que devem estar centralizadas as receitas arrecadadas, tanto internas como externas, bem como o pagamento das despesas públicas, independentemente da sua natureza, em estrita observância do princípio da unidade de tesouraria, consagrado pelo SISTAFE;**
- **Reportar os Saldos de Caixa transitados do exercício anterior no REO e no PES, com particular incidência para os valores pertencentes ao OE: Conta Única do Tesouro (CUT), Recebedorias e Outras Contas do Tesouro;**
- **Em relação aos valores das Outras Contas do Estado, ainda que não façam parte directa do OE, em momento algum deixam de fazer parte dos recursos financeiros totais mobilizados pelo Estado. Tanto por razões de transparência, como de compatibilização dos diferentes orçamentos do Estado, justifica-se que o REO, o PES e os relatórios finais de execução financeira e orçamental reportem e avaliem o desempenho de tais recursos;**
- **Explicitar e publicitar de forma transparente as entidades públicas mantidas fora do perímetro do OE, deixando claro as razões e os valores transferidos deste último para as Outras Contas do Estado;**
- **Reformar profundamente as empresas públicas e os diversos Institutos e Fundos públicos existentes, garantindo o seu funcionamento com lógicas empresariais e sem politização das suas estratégias empresariais, o que libertaria o OE de pressões desorçamentalistas visando cobrir os seus passivos;**
- **Incentivar a Assembleia da República a ser mais criteriosa e rigorosa na avaliação das implicações das violações dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade, reveladas pelo Tribunal Administrativo, bem como aferir de forma mais ponderada sobre os limites de crédito e eventuais impactos no endividamento interno.**

Referências Seleccionadas

Assembleia da República, 2002. Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), Lei nº 9/2002 (No. Boletim da República de 12 de Fevereiro). Assembleia da República (AR), Maputo.

Buiter, W.H., Persson, T., Minford, P., 1985. A Guide to Public Sector Debt and Deficits. Econ. Policy 1, 14–79. doi:10.2307/1344612

Francisco, A., Ivan Semedo, 2018prelo. Teste à Vontade de Consolidação Fiscal e Orçamental em Moçambique: O Problema da Desorçamentação, in: Desafios Para Moçambique 2018. Maputo.

Francisco, A., Semedo, I., 2017. A Face Oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: Saldos de Caixa são fictícios? (The Hidden Face of the Mozambican State Budget: Are the cash balances fictitious?). IDeIAS Boletim Nº 93p, 13 de Março. http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93e.pdf.

Francisco, A., Semedo, I., 2016b. De Novo a Questão dos Saldos Rolantes na Conta Geral do Estado (**Once again the question of the rolling balances on the General State Account).** IDeIAS Boletim Nº 91p, 21 de Setembro. http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/09/IESE_Ideias91e.pdf

Francisco, A., Semedo, I., 2016a. Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios? **(Rolling Balances in the Mozambican State Budget: Did Nyusi Find the Coffers Empty?)**. IDeIAS Boletim Nº 82p, 4 de Fevereiro. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_IDeIAS82e.pdf.

MEF, 2018. O Estágio e as Perspectivas da Economia Nacional (No. Apresentação Power Point). Ministério da Economia e Finanças (MEF), Maputo.

MEF, 2016. Conta Geral do Estado, Ano 2015. Volume I. Ministério da Economia e Finanças (MEF), Maputo. http://www.dno.gov.mz/#nogo.

Minsky, H.P., 2008. Estabilizando uma Economia Instável. McGraw-Hill.

Pereira, P.T., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J.C.G., 2009. Economia e Finanças Públicas, 3ª. ed. Escolar Editora, Lisboa.

Tribunal Administrativo, 2017. Relatórios e Pareceres CGE. http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx