

DESORÇAMENTAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: ESCASSEZ DE RECURSOS E DE RESPONSABILIDADE ORÇAMENTAL

António Francisco

Este texto alerta para os perigos da negação da armadilha da desorçamentação, um fenómeno preocupante nas contas públicas moçambicanas, muito ignorado nas auditorias e avaliações à Conta Geral do Estado (CGE), que envolve múltiplas formas de subtração ao conhecimento e monitoria pública de montantes significativos, através de variados e, por vezes, subtis e labirínticos mecanismos. O texto dá continuidade à investigação do IESE, visando identificar oportunidades no espaço fiscal, para uma política de racionalização a favor dos sectores prioritários. Esta reflexão retoma e aprofunda a apresentação feita em 28 de Agosto do presente ano, na Conferência Internacional do MASC, subordinada ao tema "Que Alternativas para o Financiamento e Gestão de Recursos Públicos para o Sector da Saúde em Moçambique"¹.

Se bem que as consequências da desorçamentação ultrapassem os seus impactos imediatos, este fenómeno está directamente ligado às reduções orçamentais nos anos recentes, nos sectores públicos como a Agricultura, Saúde e Segurança Social, entre outros. A narrativa veiculada na opinião pública é que tais restrições orçamentais derivam da crise financeira em que Moçambique mergulhou, na sequência da revelação em 2016 das "dívidas ilegais" contraídas pelo Governo Moçambicano. Tal narrativa é contrariada por um conjunto de opções não menos nocivas de realocação dos recursos financeiros disponíveis, a favor de sectores como a Defesa e Segurança e Ordem, como se a crise financeira estivesse a ser exagerada para forçar uma austeridade fiscal e reformas financeiras desnecessárias.

Num ambiente de mercado altamente especulativo e presentemente em falência selectiva, na avaliação das agências internacionais de "rating", agravado por um contexto político controverso como o que Moçambique tem vivido, estão reunidas condições ideais para que a suspeição e desconfiança suplantem a confiança e o entendimento. De um lado, suspeita-se que os que culpam a crise financeira pela redução dos recursos orçamentais em sectores prioritários, tenham uma dupla intenção: desviar as atenções das causas internas da crise financeira moçambicana e fazerem-se de vítimas da suspensão do apoio ao OE. Por outro lado, como poucas pessoas sabem que os donativos vinham reduzindo progressivamente na última década (o seu peso na CGE baixou de 33% em 2008 para 9% em 2015), é fácil exagerar o impacto da declaração de suspensão do apoio ao OE. Por isso, em certos

círculos da opinião interna tem-se passado a mensagem que a ruptura na longa parceria com os doadores em torno do OE, faz parte de uma agenda com segundas intenções – enfraquecer o poder negocial de Moçambique em relação ao capital internacional atraído pelos valiosos recursos naturais moçambicanos.

Acontece que o clima de elevada desconfiança dificilmente será superado por iniciativas pontuais de *charm*e e campanhas de marketing, visando recuperar a confiança dos credores e dos investidores internacionais, quebrada pela descoberta das dívidas ocultas. A confiança, como escreveu Arrow, "é um importante lubrificante num sistema social"; muito eficiente na forma como permite evitar diversos problemas. Infelizmente, pelo que se tem observado, os que abusaram directa ou indirectamente da confiança que Moçambique tinha conquistado, parecem mais apostados em escamotear a dimensão e relevância das ilegalidades cometidas do que minimizar os seus danos de forma responsável. Recorde-se que os dois mil milhões de dólares americanos de endividamento ilegal externo representam cerca de 50% dos recursos totais da CGE, 39% das exportações e 19% do produto interno bruto de 2016.

reversão efectiva do ciclo económico. Isto transporta-nos para o cerne do conteúdo deste texto, tratado em dois IDeIAS separados. Este IDeIAS 106 centra-se no significado e âmbito da desorçamentação (*debudgetization*) vis-à-vis orçamentação (*on-budget*) e extra-orçamentação (*off-budget*) e na questão da escassez de recursos versus escassez de responsabilidade orçamental. No próximo IDeIAS procura-se extrair lições desta análise e responde às quatro questões antecipadas no final deste texto.

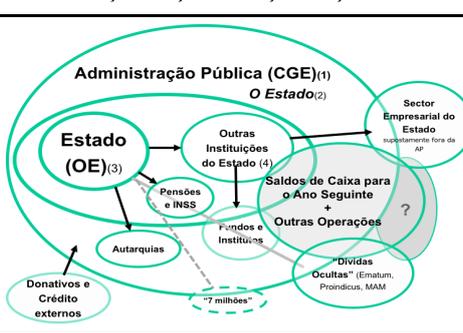
O que é e o que não é desorçamentação

Convém começar por uma clarificação do âmbito do OE e sua integração na articulação com a CGE (*on-budget*) e outros recursos extra-orçamentais (*off-budget*). O OE não é um orçamento consolidado mas somente a junção de todos os orçamentos de todos os serviços e organismos previstos na lei. Significa que o OE, como ilustra a Figura 1, não cobre toda a actividade financeira da Administração Pública (1) ou do "Estado"(2), em sentido lato. Tal plenitude é atribuída à CGE que integra dois sub-sectoros: O OE (3), relativo ao Estado em sentido estrito, e as "Outras Contas do Estado", relativo às "Outras Instituições do Estado"(4), estabelecidas pela lei, como acontece com Institutos, Fundos, Autarquias, Empresas Públicas, entre outras. Assim, o Estado (OE) (3), em sentido estrito, abrange apenas parte da Administração Pública: composta pelos ministérios, secretarias de Estado, orçamentos provinciais e distritais e um conjunto de serviços desconcentrados.

Inevitavelmente, este quadro institucional complexo, torna-se permeável e vulnerável a eventuais brechas existentes nos instrumentos jurídicos e administrativos; brechas e indefinições que permitem leituras e interpretações não consensuais, incluindo sobre conceitos e indicadores operacionais como: "saldo de caixa" e "saldo disponível"; ou "stock" e fluxos orçamentais. A não existência de posições consensuais permite a entrada de operações e mecanismos labirínticos, na utilização dos recursos financeiros mobilizados de várias fontes.

Recorde-se que a estrutura do Estado, em sentido lato ou estrito, tem-se alterado e deverá continuar a alterar-se no futuro, com vista a racionalizar o âmbito e abrangência do sector público. Assim, existe um conjunto de entidades públicas financiadas, total ou parcialmente, com recursos financeiros públicos, decorrentes do seu estatuto de autonomia

Figura 1: Estrutura da Administração Pública (AP) e Conta Geral do Estado (CGE) – Orçamentação, Extra-orçamentação e Desorçamentação



Fonte: Adaptação de Figura 3 de Pereira (2012, p. 44)

Se é verdade que tão elevado endividamento precipitou e acelerou a insustentabilidade da dívida pública, não é menos verdade que o efectivo restabelecimento da sustentabilidade da dívida moçambicana irá depender de reformas substantivas e abrangentes na gestão das contas públicas. Algo que não tem estado a acontecer, pelo menos à luz dos princípios do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e ao ritmo necessário, para a

¹ ver [pdf](#) e [debate no FB](#). Fundação MASC; para uma versão com referências bibliográficas contactar o autor

administrativa e financeira, ou mesmo de direito privado (off-budget). Por outro lado, o financiamento das instituições fora do OE, por via das Outras Contas do Estado, não deve ser interpretado como situação de desorçamentação. Se tal acontecesse, significaria que as entidades que integram as Outras Instituições do Estado configurariam situação de desorçamentação (*debudgetization*). Isto acabaria por contrariar os esforços de racionalização do Estado, em torno das suas funções essenciais.

Dito isto, o que é então desorçamentação (ou em inglês, *debudgetization* e não *off-budget*, como se vê com frequência na literatura) e como tipificá-la? É o processo pelo qual parte das despesas e receitas que antes eram objecto de revelação orçamental passam a estar na esfera de entidades fora do âmbito das Administrações Públicas, não ficando, por isso sujeitas ao controlo financeiro da execução do OE.

Na prática, este fenómeno manifesta-se em pelo menos cinco das seguintes situações: 1) A criação de organismos regidos pelo regime de autonomia administrativa e financeira sem que para tal reúnam os requisitos exigidos por lei; 2) A criação de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos (Sector Empresarial do Estado); 3) A criação de entidades regidas pelo direito privado, como sejam fundações, fundos, institutos, entre outras, que do ponto de vista financeiro e fiscal são equiparadas a entidades do sector público administrativo; 4) A transferência de avultados recursos orçamentais para fora do perímetro do OE, alegadamente para financiar Outras Instituições do Estado, mas na prática, para “escapar” ou ludibriar os princípios de prudente gestão macroeconómica e boa regulação da economia e da concorrência; 5) As consequências da espécie de diarquia funcional (ou dualidade de gestão dos recursos) decorrente da opção dos doadores por procedimentos extra-orçamentais (off-budget).

Não é possível caracterizar extensivamente a anterior tipologia, mas vale a pena ilustrar resumidamente cada uma das cinco situações. O primeiro tipo não tem exemplo mais ilustrativo do que as três empresas criadas em 2013-14 pelos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE), com créditos externos totalizando pouco mais de dois mil milhões de USD – EMATUM (\$850 milhões), Proindicus (\$622 milhões) e MAM (\$535 milhões) – dívidas ancoradas em garantias do Governo que violaram fixados pela Lei do OE. Vários meses após a controvérsia ter despoletado, o TA viria a reconhecer ter havido violação da lei, dois anos seguidos, mas absteve-se de adiantar qualquer menção à aplicação de eventuais sanções aos responsáveis. Nem tão pouco comentou sobre a revisão retroactiva da CGE e informações não fidedignas, em claro contraste com as posições que tem assumido em relação a infracções de menor monta e importância.

No segundo tipo enquadram-se diversas empresas públicas e participadas (e.g. LAM, MCEL, CFM, TDM), bem como parcerias público privadas (PPPs),

beneficiárias de fundos para cobrir seus passivos, que comportam-se de forma obscura, ora como executoras de projectos, ora como agentes de ministérios sectoriais. Sobre isto os relatórios do TA têm arrolado diversas entidades, que não efectuem os devidos reembolsos dos empréstimos recebidos, mas não analisa o grau de cumprimento dos contratos entre o Tesouro e as empresas ou outras entidades.

No terceiro tipo, exceptuando alguns institutos e fundações estabelecidos em conformidade com a lei, para uma enorme obscuridade sobre muitas outras entidades, criadas por orientações políticas não documentadas. Num documento recente do FMI pode-se ler: “O setor público é grande, complexo e vulnerável à corrupção e má gestão. Formalmente, é constituído por 13 empresas públicas (EPs) e 109 empresas nas quais o Estado é o acionista maioritário. Adicionalmente, o Estado tem participação em pelo menos 116 empresas privadas através de joint ventures ou acordos subsidiários ... A estrutura da propriedade de algumas destas sociedades não é clara, o que aumenta o risco de conflitos de interesse e corrupção” (IMF, 2018b, p. 24).

O quarto tipo abrange os saldos de caixa ou o que se designou em trabalhos anteriores, por “saldos rolantes”. Mas não menos importante são outros itens obscuros na CGE, como as chamadas “Outras Operações”. Na CGE 2015 e 2016, as Outras Operações representaram 23% e 8% da despesa total, respectivamente. Nos relatórios anteriores, o TA ignora as Outras Operações, nos relatórios da auditoria à CGE. Outros exemplos de desorçamentação, vão desde os chamados “7 milhões” transferidos para os distritos e casos como: LAM/Embraer, Fundo de Desenvolvimento Agrícola (FDA) e INSS.

O quinto tipo está associado a parte da significativa porção da ajuda externa que continua a ser gerida, e pelo que se pode perceber, por causa da controvérsia das dívidas ocultas, deverá aumentar, através de mecanismos especiais, “fora do Tesouro” e da contabilidade pública.

A Figura 1 destaca uma área com um ponto de interrogação, sinalizando algo não documentado, como se depreende dos Relatórios do TA sobre a CGE. Por

como externas, bem como o pagamento das despesas públicas, independentemente da sua natureza, em estrita observância do princípio da unidade de tesouraria... Entretanto, o Executivo não se pronunciou em relação aos montantes avultados que permanecem nas ‘Outras Contas do Estado’ e ‘Outras Contas do Tesouro’ respectivamente, que no seu conjunto correspondem a cerca de metade dos saldos”.

Escassez de recursos ou responsabilidade orçamental

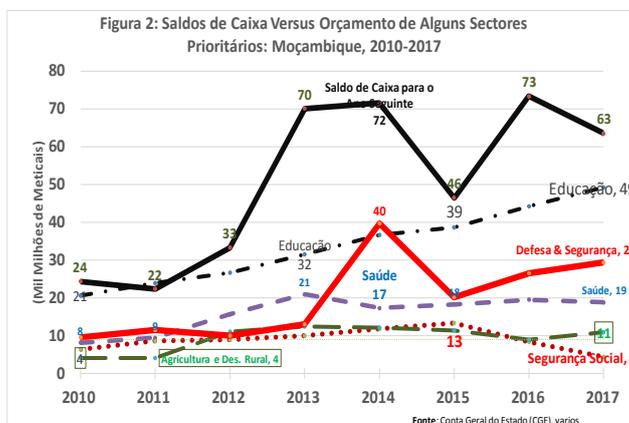
Em que medida, os dados disponíveis confirmam a conjectura que as recentes reduções orçamentais em sectores prioritários, se devem a constrangimentos decorrentes da crise financeira geral, no país? Ou será que tais restrições derivam de opções selectivas e de sustentação técnica questionável, mas consistente com uma cultura política de idolatria do intervencionismo estatal para além dos limites essenciais?

Para responder às questões anteriores, nada melhor do que deixar os números falarem por si. A Figura 2 ilustra a evolução da alocação orçamental a quatro sectores prioritários vis-à-vis os Saldos de Caixa. Entre 2010 e 2017, a Educação viu seu orçamento aumentar para pouco mais do dobro (de 21 para 49 mil milhões MTs). A Agricultura triplicou o orçamento até 2014, mas deste então oscila entre a redução e a estagnação. A Saúde quase triplicou o orçamento até 2013, mas nos anos seguintes baixou para o nível de 2011. A Segurança Social chegou a 13 mil milhões MTs, em 2015, mas nos últimos dois anos baixou radicalmente para quatro mil milhões (menos de metade do nível em 2011).

A Figura 2 apresenta ainda o agregado dos orçamentos da Defesa e da Segurança e Ordem. Estes sectores têm absorvido substanciais recursos orçamentais, em claro contraste com a imagem oficial que o recente conflito político-militar não passou de hostilidades isoladas. O seu orçamento quadriplinou entre 2010 e 2014 e em 2017 tornou-se praticamente igual ao conjunto dos orçamentos da Saúde e Agricultura e Desenvolvimento Rural.

Entretanto, o que mostra a evolução dos Saldos de Caixa? Até 2014 triplicaram para 72 mil milhões (1,2 mil milhões de USD, ao câmbio médio anual de 2017 – 58,44 Mts/\$US). Em 2015 reduziram 35%, mas em 2016 atingiram o maior pico de sempre (73 mil milhões de MTs, ou 1,3 mil milhões de USD). No corrente ano de 2018, o Saldo Transitado rondou 64 mil milhões de MTs (1,1 mil milhões de USD). Dentro dos Saldos de Caixa, entre 2010 e 2017 a proporção das Outras Contas do Estado rondou uma média de 44% ao ano.

No próximo IDeIAS procura-se extrair lições da análise crítica do fenómeno da desorçamentação, em torno de quatro questões: 1) Porque a desorçamentação é uma armadilha perigosa? 2) Quais os perigos específicos da desorçamentação? 3) A desorçamentação tem aspectos positivos? 4) Chegou o momento de uma nova fase de consolidação orçamental?



exemplo, o relatório do TA à CGE 2016 afirma: “Conforme este Tribunal tem vindo a referir em relatórios anteriores, é na CUT que devem estar centralizadas as receitas arrecadadas, tanto internas