TESTE À VONTADE DE CONSOLIDAÇÃO FISCAL E ORÇAMENTAL EM MOÇAMBIQUE

O PROBLEMA DA DESORÇAMENTAÇÃO

António Francisco e Ivan Semedo

INTRODUÇÃO

O presente artigo partilha os resultados da pesquisa que os seus autores têm realizado no IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos) sobre as implicações da forma como os recursos financeiros, colocados à disposição do Estado, são geridos pelo Governo de Moçambique, principalmente em termos de oportunidades e obstáculos à ampliação do espaço fiscal, para os sistemas de segurança social e assistência social pública.

Realizar uma reflexão destas no contexto da crise económica e financeira em que Moçambique se encontra presentemente é particularmente complicado. Frequentemente se ouve dizer que as crises podem ser transformadas em oportunidades. Porém, para que esta declaração não se converta num falso optimismo, é preciso esclarecer o seguinte: oportunidade para quê e para quem? No mundo, com particular incidência em Moçambique, nos dias de hoje, não é de imediato evidente que tipos de oportunidades poderão emergir da crise socio-política e económico-financeira que se vive presentemente. Deste modo, entre as diversas oportunidades que poderão emergir da actual crise em Moçambique, existem algumas identificáveis: 1) oportunidade para reformar ou procurar alternativa às práticas e procedimentos susceptíveis de gerarem crises, ou, pelo contrário, para resistir à mudança e mesmo consolidar processos e comportamentos adversos a um desenvolvimento saudável? 2) oportunidade para investir produtivamente ou para oportunidade de preservar o ambiente altamente especulativo que tem caracterizado a economia moçambicana contemporânea?

Entre as opções acima referidas e muitas outras que poderão surgir, quais as que acabarão por singrar e afirmar-se no Moçambique de hoje? Na edição de 2016 do livro *Desafios para Moçambique,* e em vários outros artigos e intervenções públicas, trouxemos para o debate público os resultados da pesquisa que temos vindo a realizar sobre a aplicação dos recursos financeiros públicos, através da articulação da Conta Geral do Estado (CGE) e do Orçamento do Estado (OE) (Francisco & Semedo, 2016b, 2016a, 2017a; Francisco, Siúta & Semedo, 2016a, 2016b; Francisco & Semedo, 2017b). Esta pesquisa acabaria por tomar um rumo inesperado

e aparentemente desviado da razão inicial, que motivou o foco no OE. Falamos de um rumo inesperado da pesquisa porque a motivação inicial para nos debruçarmos sobre a composição do OE e os processos orçamentais era o de explorar oportunidades para o alargamento do espaço fiscal e orçamental para a protecção social pública em Moçambique.

Iniciámos a análise do OE convencidos de que o tipo de obstáculos que iríamos encontrar, à ampliação do espaço fiscal e orçamental para a protecção social pública, estaria relacionado com critérios de alocação dos recursos financeiros disponíveis; ou, então, que fossem obstáculos relacionados com o argumento amplamente difundido sobre a escassez de recursos à crescente demanda de serviços básicos. Mesmo antes da recente crise financeira, numa situação de visível expansão económica e elevadas expectativas para a ampliação do investimento, perante certas propostas específicas visando ampliar a base inclusiva e distributiva do crescimento económico[1], a típica resposta do Governo foi que o Estado não dispunha de recursos financeiros. Se essa era a resposta no período de crescimento expansivo, dificilmente se pode esperar melhor resposta numa fase de decrescimento e recessão económica. Porém, se fosse este o caso, então a ideia de que a crise pode ser transformada em oportunidade teria pouco sentido. Na prática, só quem realmente aproveita os momentos de dificuldade agravada, perturbação e ruptura, para romper com processos degenerativos, comportamentos de complacência e superação dos erros cometidos, na fase supostamente positiva, é que tira melhor proveito da crise (Neves, 2011: 16).

Desde o primeiro trimestre de 2016, devido ao escândalo internacional provocado pela revelação das chamadas "dívidas ocultas ou ilegais", o Estado vê-se sob pressão acrescida para implementar um conjunto de reformas estruturais e contenção das despesas públicas, que adiou ou evitou realizar no passado recente. Também se vê privado da disponibilidade dos seus tradicionais parceiros internacionais em prolongarem os apoios financeiros generosos que prestavam no passado. Desde o primeiro semestre de 2016, a sociedade moçambicana e a comunidade internacional foram surpreendidas por acontecimentos que nenhum dos melhores analistas previu, incluindo os maiores críticos do rumo, que a economia moçambicana estava seguindo. Referimo-nos às revelações vindas da imprensa financeira internacional, sobre as chamadas "dívidas ocultas" (Moore, 2016; Wirz & Wernau, 2016). Como se não fosse suficiente, também em 2016 e 2017 vieram a público outras revelações internacionais sobre negociatas de menor valor, mas nem por isso menos malandras e ilegais, envolvendo negócios danosos para as finanças públicas (e.g., o "caso da Embraer" das Linhas Aéreas de Moçambique – LAM e o chamado "calote" do crédito ao aeroporto de Nacala, entre outros).

Convém que se diga que a percepção internacional de risco em Moçambique já se vinha deteriorando, ao longo da primeira metade da corrente década, devido à conjugação de vários

[1] Proposta colocada para debate público pelo IESE, sobre a possibilidade de introdução de uma pensão universal para os idosos moçambicanos (Fernandes, 2014; Francisco & Sugahara, 2012; Francisco *et al.* 2013; Francisco & Sugahara, 2014).

factores, nomeadamente: o retorno do conflito político-militar, desde 2013, e o prolongamento das hostilidades militares internas, após a má gestão do processo eleitoral de Outubro de 2014; a deterioração do ambiente de negócios urbano, provocada pela estranha "indústria" de raptos de empresários destacados no mercado nacional. Não existem avaliações sistemáticas e públicas sobre o impacto do fenómeno dos raptos na fuga de capitais, mas as indicações dispersas disponíveis indicam que existiu uma substancial imigração de recursos financeiros nacionais. Como se não bastasse tudo isso, a série de assassínios não esclarecidos que têm ocorrido nos dois ou três últimos anos, com forte conotação política, são factores perturbadores da estabilidade política e social em Moçambique. Ora, num contexto já por si tão conturbado e adverso à melhoria do ambiente de mercado e de negócios, o escândalo das dívidas ilegais acabou por se converter na gota de água que fez transbordar um copo cheio de problemas, empurrando Moçambique para a situação de "bancarrota selectiva" (Francisco & Semedo, 2017b; S&P, 2016).

No último ano, reagindo aos sucessivos incumprimentos das obrigações assumidas pelo Governo para com os credores externos, duas das três principais agências internacionais de risco colocaram Moçambique na classificação de "bancarrota selectiva". Recentemente, tanto a Standard & Poor's (S&P) como a Fitch reafirmaram a sua avaliação de risco de Moçambique na notação de "incumprimento selectivo" (FurtherAfrica, 2018; Lusa, 2018; S&P, 2016). Como indica o termo "selectivo", o incumprimento refere-se apenas a parte da dívida externa. No entanto, se a agência Moody's ainda não colocou a dívida moçambicana em situação de bancarrota, não deixa de afirmar com clareza que é uma dívida altamente especulativa. De igual modo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) também tem reafirmado que não poderá retomar um novo programa de apoio a Moçambique enquanto a situação de inviabilidade da dívida externa se mantiver.

Perante este quadro institucional, espera-se que o Governo moçambicano seja mais receptivo em aceitar introduzir reformas e mudanças que lhe permita rever a situação de desconfiança que provocou o descrédito generalizado nas instituições públicas. É necessário que o Governo ofereça respostas e opções efectivas para tornar a dívida externa sustentável e minimizar o risco de vulnerabilidade em vários indicadores de exposição. Estas são algumas das condições para que o FMI e os tradicionais parceiros de cooperação restabeleçam as relações de cooperação e iniciem um novo ciclo de parceria institucional.

É neste contexto, de imperiosa e urgente necessidade de mudança, que nos atrevemos a pensar que o rumo tomado pela pesquisa partilhada neste trabalho oferece uma contribuição ao Governo de Moçambique, para que este demonstre a sua predisposição em corrigir práticas e opções que se revelam nocivas à criação de um ambiente institucional saudável.

A questão específica que temos vindo a investigar, sem grande sucesso em termos de receptividade dos actores directamente envolvidos ou interessados no assunto, diz respeito à forma como os valores dos Saldos de Caixa na Conta Geral do Estado (CGE) têm sido tratados e usados. Atribuímos-lhes o nome de "saldos rolantes" pelo facto de serem saldos de caixa,

acumulados e reportados anualmente, na rubrica do Saldo de Caixa na CGE, constituída por quatro contas específicas: Conta Única do Tesouro (CUT), Recebedorias, Outras Contas do Tesouro e Outras Contas do Estado. Destas quatro contas que configuram o Saldo de Caixa da CGE, as três primeiras integram directamente o OE, enquanto a última corresponde a contas que alimentam instituições do Estado que não são cobertas pelo OE (institutos, fundos, autarquias, empresas públicas, parcerias público-privadas e similares). Como se mostra neste trabalho, a forma obscura e insuficientemente justificada como as transferências dos saldos de caixa decorrem corresponde ao tipo de práticas orçamentais que na terminologia das Finanças Pública tem sido designada por "desorçamentação"; um neologismo que não tem tradução clara para outras línguas (em inglês, a melhor aproximação será *de-budgeting*), mas que corresponde ao que é conhecido como "recursos extra-orçamentais" ou *off-budget* (Francisco & Semedo, 2017a; Hodges & Tibana, 2005: 112; Nunes, 2009; Pereira *et al*., 2009: 414).

Os valores têm variado, dependendo da maior ou menor utilização e substituição ou reposição, a partir de novas receitas que o Estado mobiliza, tanto das receitas próprias como de donativos externos recebidos. Em 2015, os saldos de caixa transitados do ano anterior representaram 25% dos recursos financeiros mobilizados. Em 2016, o relatório da CGE reportou uma queda para 17% (ou seja, uma diminuição de 35%), mas nesse mesmo ano o saldo acumulado transitado para o ano de 2017 subiu 58%, em relação a 2015, atingindo 73 mil milhões de meticais (MT). Para efeitos do objecto da nossa pesquisa, mais importante do que a dimensão dos valores envolvidos no saldo de caixa, em percentagem dos recursos totais mobilizados ou das despesas realizadas no respectivo ano, é o destino dado a tais recursos, a forma como têm sido aplicados e geridos, a razão por que são retirados, para não dizer sonegados, da execução orçamental realizada através dos principais instrumentos de execução orçamental. Todavia, quer por causa da elevada dimensão dos valores em causa quer por causa das circunstâncias, motivos e propósitos, cada novo OE e Plano Económico e Social (PES) iniciam o ano como se o saldo de caixa do ano anterior fosse zero.

Ainda que se tenha tornado difícil circunscrever a pesquisa ao objecto específico da sua motivação inicial, acreditamos que o aparente desvio do foco principal é indispensável para se entender e identificar os possíveis obstáculos à ampliação do espaço orçamental para ampliar a protecção social. Afinal de contas, ainda que seja verdade que Moçambique carece de recursos financeiros para fazer face às inúmeras necessidades básicas da sua população, as questões que emergem em torno dos saldos rolantes levantam dúvidas sobre a forma como os recursos disponíveis e acumulados têm sido geridos e aplicados.

Apesar de serem questões relevantes para as preocupações relacionadas com as oportunidades ou dificuldades de ampliação da protecção social, elas extravasam para aspectos mais diversos: Como é que o Governo diz que não tem recursos financeiros e acumula avultadas somas nos cofres das contas do Estado, à margem da CUT e da execução orçamental principal? Que

implicação teria a consideração do saldo de caixa transitado na CGE, aquando da decisão do limite de endividamento que a Assembleia da República avalia, antes de aprovar o OE do ano seguinte? Afinal, a CGE tem sido recorrentemente superavitário mas em contrapartida o OE é convenientemente mantido deficitário? Com se justifica, à luz das regras e do procedimento estabelecido pelo Sistafe e das boas práticas de gestão pública, que os saldos de caixa transitados, ou pelo menos parte deles, sejam sonegados do Mapa Fiscal do OE, assumindo que o novo exercício inicia o ano com saldo zero?

Se respondermos às questões aqui colocadas, decerto será possível voltar às questões iniciais, sobre a possibilidade de a crise geral se converter em oportunidade para mudança das práticas e dos procedimentos inconsistentes com a legislação actual. Este artigo analisa a questão dos saldos de caixa reportados na CGE mas sonegados do OE e do PES, do ponto de vista dos princípios e regras estabelecidos pelo Sistafe, implementado desde a aprovação da Lei n.º 09/2002.

O artigo está organizado em seis secções, para além desta Introdução e das Referências. A segunda secção fornece um breve enquadramento analítico e metodológico do sistema financeiro e fiscal em Moçambique. Para além de algumas considerações sobre a natureza e função do Estado Moçambicano, destaca-se o quadro legal da gestão e aplicação dos recursos mobilizados pelo Estado. A terceira secção aborda a relação entre a CGE e o OE, com destaque para a contradição entre um OE recorrentemente deficitário numa CGE superavitária. A quarta secção aborda a inconsistência da desorçamentação dos saldos de caixa quando a legislação exige que as práticas de execução orçamental respeitem os princípios de eficiência, eficácia e economicidade. A quinta secção fornece uma ideia geral sobre o posicionamento dos principais actores, nomeadamente: Governo, Tribunal Administrativo (TA), FMI e organizações da sociedade civil (OSC). A sexta secção trata do contributo que o saldo de caixa representa para o equilíbrio orçamental e uma efectiva consolidação fiscal. A sétima secção enuncia algumas inferências gerais, conclusões e indagações finais.

ENQUADRAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO E FISCAL

A menos que o Estado Moçambicano desista de ser uma entidade de bem e de boas práticas na governação pública, nomeadamente na gestão, aplicação e prestação de contas sobre os recursos financeiros colocados ao seu dispor, não lhe resta outra alternativa senão respeitar as regras e os procedimentos estabelecidos no ordenamento jurídico, que os órgãos constitucionalmente estabelecidos têm adoptado, com destaque para a Lei n.º 09/2002 e respectivo regulamento, sobre o Sistafe (Assembleia da República, 2002; Conselho de Ministros, 2004).

Antes de destacar a relevância do sistema financeiro e fiscal e em particular o enquadramento do OE na CGE, tecemos algumas considerações sobre a natureza e função do Estado em

Moçambique. Mesmo que seja arriscado fazê-lo no contexto de um trabalho em que o assunto não poderá ser satisfatoriamente tratado, por não ser o foco principal da análise, seria gravoso assumir como dado a existência de um consenso generalizado sobre o que é o Estado em Moçambique nos dias de hoje e as principais expectativas sobre a sua acção e função na sociedade moçambicana. Por mais ou menos simplista que as considerações sobre o Estado possam ser, acima de tudo é importante evitar reproduzir a opção pelo implícito, seja por dificuldade de explicitação da abordagem seguida seja por conveniência intelectual em não explicitar os pressupostos em que se inspira. Do ponto de vista do objecto e objectivo da pesquisa discutida neste trabalho, é indispensável ter em conta o entendimento e as expectativas prevalecentes sobre o tipo de Estado.

BREVES RESSALVAS SOBRE A NATUREZA E FUNÇÃO DO ESTADO

Que tipo de Estado possui Moçambique actualmente? Uma breve revisão da literatura permite perceber que a resposta a esta interrogação depende da perspectiva ou dos critérios subjacentes a ela. Comecemos pelas definições formais e oficiais, com particular destaque para as que emanam dos textos das três Constituições da República implementadas desde a Independência. A Constituição de 1975, de feição marxista-leninista, estabelece:

> *A República Popular de Moçambique é um Estado de democracia popular em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem* (Frelimo, 1975).

A definição da Constituição de 1990 abandonou o modelo de República Popular, reconhecendo de forma explícita o direito à vida e à integridade física, fim da tortura, de tratamentos cruéis e, em particular, o fim da pena de morte, o reconhecimento de direitos e liberdades individuais básicas de expressão, associação e filiação partidária plural; a República de Moçambique passa a ser definida como um "Estado independente, soberano, unitário, democrático e de justiça social" (Assembleia Popular, 1990). Foi apenas na terceira Constituição, introduzida em 2004, que o Estado passou a ser explicitamente definido como um "Estado de Direito Democrático" (Art. 3.º):

> *A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem.*

Passando para a forma como o ordenamento constitucional e legal tem sido implementado na prática, ou avaliado em termos de implementação e realização, existe uma grande diversidade

de adjectivos ou eufemismos usados para caracterizar a natureza, a função, o tamanho e o desempenho do actual Estado Moçambicano. A opção de o partido no poder, a Frelimo, procurar renovar-se para preservar o controlo do Estado, através de um conjunto de reformas económicas e políticas que implicaram o abandono da ideologia e do projecto marxista-leninista, bem como o Acordo de Paz em 1992 com a oposição armada movida pela Renamo, foi recebida por vários autores como uma lamentável concessão ou rendição ao liberalismo ou neoliberalismo (Hanlon & Smart, 2008; Hanlon, 2010; Mosca, 2005; Castel-Branco, 2011, 2015a; Hanlon, 1997). Esta qualificação reflecte mais a desilusão pelo distanciamento ou abandono do "Estado empreendedor, planificador e alocador de recursos no período de construção da economia socialista de Estado..." (Castel-Branco, 2015b: 139), do que a evidência de que o Estado Moçambicano assumiu uma postura política liberal, no sentido de criação de igualdade de oportunidades sociais, políticas e económicas. A crítica ao alegado liberalismo do Estado é por este assumir a "... missão de facilitar a vida ao capital, mas sem saber muito bem como, especialmente quando o capital provado nacional é tão fraco, senão apenas emergente". Eventualmente, ainda segundo Castel-Branco (2015b), o Estado liberal que começou por ser centralizado tornou-se "descentralizado, mas sem uma clara lógica económica e social".

Outros autores e investigadores têm qualificado o Estado como patrimonialista, ou neo-patrimonialista, sublinhando a prevalência da corrupção, fraca distinção entre o público e o privado, clientelismo e nepotismo burocrático e político (Brito *et al.*, 2008: 12, 73, 75, 77, 81; Forquilha, 2014; Macamo, 2002; Gomes *et al.*, 2008; Mosca, Abbas & Bruna, 2013: 26; Frade, 2007: 14, 26, 30; Weimer *et al.*, 2012; Nyakada, 2008). Reagindo às fortes suspeitas, para não dizer evidências, de frequente envolvimento de funcionários ou organismos estatais em actividade ilícitas e ilegais, outras qualificações sobre a natureza actual do Estado Moçambicano têm sido adiantadas, tais como: Estado Capturado (Cortês, 2018: 66; Verdade & Savana, 2016; Nhachote, 2013; Nuvunga *et al.*, 2008); Estado (quase) Falido e em risco de se tornar em Estado Falhado (Francisco, 2010).

É possível falar de crise de identidade do Estado Moçambicano, fruto das mudanças bruscas e por vezes substanciais para o adaptar à diversidade de exigências, percepções e interesses tanto nacionais como internacionais. Uma adaptação que se torna extremamente difícil, pois o actual Estado herdou uma forte influência de um modelo de administração pública centralizado, autoritário, militarizado, subordinado a uma ideologia partidária que se impôs social e politicamente como "a força dirigente do Estado e da Sociedade" (Frelimo, 1975). Por outro lado, a opção das lideranças por uma estratégia de crescimento económico extremamente dependente da poupança externa reduziu a necessidade de respeito pela cidadania, tolerância, respeito pela diversidade e sobretudo pela iniciativa privada e independente do dirigismo e do controlo estatal.

A economia capitalista já não é retratada pelo Estado como intrinsecamente associada ao regime colonial, nem que seja porque as oportunidades de enriquecimento que oferece já não

são aproveitadas por uma elite colonial, pois esta desapareceu. Quanto à ideia, amplamente difundida na primeira década de independência, de que a economia capitalista é a causa principal do empobrecimento dos trabalhadores e da população, as mensagens dos dirigentes e governantes continuam ambíguas e contraditórias. Os estatutos do partido no poder continuam a defender que:

> *A Frelimo assenta o seu projecto nacional de sociedade na unidade nacional, na defesa dos direitos do Homem e do cidadão, nos princípios do socialismo democrático, da auto-estima, da cultura de paz e da cultura de trabalho.*

Sejam quais forem as interpretações que os dirigentes e militantes façam do alegado "socialismo democrático", não é de estranhar que a generalidade dos cidadãos, profissionais e técnicos públicos não perceba que rumo se perspectiva para o Estado Moçambicano. Com a maioria das pessoas envolvidas, tanto no sector público como no sector privado, não aceita que o Estado Moçambicano deixe de ser uma entidade de bem e de boas práticas, existe aqui uma janela de oportunidade para a crescente demanda de um Governo cada vez mais centrado na protecção dos direitos básicos dos cidadãos.

ENQUADRAMENTO LEGAL: RELEVÂNCIA DO SISTAFE

De acordo com o Artigo 3.º da Lei n.º 09/2002, o Sistafe estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário, de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como produzir informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado. O Sistafe compreende diversos subsistemas, com particular destaque e centralidade para o Orçamento do Estado, mas inclui outros subsistemas igualmente importantes: Contabilidade Pública, Tesouro Público, Património do Estado e Controlo Interno.

Convém referir que a Lei n.º 09/2002 sobre o Sistafe se integra no ordenamento jurídico moçambicano, num enquadramento legal composto por três níveis: i) A Constituição da República em vigor (Assembleia da República, 2004), onde o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) figuram como instrumentos fundamentais de implementação do sistema financeiro e fiscal, que o Governo deve elaborar e submeter à aprovação da Assembleia da República; ii) Lei orgânica orçamental e legislação conexa, com destaque para o Sistafe, que consagra o conjunto de disposições que regulam as matérias na elaboração, execução e monitorização e avaliação do orçamento e outros subsistemas; iii) Lei anual do orçamento e decreto-lei de execução orçamental.

Moçambique dispõe de contexto legal, suficientemente claro e estabelecido, para o funcionamento adequado do sistema financeiro e fiscal, segundo disposições que integram a

Constituição da República (Art. 130.º, #1), a Lei do Sistema de Administração Financeiro do Estado (Sistafe) e um vasto conjunto de regulamentações legais e administrativas conexas. Na Constituição da República Moçambicana está explícita e claramente estabelecido que o OE "é unitário, especifica as receitas e as despesas, respeitando sempre as regras da anualidade e da publicidade, nos termos da lei". Por sua vez, o Artigo 12.º do Sistafe define o Orçamento do Estado como:

> *O documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objecto a prossecução da política financeira do Estado.*

A esta definição do OE corresponde um conjunto de regras orçamentais de natureza técnica, que o Sistafe identifica no Artigo 13.º ("Princípios"), destacando oito princípios e regras de regulação e execução orçamental: 1) *Anualidade*, referente ao período de validade e de execução do orçamento; 2) *Unidade*, na base do qual o orçamento é apenas um; 3) *Universalidade*, pelo qual todas as receitas e todas as despesas que determinem alterações ao património do Estado devem nele ser obrigatoriamente inscritas; 4) *Especificação*, em que cada receita e cada despesa devem ser suficientemente individualizadas; 5) *Não-compensação*, através do qual as receitas e as despesas devem ser inscritas de forma ilíquida; 6) *Não-consignação*, por força do qual o produto de quaisquer receitas não pode ser afectado à cobertura de determinadas despesas específicas, ressalvadas as excepções devidamente previstas; 7) *Equilíbrio*, com fundamento no qual todas as despesas previstas no orçamento devem ser efectivamente cobertas por receitas nele inscritas; 8) *Publicidade*, em conformidade com a Lei Orçamental, as tabelas de receitas e as tabelas de despesas e demais informações económicas e financeiras julgadas pertinentes devem ser publicadas em *Boletim da República*.

Não é por falta de dispositivos legais que o Estado em Moçambique tem enveredado por práticas inconsistentes com o conjunto de instrumento orçamentais disponíveis. O OE, aprovado pela Assembleia da República, tem força de lei, devendo ser obedecido por todos. Em outras palavras, para que o respeito pelas regras e pelas boas práticas não seja reduzido a meras declarações de princípio, sem a consistente aplicação, é indispensável que os órgãos do Estado respeitem o OE. Deve-se começar pelo mais alto nível, ou seja, pelo Presidente da República e pelos governantes, directamente responsáveis pela elaboração e execução do orçamento. Ninguém pode estar acima da lei, sobretudo da Lei Orçamental, que possui regras e procedimentos explícitos de programação, gestão, execução e controlo do erário ou tesouro 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".

CONTA GERAL DO ESTADO (CGE) E ORÇAMENTO DO ESTADO (OE)

No domínio estrito do sistema financeiro e fiscal, convém clarificar como é que o OE se integra e articula na CGE. O OE é definido como uma previsão de recursos a mobilizar e uma fixação de despesas a realizar num período determinado, geralmente um ano. Trata-se de uma definição previsional de recursos financeiros a mobilizar, no período contemplado pelo exercício económico; uma previsão que não é fácil tendo em conta as incertezas no âmbito dos processos e acções que contribuem para a geração dos recursos mobilizados. Todavia, simultaneamente, existem factores susceptíveis de prejudicar as expectativas e previsões de receitas públicas, relacionadas com práticas orçamentais que violem não só as regras e procedimentos estabelecidos mas também as expectativas e bases de confiança da parte dos fornecedores e clientes do OE.

A partir da Constituição da República (Art. 131.º: Fiscalização), a execução do OE é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele tribunal, aprecia e delibera sobre a CGE. Segundo o Artigo 45.º do Sistafe, a CGE "tem por objecto evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos e instituições do Estado". Diferentemente do OE, de natureza essencialmente previsional, a CGE representa um registo de toda a execução das contas do Estado, incluídas ou não no OE, durante o período financeiro considerado. Além de obedecer aos princípios e regras especificados no Sistafe, com destaque para a observância do grau de cumprimento dos princípios de regularidade financeira, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia no âmbito das finanças públicas, visa, em última instância, reflectir a situação financeira e os resultados de execução orçamental segundo as regras estabelecidas (Alfredo, 2015: 79-80; Pereira *et al*., 2009: 446-455).

ORÇAMENTO DEFICITÁRIO NUMA CONTA GERAL DO ESTADO SUPERAVITÁRIA?

Para os leitores que têm ouvido recorrentemente que o OE moçambicano é deficitário, a chamada de atenção para os dados da própria CGE, que ao longo dos anos passados tem acumulado avultados saldos, é no mínimo surpreendente: afinal, o OE não é deficitário? Ou seja, não é verdade que as receitas do Orçamento do Estado são inferiores às suas despesas, originando saldos negativos no final do ano contabilístico?

Para responder à questão anterior, vejamos os dados anuais reportados pela CGE, começando pelos dados do último ano disponível (2016) e a sua evolução nos períodos de 1999-2016. Nos trabalhos publicados em 2016 e 2017, incidimos a nossa atenção no Mapa Global de Caixa (Receitas, Despesas e Financiamento do Estado) de 2014 e 2015. No primeiro trabalho que publicámos sobre os saldos de caixa, questionámos a alegação amplamente difundida na imprensa e nas redes sociais de que em 2015 "[Filipe] Nyusi encontrou os cofres vazios". A partir dos relatórios de contas apresentados pelo Governo e auditados pelo TA, mostrámos que

os saldos de caixa transitados da governação do Presidente Armando Guebuza para a nova governação, do Presidente Nyusi, aparentemente foram deixados intactos no primeiro ano da nova legislatura.

Em vez de voltarmos aos dados já usados em artigos anteriores, neste trabalho centramos a atenção nos dados mais recentes da CGE. A Figura 1 corresponde ao Mapa Global de Caixa (Receitas, Despesas e Financiamento do Estado) do ano 2016, baseado no relatório final que reporta a actividade financeira do Estado num determinado ano. Este relatório surge após quatro relatórios periódicos de execução orçamental. Convém referir que os dados orçamentais, tais como os dados contabilísticos do relatório da CGE de 2016, foram auditados pelo Tribunal Administrativo (TA), e o respectivo relatório e parecer foram tornados públicos (TA, 2017).[2]

O Balanço Global de Caixa da CGE de 2016, apresentado na Figura 1, apresenta na coluna do débito o saldo de caixa transitado do ano anterior, os recursos colocados à disposição do Estado em 2016, o total das despesas realizadas e o saldo final do ano. Os recursos totais em 2016 totalizaram cerca de 273 mil milhões de MT, correspondendo às seguintes fontes: Receitas do Estado (cerca de 166 mil milhões de MT), Donativos Externos (14,8 mil milhões de MT), Empréstimos Externos (37 mil milhões de MT, Empréstimos Internos (nove mil milhões de MT). Estes montantes, adicionados ao saldo de caixa no valor de 46,4 mil milhões de MT, transitado do exercício de 2015, perfizeram o total de recursos do Estado em 2016, no valor de 273 mil milhões de MT.

Na coluna do crédito, deduzindo as despesas pagas, no valor de 220,6 mil milhões de MT, e acrescentando o valor líquido agregado de Outras Instituições do Estado (21 mil MT), resultou o saldo de caixa final de 73,3 mil milhões meticais, que transitou para o ano seguinte. Significa que este saldo de caixa transitou para o ano de 2017, correspondendo a um terço do aumento relativamente ao saldo de caixa transitado de 2015 para 2016.

Comparando o peso das principais fontes de recursos mobilizados em 2016, as Receitas do Estado representam cerca de 61% do total dos recursos; um crescimento de 5,5% em relação ao ano 2015. Os Empréstimos Externos representam 13,5%, os Donativos Externos 5,4% e os Empréstimos Internos 3,3%. Ou seja, o aumento dos recursos mobilizados derivou do aumento dos Empréstimos Externos (19,2%) e das Receitas do Estado (6,2%), enquanto os Donativos Externos diminuíram 20,5%.

Simultaneamente, as despesas também cresceram (10%) em 2016, devido ao aumento de 19,7% no Funcionamento e 57,6% nas Operações Financeiras, enquanto as Despesas de Investimento diminuíram 21,5%. Por outro lado, o Mapa I da CGE inclui também o valor líquido agregado das receitas e despesas das instituições do Estado não cobertas pelo OE, cujo valor em 2016 é de 21 mil milhões de meticais.

[2] Até à conclusão deste artigo, o Governo ainda não tinha publicado o relatório da CGE 2017. Contudo, está disponível o Relatório de Execução Orçamental entre Janeiro e Dezembro, o qual permite aferir com razoável aproximação os resultados da CGE de 2017.

FIGURA 1: CONTA GERAL DO ESTADO NO ANO DE 2016 (EM MIL METICAIS)

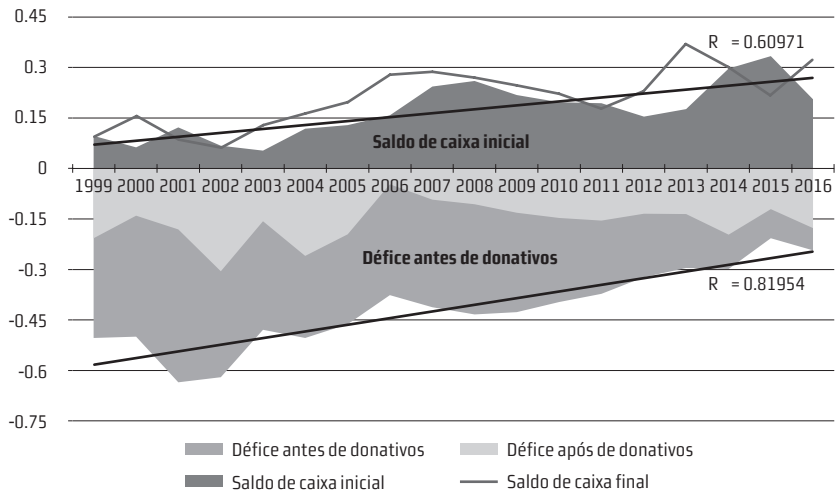
DÉBITO			**CRÉDITO**			
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR			**SALDOS DE CAIXA P/ O ANO SEGUINTE**			
Conta Única do Tesouro	10 827 994		Conta Única do Tesouro		11 238 937	
Recebedorias	7 390 151		Recebedorias		7 906 794	
Outras Contas do Tesouro a/	11 786 828		Outras Contas do Tesouro a/		5 995 572	
Outras 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						
Obrigações do Tesouro	4 134 923		**OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO C/**			
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

Adiante, voltaremos a esta última rubrica, Outras Instituições do Estado, visto ser uma das vias para procurar o paradeiro e as aplicações do saldo de caixa que transitou para o ano seguinte e que não inclui o OE. Porém, vale a pena apresentar aqui os valores da CGE em 2016, último ano disponível até ao momento, no contexto mais amplo, da evolução dos indicadores orçamentais ao longo de quase duas décadas. É possível traçar a trajectória dos dados orçamentais, entre 1999 e 2016, incluindo os saldos antes e depois dos donativos externos, e os saldos de caixa no início e no final do exercício. A comparação destes tipos de saldos é apresentada na Figura 2, evidenciando os défices antes e depois dos donativos. O défice antes de donativos no período 1999-2016 rondou uma média de 42% (cerca de 32 mil milhões de MT), mas como se evidencia, há uma propensão de redução nos anos recentes (24% em 2016). Se os dados do relatório de execução orçamental referentes a 2017 forem confirmados pela CGE, o défice antes dos donativos terá baixado para 10% em 2017. No mesmo período, o défice depois de donativos rondou em média de 16% (cerca de 14,6 mil milhões de MT); em 2016 atingiu os 18% e em 2017 poderá baixar para 6%.

A Figura 2 também exibe a evolução dos saldos de caixa inicial (área cinzenta acima do eixo horizontal) e final (linha contínua) de cada ano contabilístico. Estes são alguns dos principais indicadores orçamentais utilizados para evidenciar o desempenho da execução orçamental (MF, 2014a, 2015a; FMI, 2013a, 2013b).

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, vários anos

A Figura 2 mostra que entre 1999 e 2016, em todos os exercícios da CGE, o Estado acumulou saldos de caixa positivos, tanto no início (média de 17%, correspondente a 20,5 mil milhões de MT) como no final de cada exercício (média de 21%, correspondente a 24,5 mil milhões de MT). Perante os dados acima descritos, o que poderemos concluir sobre a questão de o OE ser ou não deficitário? O Estado tem conseguido mobilizar recursos financeiros suficientes para fechar cada exercício anual com saldo de caixa superavitário. Porém, como mostra a Figura 2, o OE exibe saldos orçamentais deficitários em todos os anos analisados, tanto antes como depois dos donativos. Em contrapartida, o que a Figura 2 também mostra é que os saldos de caixa têm sido recorrentemente superavitários.

Como entender esta coexistência contraditória entre um OE deficitário numa CGE superavitária? A resposta é simples. A variação dos défices orçamentais, antes e depois dos donativos, não toma em conta nem é articulada ou compensada com os saldos de caixa reportados e transitados na CGE. As razões da não inclusão dos saldos de caixa no OE, ou de pelo menos de parte, carecem de explicação justificável, nos termos das regras e dos procedimentos legais, como do que se espera serem as boas práticas de gestão. Porque é que os saldos de caixa acumulados no fim de cada exercício são transferidos, na totalidade, para as contas de instituições do Estado fora do Orçamento do Estado? Não sabemos, nem conseguimos explicações aceitáveis. Onde e como é que os saldos de caixa são aplicados, geridos e utilizados é algo difícil de apurar, e não só por parte de investigadores independentes, que não têm acesso à gestão das contas do Estado. Como se mostra mais adiante, tanto o Tribunal Administrativo como a Assembleia da República, órgãos com mandato constitucional de fiscalizarem e controlarem a legalidade e a eficiência das receitas e despesas públicas, reportam sérias dificuldades em explicarem a forma como os saldos de caixa têm sido utilizados. Convém esclarecer uma dúvida que emergiu: a surpresa e a incredulidade geradas pela forma estranha como os recursos reportados na CGE são articulados com os recursos integrados no OE.

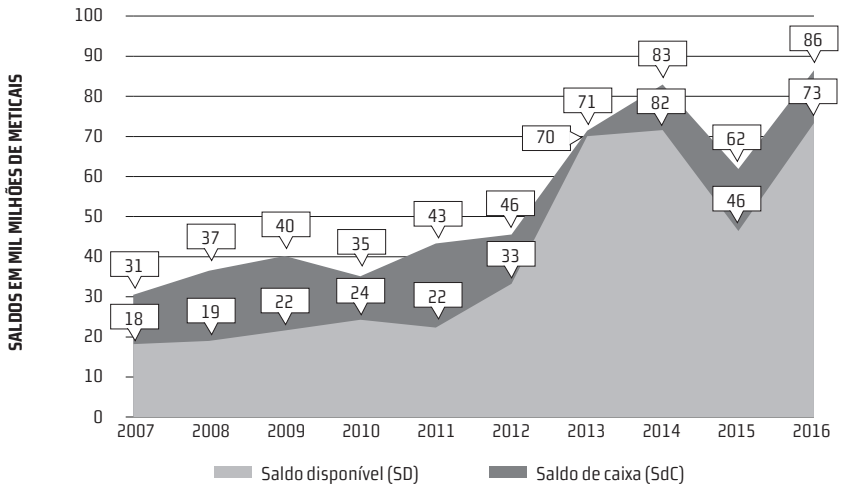
SALDOS DE CAIXA *VERSUS* SALDO DISPONÍVEL

No quadro estritamente contabilístico, há um aspecto de natureza conceptual e metodológica que convém explicitar e clarificar quando se avalia a consistência da execução orçamental. Existe uma diferença importante entre saldo disponível e saldo de caixa. O saldo disponível compreende o dinheiro contido na Tesouraria do Estado num certo ponto no tempo; isto é, dinheiro em numerário e contas bancárias de todas as instituições públicas num dia específico. A metodologia de cálculo do saldo disponível resume-se na inventariação dos valores das contas pertencentes às instituições públicas num certo momento. Incluindo dinheiro condicionado ao pagamento de despesas liquidadas relativas aos bens e serviços que o Estado já adquiriu ou consumiu, mas não efectuou a transferência de fundos. Portanto, nem todo o valor do saldo disponível está livre de obrigações; mesmo quando permanece nos cofres do Estado, nem

todo esse dinheiro é passível de planificação para novas despesas no exercício do ano seguinte. Por seu turno, o saldo de caixa representa o dinheiro contido na Tesouraria do Estado disponível para ser utilizado num certo intervalo no tempo, ou num novo exercício; ou seja, o dinheiro em numerário e contas bancárias de todas as instituições públicas disponível para ser usado num certo ano ou mais. A metodologia de cálculo do saldo de caixa consiste na diferença entre os recursos totais disponíveis e a despesa total efectuada num determinado intervalo de tempo. O saldo de caixa para o ano seguinte (saldo de caixa final) corresponde à parcela dos recursos disponíveis não usados no respectivo ano. O saldo de caixa do ano anterior (saldo de caixa inicial) representa a proporção dos recursos disponíveis do ano anterior não usados no referido ano. O saldo final de um ano é igual ao saldo inicial do ano seguinte. A variação de saldos no ano corresponde à diferença entre o saldo final e o saldo inicial do mesmo ano. A proporção extraída do saldo de caixa para financiar o défice orçamental designa-se saldos transitados.

Os recursos totais disponíveis num determinando ano resultam do somatório de saldo inicial, receitas do Estado (essencialmente provenientes de impostos e taxas), donativos e crédito interno e externo do mesmo ano. Portanto, dado que, em princípio, os recursos disponíveis não usados são constituídos por moeda líquida, os saldos de caixa correspondem a moeda líquida (notas, moedas metálicas e depósitos bancários).

FIGURA 3: 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

A Figura 3 apresenta a comparação da série de valores dos saldos de caixa extraídos dos relatórios anuais da CGE, entre 2007 e 2016. Como se pode observar na representação das duas séries, o saldo de caixa e o saldo disponível nunca coincidiram. Apesar de estes dois valores caminharem relativamente na mesma direcção, o valor do saldo disponível supera o valor do saldo de caixa, devido aos métodos de escrituração aplicados em cada um deles: método contabilístico (saldo de caixa) e método de tesouraria (saldo disponível).

De uma forma simples, o método contabilístico segue o princípio geral de que as despesas devem ser registadas no período a que dizem respeito, enquanto no método de tesouraria as despesas registam-se no momento da saída ou entrada de valores. Por exemplo, se uma dotação orçamental no valor de 12 milhões de MT destinada a pagar bens e serviços adquiridos de uma instituição mas que, por razões de ordem administrativa, ao longo do ano somente foram pagos oito milhões de meticais ao fornecedor, os restantes quatro milhões de meticais serão pagos no ano seguinte. No final do ano, o saldo de caixa regista a saída de 12 milhões de MT, enquanto o saldo disponível regista a saída de apenas oito milhões de meticais. Assim, no final do ano, o saldo de caixa indica uma dotação nula enquanto o saldo disponível indicará uma dotação de quatro milhões de meticais.

O valor do saldo de caixa pode superar o valor do saldo disponível? Assumindo que não existem despesas extra-estatais (fora do cômputo da escrituração do Estado), a despesa total incorpora todas as despesas liquidadas do ano, sem excluir qualquer tipo de despesa por pagar e os recursos mobilizados num ano, e entram nas contas do Estado nesse mesmo ano. Nestas condições, no final do ano, caso o valor de saldo de caixa supere o saldo disponível, a diferença entre os dois saldos representa um desvio de fundos ou rombos nos fundos públicos. Somente em caso de relaxamento das condições referidas pode a incompatibilidade de valor referido possuir outras explicações diferentes daquelas.

DESORÇAMENTAÇÃO DOS SALDOS DE CAIXA: PORQUÊ E PARA QUÊ?

A questão dos saldos de caixa faz parte de um fenómeno mais amplo, conhecido na terminologia das contas públicas por desorçamentação; um neologismo que tem gerado alguma controvérsia, quer por divergências interpretativas da legislação quer por causa da diversidade de abordagens e expectativas sobre a função do Estado, como destacado acima. Pereira *et al.* (2009: 414-415) advertem para a necessidade de cautela que deve haver em não se incorrer numa utilização abusiva do conceito de desorçamentação, sugerindo que este pode estar associado a uma de três situações: i) a criação de organismos regidos pelo regime de autonomia administrativa e financeira – serviços e fundos autónomos – sem que para tal reúnam os requisitos exigidos pela lei; (ii) a criação de sociedades anónimas de capitais exclusivamente

públicos (Sector Público Empresarial); (iii) a criação de entidades regidas pelo direito privado, como sejam as fundações. A opção pela desorçamentação deriva mais de decisões políticas do que técnicas, visando tirar proveito das vantagens de regimes jurídicos mais favoráveis, mas no caso dos saldos de caixa da CGE moçambicana tem envolvido todo o seu valor, mesmo sabendo que a maioria das suas subcontas integra explicitamente o OE.

Tendo em conta que a Constituição da República e a Lei do Sistafe admitem diferentes situações de gestão orçamental extra-orçamental, é possível aproveitar brechas para a prática de desorçamentação, como, por exemplo: a) independência orçamental; b) autonomia financeira e administrativa de certas entidades; c) gestão de fundos públicos por entidades privadas. Este tipo de formas de organização e funcionamento que configuram relativa independência orçamental não deve ser confundido com desorçamentação. Se a Constituição da República confere a entidades como autarquias, instituições públicas de ensino, ou empresas públicas, igual dignidade de orçamentação pública, não estamos perante situações de desorçamentação. A não ser que os executivos ou executores orçamentais envolvam as referidas entidades num leque de opções que visem contornar a legislação, transferindo para tais instituições não incluídas directamente pelo OE, para abrigo de fundos transferidos do universo orçamental. Em termos de tipologia, a desorçamentação consiste essencialmente em dois tipos: a) a criação de entidades ou serviços que dispõem de orçamento privado, sustentados ou subordinados ao OE, mas com regras menos rigorosas e fora do perímetro do controlo do OE; b) a gestão de substanciais fundos públicos que são mantidos à margem da previsão e das regras de execução orçamental (Nunes, 2009).

A LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA NÃO É OMISSA NEM AMBÍGUA

De acordo com os princípios, regras e procedimentos do Sistafe, as instituições cobertas pelo Orçamento do Estado que possuam recursos fora do Tesouro público violam o princípio de unidade de tesouraria, segundo o qual todos os recursos públicos, tanto fiscais como extrafiscais e provenientes de crédito interno, devem ser centralizados. Esta centralização visa garantir uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade e a regra de tesouraria segundo a qual os órgãos e instituições cobertos pelo regime financeiro geral remetem ao Tesouro público toda a receita cobrada (AR, 2002: Artigo 54.º, n.º 1 e 3; Conselho de Ministros, 2004: Artigo 3.º, n.º 3).

A legislação disponível não prevê a obrigatoriedade da inclusão das contas bancárias tituladas pelas instituições autónomas (institutos, autarquias e empresas do Estado) na Conta Única do Tesouro (CUT). Às instituições autónomas reserva-se o direito de autonomia na elaboração do seu plano de tesouraria, respeitante às suas receitas próprias (Conselho de Ministros, 2004: Artigo 81.º, n.º 4).

Dito isto, não significa que a Lei do Sistafe não estipule normas relevantes para as contas do Estado não cobertas pelo OE. Primeiro, a legislação em vigor determina a obrigatoriedade

de todas as instituições autónomas, relativamente ao envio de informações sobre o saldo de caixa para o Ministério das Finanças, até ao dia 31 de Março de cada ano (AR, 2002: Artigo 49.º). Segundo, os dispositivos legais impedem a abertura de contas bancárias em que seja unicamente titular qualquer órgão ou instituição do Estado (AR, 2002: Artigo 55.º, n.º 2). Terceiro, existe uma unidade de supervisão e uma unidade intermédia no âmbito do Sistafe para cada autarquia, cada empresa do Estado e outras instituições do Estado (Conselho de Ministros, 2004: Artigos 12.º e 13.º). Quarto, a lei incumbe à unidade de supervisão, nomeada pelo ministro das Finanças, a emissão de pareceres sobre as contas das instituições com regime financeiro excepcional (Conselho de Ministros, 2004: Artigo 32.º, n.º 1). Quinto, o Governo, por intermédio do ministro que superintende a área das Finanças, pode submeter os órgãos e instituições do Estado à auditoria independente, pontual ou sistemática (AR, 2002: Artigo 63.º, n.º 2).

A incorporação do saldo de caixa no Orçamento Geral do Estado não se limita apenas às instituições cobertas pelo Orçamento do Estado. O Artigo 24.º da Lei do Sistafe estabelece que o Governo, na apresentação da proposta de orçamento, deve incluir não só a relação de todas as instituições autónomas, empresas públicas, empresas do Estado e autarquias como também as propostas de orçamento de todos estes organismos com autonomia administrativa e financeira (AR, 2002: Artigo 24.º, n.º 4).

Na gestão dos recursos públicos, o Governo deve ter em conta os princípios de economicidade e eficiência estabelecidos, na base dos quais se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria, que se traduz na minimização do desperdício para a obtenção dos objectivos delineados (AR, 2002: Artigo 4.º). A observância destes princípios é reforçada no Art. 26. da Lei do Sistafe (AR, 2002: Artigo 26.º, n.º 2).

ILEGALIDADES CONVENIENTEMENTE CONSENTIDAS

Se as regras e os procedimentos legais, referentes à elaboração e execução do OE, não deixam dúvidas quanto à inclusão dos saldos de caixa no Orçamento do Estado, tudo indica que estamos perante uma clara violação de algumas das principais regras da Lei do Sistafe, nomeadamente: unidade, universalidade, especificidade, equilíbrio, publicidade, entre outros.

As regras de unidade e universalidade estabelecem que todas as receitas e despesas que determinem alterações ao património do Estado devem ser obrigatoriamente inscritas nele, dado que os saldos de caixa correspondem a recursos que exercem influência sobre o património do Estado, por conseguinte, a sua sucessiva não-inclusão viola claramente a referida regra orçamental. A regra de equilíbrio determina que todas as despesas previstas no orçamento devem ser efectivamente cobertas por receitas, deste modo, a exclusão dos saldos de caixa do quadro de equilíbrio do OE coloca de fora a utilização efectiva de uma parte substancial dos recursos mobilizados através do OE. A regra de publicidade obriga à inclusão de informações

económicas e financeiras pertinentes na Lei Orçamental, dada a relevância do saldo de caixa, a sua exclusão da Lei Orçamental transgride a presente regra orçamental.

A sonegação dos saldos de caixa das previsões do orçamento e respectivo PES contradiz visivelmente as regras e os procedimentos estabelecidos pela Lei do Sistafe e, consequentemente, a boa execução orçamental e o controlo interno de tal execução. Denuncia uma certa indisciplina na política e prática orçamental, bem como ineficácia dos responsáveis pela fiscalização e monitorização do desempenho do Estado.

O TA tem procurado auditar e aferir sobre a forma como os recursos são canalizados para as entidades que, apesar de serem dirigidas pelo Estado, são mantidas fora da execução do OE, alegadamente por serem autónomas. Como mostram os relatórios e pareceres do TA, os resultados das suas auditorias são geralmente bastante precários e deficientes, alegadamente por falta de resposta e informação adequada.

POSICIONAMENTO DOS PRINCIPAIS ACTORES

Perante as práticas orçamentais acima descritas, como é que os diferentes autores interessados na gestão dos recursos públicos se têm posicionado em relação à questão dos saldos de caixa? Referimo-nos, em particular, ao Governo, às autoridades de supervisão nacionais (TA e AR) e internacionais (FMI e parceiros internacionais) e às entidades de monitorização da sociedade civil.

GOVERNO: MÁ INTERPRETAÇÃO OU APLICAÇÃO HIPÓCRITA DA LEGISLAÇÃO?

Hipocrisia é o acto de fingir acreditar que uma interpretação, acção ou posicionamento que contraria as boas práticas, regras e procedimentos legais possa ser consentido ou legitimado por supostamente se inspirar em boas intenções. Se é verdade, como tem escrito o filósofo brasileiro Filipe Pondé (2010: 87), que não existe civilização ou mesmo moral pública sem hipocrisia, não é menos verdade o que um compatriota seu afirmou: "Afinal, a hipocrisia será de todos se todos não reagirem eticamente para fazerem valer plenamente os direitos civis, políticos e sociais proclamados [pela Constituição]" (Marques, 2008: 431).

Os autores desta pesquisa têm enfrentado bastantes dificuldades na obtenção de explicações claras, directas e devidamente fundamentadas dos responsáveis e técnicos em posição de esclarecer as dúvidas que temos trazido para o debate público. Há dois anos que analisamos e investigamos a questão dos saldos de caixa. Começámos a nossa investigação convencidos de que numa situação de défice orçamental, num dado ano, o saldo transitado para o ano seguinte seria negativo. Contudo, se em vez de défice o exercício contabilístico termina com excedente ou superávite, seria de esperar que o saldo de caixa, ou pelo menos as partes directamente integrantes do OE (e.g. Conta Única do Estado, Recebedorias e Outras Contas do Estado), transitassem para o exercício do ano seguinte.

Para nossa surpresa, ao analisarmos os documentos do PES e do OE (GdM, 2014a), apercebemo-nos de que o próprio termo "Saldo de Caixa do Ano Anterior", ou Saldo Transitado, em momento algum é referido. A única referência à palavra "saldo" aparece, em alguns dos documentos, por exemplo no "Mapa de Equilíbrio Orçamental", mas unicamente reportando "variações do saldo" no respectivo ano (GdM, 2012, 2013, 2014b, 2015).

Em Fevereiro de 2016 publicámos no *IDeLAS* n.º 82 (Francisco & Semedo, 2016b), onde trouxemos a público, pela primeira vez, a questão da acumulação de montantes substanciais de "Saldos de Caixa" que rolam ou transitam entre as contas directamente do OE e outras contas do Estado, à margem dos processos directos de execução orçamental. O artigo surpreendeu diversos leitores pelo facto de questionar abertamente a alegação que se tinha tornado viral na imprensa e redes sociais: "Nyusi encontrou cofres vazios." Em vez de apenas contrapor contra-argumentos e dúvidas sobre os alegados cofres vazios, deixados pelo anterior executivo, o artigo chamou a atenção para os dados da CGE de 2014, onde era possível confirmar a disponibilidade e transição de um saldo no valor de 72 mil milhões de MT para a CGE de 2015.

Apesar da elevada grandeza dos valores em causa, os responsáveis e técnicos do Ministério da Economia e Finanças (MEF) em posição para adiantar algum esclarecimento preferiram remeter-se ao silêncio. Por isso, optámos por pesquisar mais detalhadamente os documentos disponíveis e procurar qualquer pista que ajudasse a perceber, por um lado, a razão de ser da acumulação de saldos de caixa tão substanciais e, por outro, como e onde é que os saldos de caixa têm sido aplicados. Convém referir que, como medida de precaução e cautela, fizemos questão de nos circunscrevermos aos próprios dados contabilísticos tornados públicos pelo Governo e tomar em consideração os relatórios e pareceres das entidades de supervisão nacionais ou internacionais, que, diferentemente dos investigadores, podem aceder, analisar, auditar directamente os dados fornecidos pelos executores orçamentais. Referimo-nos, em particular, ao TA e ao FMI.

Em relação às razões da acumulação dos saldos de caixa, é possível encontrar breves explicações nos documentos orçamentais. Por exemplo, em referência ao saldo de caixa na CGE 2013, podemos ler a seguinte explicação:

> *(...) devido a vários factores tais como a ocorrência de cheias que assolaram o País no primeiro trimestre, o desembolso tardio de fundos externos por parte de alguns parceiros e problemas de absorção de fundos em alguns órgãos e instituições do Estado, o que contribui para a transição de saldos de fundos externos de um ano para o outro (...)* (MF, 2014a: 38-39, 2014b: 10).

Em relação ao saldo de caixa na CGE 2014, existe a seguinte explicação:

> *Face ao nível de mobilização de recursos, associado ao nível de realização das despesas, as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de 12 003,6 milhões de meticais, situação*

resultante do desembolso tardio de parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico (MF, 2015a: 34, 2015b: 11).

No Relatório de Execução do Orçamento (REO) de 2014, o Ministério das Finanças admite a existência de saldos transitados de exercícios anteriores fora do OE: "... e foram apurados saldos transitados de exercícios anteriores, provenientes de receitas próprias e consignadas, que careciam de inscrição no Orçamento do Estado" (MF, 2015b: 7).

Isto, por si só, é insuficiente para explicar a acumulação de saldos de caixa, principalmente quando se observa o Governo a recorrer ao endividamento público, mas nenhuma informação é prestada no PES, no relatório do OE e no REO sobre a execução dos saldos de caixa.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO: MÉRITOS E DEMÉRITOS DAS AUDITORIAS À CGE

Em conformidade com o mandato constitucional, o TA tem-se encarregado de realizar auditorias às contas do Estado e emitir o respectivo Relatório e Parecer sobre a CGE (Assembleia da República, 2004: Art. 230.º, n.º 2, a), b), d)). Os relatórios e pareceres do TA têm méritos e deméritos.

O seu principal mérito é servirem de testemunho dos processos de execução e aplicação dos recursos públicos, por parte do Governo e demais entidades do Estado. Sem este tipo de testemunho, seria extremamente difícil para os cidadãos, e em particular para entidades de investigação como o IESE, apurar a fiabilidade e credibilidade dos valores reportados pelo Governo.

Um segundo mérito dos Relatórios e Pareceres do TA é fornecerem constatações e recomendações que questionam a desarticulação entre as contas, a violação recorrente dos princípios de unidade de tesouraria, como se pode ler no Relatório e Parecer sobre a CGE 2015: "... todos os recursos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade..." (TA, 2016: 11).

Da parte dos deméritos, não se percebe porque é que subcapítulos como o "Apuramento dos saldos existentes em 31 de Dezembro..." se circunscrevem ao relato de algumas inconsistências identificadas nos documentos da CGE fornecidos pelo Governo. Acontece que um apuramento e uma fiscalização das contas do Estado exigem que o TA obtenha o saldo disponível das contas do Estado, por via da inventariação dos saldos das contas em 31 de Dezembro, a partir dos extractos bancários e da confrontação com o saldo de caixa das contas do Estado. A comparação do saldo de caixa com o saldo disponível ditaria os próximos passos de uma auditoria séria por parte de uma entidade de calibre do TA.

Ao afirmar isto, não significa que desvalorizemos os esforços do TA de apuramento e solicitação do contraditório e de explicações do Governo e outras entidades, relativamente a inconsistências e falta de informação identificada. Porém, os relatórios do TA também denunciam situações de alguma ligeireza na forma como o apuramento é feito junto das

entidades responsáveis pela execução orçamental. Outra indicação de ligeireza diz respeito à justificação apresentada pelo TA. Em alguns relatórios podemos encontrar a justificação para a não-realização do apuramento global e o saldo disponível de todas as contas do Estado em 31 de Dezembro, alegadamente por falta de acesso à documentação das outras contas do Estado, pelo facto de serem geridas por diversos departamentos financeiros de outros órgãos e instituições. Afinal, tais entidades e instituições não fazem parte do Estado Moçambicano? Ou pertencem a um Estado paralelo, no qual o TA não pode interferir? As referidas entidades não recebem anualmente transferências de fundos do MEF?

Lendo os relatórios do TA sobre a CGE, há momentos em que parece que os seus autores se assumem como comuns cidadãos ou auditores sem direito de fiscalizarem e auditarem as contas do Estado. Por outro lado, em rigor, os relatórios acabam por refugiar-se em meros relatos das variações e pesos dos números patentes no quadro de equilíbrio orçamental. Não se percebe porque não se avalia com maior rigor e substância o grau de eficiência, eficácia e economicidade alcançado na execução orçamental e as suas implicações para e no equilíbrio orçamental.

Relativamente ao assunto que temos investigado e trazido a público, das duas, uma. Ou os auditores e autores dos relatórios e pareceres do TA não levam a sério as implicações das inconsistências e dos atropelos das regras e procedimentos do SISTAFE, ou na prática acham legítimo e tolerável aquilo que recorrentemente reconhecem não ser legal. Em outras palavras, da leitura dos relatórios do TA fica-se com a impressão de que os seus autores acham aceitável ou conveniente que avultados saldos em caixa transitem e rolem, de ano para ano, para as contas de "Outras Instituições do Estado", em vez das contas do OE. Enquanto isso, os relatórios do TA não mostram nenhum esforço em cruzar o capítulo sobre o "Movimento de Fundos" com o capítulo sobre a "Dívida Pública", bem como o facto de que a sonegação dos saldos de caixa incentiva o recurso a empréstimos obrigacionistas que envolvem elevadas taxas de juro, dependentes do mercado e de outros encargos de dívida pública (Francisco & Semedo, 2016b).

FMI: SÓ SE PREOCUPA COM A TRANSPARÊNCIA?

O FMI é a entidade internacional que há mais de três décadas tutela e apoia técnica e financeiramente os esforços de estabilização da economia moçambicana. Apesar de ser uma entidade externa e distante da gestão quotidiana do OE, diferentemente do TA, exerce uma monitorização operacional, de longe, muito mais regular, competente, relevante e efectiva, tanto em termos técnicos como políticos. Graças ao FMI, recentemente, o Governo começou a limitar algumas despesas injustificadas, de forma a minimizar o impacto das derrapagens orçamentais causadas pelas eleições de 2014 e pelos endividamentos ilegais revelados em 2016, alegadamente associados a empresas públicas (de direito privado?) de viabilidade e sustentabilidade duvidosas (Francisco & Semedo, 2016b).

Até à interrupção do apoio ao Governo de Moçambique (o PSI – Instrumento de Suporte de Políticas) em Abril de 2016, por causa da descoberta de dívidas ocultas e ilegais, tanto quanto sabemos em momento algum o FMI questionou a forma como os saldos de caixa haviam sido tratados e aplicados pelo Governo. Nem tão pouco incluiu ou mencionou os saldos de caixa nas suas análises e avaliações da execução orçamental ou da dívida, gestão de Tesouraria do Estado e desempenho nas receitas e despesas (FMI, 2013a, 2014a, 2014b, 2015d, 2015a).

O quadro analítico do FMI não incorpora explicitamente os saldos de caixa no Orçamento do Estado, contribuindo para uma análise e avaliação duvidosas do grau de eficácia e eficiência no equilíbrio orçamental. O FMI, tal como o TA, faz apelos recorrentes ao Governo para incorporar as outras contas do Estado na Conta Única do Tesouro (CUT), mas simultaneamente negligencia o facto de os saldos de caixa serem sonegados da CUT (FMI, 2015a: 44, 2015d: 36, 2016: 22).

Num relatório extensivo sobre transparência fiscal de 2008, o FMI nada disse sobre os saldos de caixa, mas reiterou que os recursos devem passar pela CUT e que a Conta Geral do Estado deve incluir as operações de tesouraria e o saldo das contas do Governo (FMI, 2008: 26 e 57). Num outro relatório mais recente, também sobre transparência fiscal, o FMI reconhece que o saldo de caixa está incorporado na CGE e recomenda a inclusão dos depósitos em dinheiro das entidades não cobertas pelo Orçamento do Estado na CGE (FMI, 2015b: 14, 17 e 24). Outros estudos recentes, que incorporam uma série de artigos sobre diferentes temas ligados ao desenvolvimento económico, não mencionam o saldo de caixa; incluindo o artigo que aborda a construção de espaço fiscal para a protecção social, deixando o saldo de caixa de fora (FMI, 2015c; Ross, 2014).

A menos que nos tenha escapado qualquer outro documento do FMI, somos levados a concluir que o FMI se tem mantido alheio à compreensão do papel que os saldos de caixa jogam na dinâmica do endividamento interno, pelo facto de serem ignorados na análise do crédito interno líquido. A seguinte afirmação é elucidativa:

> *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. O corpo técnico salientou que o governo precisa de continuar a fortalecer a gestão da dívida para evitar novos atrasos da dívida externa, sobretudo através de melhorias na reconciliação com credores* (FMI, 2016: 23).

Será que o FMI considera o montante do crédito interno uma "quantia irrisória", pelo facto de ter representado cerca de 3% dos recursos totais mobilizados, no período de 1999 a 2014? Se for esse o caso, é lamentável e imprudente, se admitirmos que estamos perante um factor endógeno com potencial de gerar instabilidade financeira e macroeconómica. Apesar de o

crédito interno rondar os 3%, entre 2014 e 2015 representou valores entre 180 e 220 milhões de USD, valores próximos do último pedido de incremento de reservas internacionais, no montante de 283 milhões de USD do Governo de Moçambique, aprovado pelo FMI em Dezembro de 2015. (FMI, 2016: 1).

SOCIEDADE CIVIL: TEM PRIORIDADES MAIS PRIORITÁRIAS?

Até recentemente, os actores da sociedade civil (SC), individuais ou colectivos, envolvidos na monitorização e avaliação do endividamento público, dinâmica da fiscalidade, transparência orçamental, não manifestaram qualquer atenção e interesse pelos saldos de caixa (CIP, 2012; Fórum de Monitoria do Orçamento, 2013; Grupo Informal de Governação e Aliança, 2010; Grupo Moçambicano de Dívida, 2006; Hodges & Tibana, 2005; Lawson *et al*., 2008; Umarji *et al*., 2011). O silêncio da sociedade civil foi quebrado pelo *IDeLAS* n.º 82 do IESE, motivando o Centro de Integridade Pública (CIP) a entrar no debate com dois artigos. O primeiro artigo centrou-se na análise, no Relatório e Parecer da CGE de 2014 do TA, questionando os altos valores dos saldos de caixa. Recomendou a correcção da irregularidade dos saldos altos em contas fora da CUT e exigiu do Governo uma explicação exaustiva da situação referente às "Outras Contas do Estado", em especial à falta de transferência da CUT dos saldos dessas contas (Filipe & Matine, 2016: 5 e 6; Francisco & Semedo, 2016b).

O segundo artigo do CIP abordou os saldos de caixa de forma mais incisiva, concordou com os principais aspectos apresentados por Francisco & Semedo (2016) e apelou ao Governo que fornecesse explicações sobre os saldos de caixa, mas divergiu em outros aspectos (Matine & Filipe, 2016: 5 e 6). Questionou a decomposição dos recursos dos saldos de caixa pelas instituições cobertas e não cobertas pelo Orçamento do Estado. Se as contas que incluem os saldos transitados (e.g. 72 mil milhões de MT em 2015) fazem parte da CGE, defendeu o CIP, também é lógico supor que fazem parte do Orçamento do Estado.

Matine & Filipe (2016) criticaram o argumento de Francisco & Semedo (2016), de que a acumulação de saldos de caixa agrava os referidos défices, principalmente se o Estado recorre em paralelo à emissão de nova dívida. Contudo, Matine & Filipe (2016) parecem ignorar que os saldos de caixa derivam não só de donativos, créditos interno e externo mas também de receitas do Estado. Ainda que o défice exprima o excesso de despesas sobre receitas, os autores esquecem-se de que tal conceito varia dependendo de como as receitas e despesas são tomadas em conta. A afirmação de Francisco & Semedo (2016) enquadra-se numa perspectiva intertemporal e procura captar o agravamento da necessidade financeira do Estado como resultado da exclusão de parte das receitas do Estado do Orçamento do Estado, que conduz à emissão de mais dívida, e este, por sua vez, vai agravando ainda mais os défices com o pagamento de juros. Contudo, admitimos que a afirmação de Francisco & Semedo (2016) deveria ter sido antecedida de uma explanação clara sobre o conceito de défice no caso em apreço.

Existe ainda um ponto em que Matine & Filipe (2016) concordam e divergem em alguns aspectos da posição crítica de Francisco & Semedo (2016) à postura do FMI e do TA, em relação aos saldos de caixa. Eventualmente, Matine & Filipe (2016) acabam por escamotear o principal ponto que sublinhamos, sobre o facto de os saldos de caixa constituírem recursos disponíveis para financiar despesas do novo Orçamento do Estado, em exercício futuro. Tanto a componente dos saldos de caixa que não está previamente atrelada a quaisquer despesas do novo Orçamento do Estado como a componente que está aduzida a um certo tipo de despesas do novo orçamento contribuem para libertar os novos recursos (receitas do Estado, donativos, créditos) que serão mobilizados no novo Orçamento do Estado e para reduzir os níveis de emissão de crédito interno e externo.

Ao ignorarem as operações de tesouraria, os artigos do CIP caíram na mesma armadilha analítica em que caíram o FMI, o TA e os relatórios PEFA (Public Expenditure & Financial Accountability), ao circunscreverem as suas recomendações à inclusão das outras contas do Estado dentro da Conta Única do Tesouro (CUT). O problema é mais profundo do que isso. Todos os anos, uma parte dos saldos de caixa surge na CUT, mas isso não tem impedido a emissão de mais dívida interna e externa. É preciso incluir os saldos de caixa de forma explícita no Orçamento do Estado e no orçamento dos órgãos e instituições autónomas não cobertas pelo Orçamento do Estado, possibilitando uma melhor análise das opções estratégicas, da gestão de finanças públicas, principalmente em relação ao equilíbrio do Orçamento Geral do Estado, a política de endividamento pública, entre outros.

Não seria justo ou correcto terminar as considerações aqui apresentadas, sobre o posicionamento da sociedade civil, sem fazer uma referência à forma como a imprensa nacional tem tratado a questão dos saldos de caixa. A generalidade dos principais órgãos de informação escrita praticamente não presta atenção, possivelmente por não termos sido capazes de tornar o assunto mais acessível, compreensível e atractivo para o cidadão comum. Contudo, existe uma excepção digna de destaque. Tanto quanto sabemos, o jornal *@Verdade* tem sido praticamente o único a realizar esforços para investigar, perceber e reportar sobre a questão dos saldos rolantes, chegando mesmo a questionar o MEF e a Comissão de Assuntos Sociais e Económicos da Assembleia da República. Vale a pena reproduzir a constatação do apuramento feito pelo jornalista Adérito Caldeira:

> 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 que fiscaliza as Contas do Estado. É que o Tribunal Administrativo verificou as despesas dessas Instituições da Administração Indirecta do Estado, durante o ano de 2015, e concluiu que o total das mesmas foi de apenas 6,4*

biliões de meticais, portanto existem 32,8 biliões de que o Governo de Filipe Nyusi não conseguiu (ou não quer) apresentar os respectivos comprovativos (Caldeira, 2017).

SALDOS DE CAIXA, EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL E CONSOLIDAÇÃO FISCAL

Como já foi referido, a Lei do Sistafe estipula que os recursos mobilizados obedecem ao regime escritural de caixa e as despesas ao regime escritural de compromissos. Este regime contabilístico permite que o saldo de caixa seja usado no acerto do equilíbrio geral do Orçamento do Estado (AR, 2002: Artigo 41.º). Quando a despesa total iguala as receitas do Estado, o OE encontra-se em equilíbrio orçamental. Quando a despesa total excede as receitas do Estado, gera um défice orçamental que reflecte um desequilíbrio orçamental. Para equilibrar o Orçamento do Estado é necessário procurar outros recursos que cubram o défice orçamental. Após a cobertura do défice orçamental, restabelece-se o equilíbrio geral no OE.

A partir da distinção entre saldo de caixa e saldo disponível, acima referida, percebe-se que nem todo o saldo disponível é passível de ser contemplado na planificação para novas despesas. Por essa razão, não seria correcto considerar o saldo disponível como parte dos recursos que contribuem para o equilíbrio orçamental geral. Porém, o saldo de caixa pode fazer parte dos recursos mobilizado em prol do equilíbrio orçamental geral.

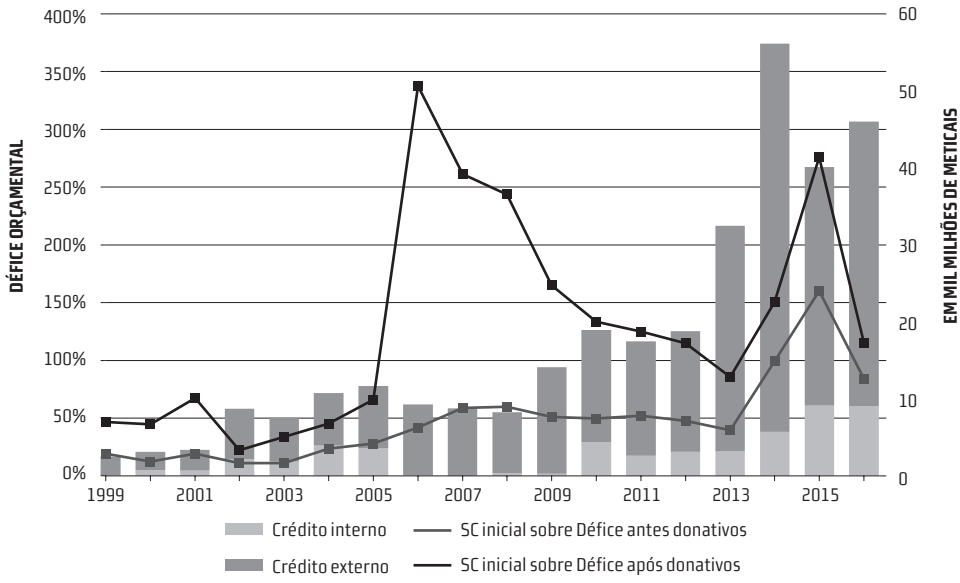
A discussão ao longo do artigo permite levantar a questão sobre a possibilidade de o saldo de caixa poder financiar o défice orçamental após donativos, contribuindo assim para um melhor equilíbrio orçamental geral. A Figura 4 ilustra a evolução do crédito interno e externo em comparação com a proporção do saldo de caixa sobre o défice orçamental. Desta forma podemos aferir sobre o grau de eficácia do saldo de caixa em termos de cobertura do défice orçamental após donativos.

Em 1999, o valor do défice orçamental rondou os 2,6 mil milhões de MT, correspondente a 4% do Produto Interno Bruto (PIB). A fim de cobrir o referido défice, o Governo de Moçambique optou por contrair créditos internos e externos que cobriram 98% do défice orçamental, sendo os restantes 2% do défice coberto pelo saldo de caixa inicial. Significa que em 1999 o Governo optou por usar somente 4% do saldo de caixa inicial. No entanto, o Governo podia ter optado pela alternativa de usar a totalidade do saldo de caixa inicial, o que cobriria 47% do défice orçamental, deixando que os restantes 53% fossem suportados pela mobilização de crédito. Desta forma, a mobilização de crédito total reduzir-se-ia em 47%, correspondente a 2% do PIB.

No primeiro quinquénio do corrente século (2000-2004), perante um défice orçamental galopante associado ao crédito como opção primária de financiamento governamental, o crédito total do OE cresceu a uma taxa média anual de 44%, ou, em valores absolutos, a uma média de 1,6 mil milhões de MT. Por conseguinte, houve uma contenção na utilização do saldo de caixa

inicial a favor da opção pelo creédito no financiamento do défice orçamental. Apenas 1,1 mil milhões de MT, correspondente a 9%, do saldo de caixa inicial disponível foram utilizados no quinquénio. Contudo, se o Governo tivesse optado por utilizar 100% do saldo de caixa inicial, cerca de 43% do défice orçamental teria sido coberto, evitando que cerca de 41% do crédito total fosse utilizado; uma redução do crédito em cerca de dois pontos percentuais do PIB.
No quinquénio posterior, 2005-2009, o défice orçamental foi completamente financiado com

FIGURA 4: GRAU DE COBERTURA DO DÉFICE ORÇAMENTAL PELOS SALDOS DE CAIXA



Fonte: CGE 1999-2016

crédito interno e externo ao Orçamento do Estado, sem qualquer utilização do saldo de caixa inicial. De igual modo, no quinquénio 2010-2014, o défice orçamental alcançou um nível superior ao dos anos anteriores, atingindo 32 mil milhões e 56 mil milhões de MT, em 2013 e 2014, respectivamente. Em contrapartida, a utilização do saldo de caixa inicial rondou 1%. Bastaria ter-se usado cerca de 80% dos saldos de caixa iniciais, entre 2010 e 2012, para que o défice orçamental observado nesses anos fosse totalmente coberto. A implicação de tal opção significaria uma redução de 100% do volume de crédito contraído nesses três anos.
Por outro lado, nos anos 2013 e 2014, a utilização de 100% dos saldos de caixa iniciais seria suficiente para financiar 86% e 62% do défice orçamental em 2013 e 2014, respectivamente. Desta forma, o crédito total do OE teria sido poupado em 68% e 51% em 2013 e 2014, respectivamente. Para cobrir o défice orçamental, o Estado optou por contrair créditos dentro e fora do País. Estes consistiram na opção de primeira instância a despeito do que representou

em encargos de juros. No entanto, se o saldo de caixa inicial não fosse usado para evitar o financiamento mobilizado, certamente poderia servir para expandir as opções de investimento. A análise anterior considerou cada ano isolado, numa perspectiva estática, como se um ano não influenciasse os restantes. Tal análise serviu para evidenciar o baixo nível de eficácia na utilização do saldo de caixa, no financiamento do défice orçamental. Por outras palavras, serve para mostrar que a elevada ociosidade dos saldos de caixa não é causada por escassez de recursos, mas pela sua abundância ou incapacidade de alocação de uma forma mais eficiente e económica. Numa outra oportunidade será útil completar esta análise estática com uma análise dinâmica, como forma de se tomar em conta a influência da utilização dos saldos de caixa nos níveis dos saldos de caixa e no grau de eficácia do cenário alternativo de financiamento do défice orçamental. De igual modo, será útil aferir sobre o custo da ociosidade dos saldos de caixa, tendo em conta a opção do Governo Moçambicano em cobrir o défice orçamental após donativos recorrendo à maximização do recurso ao crédito externo e interno e à minimização do uso do saldo de caixa. Qualquer valor não aplicado, ou aplicado de forma imprópria, gera um custo implícito derivado dos benefícios perdidos nas alternativas de aplicação preteridas. O benefício mais alto preterido serve de base no cálculo do custo do valor inaplicado. Não sendo este o espaço próprio para aprofundar este assunto, podemos, no entanto, adiantar os resultados de algumas estimativas que temos feito. Por exemplo, em relação ao período 1999-2014, a canalização dos saldos de caixa para cobrir o défice orçamental após donativos poderia resultar numa redução dos pagamentos de capital em dívida na ordem dos quatro mil milhões de meticais, no corte de despesas de juros em cerca de três mil milhões de meticais e, ainda, no decréscimo do *stock* da dívida em 2014 em 28 mil milhões de MT. Dependendo das hipóteses que forem tomadas em consideração, os benefícios desperdiçados devido à ociosidade dos saldos de caixa podem ter atingido cerca de 7% a 8% do PIB.

INFERÊNCIAS GERAIS, CONCLUSÕES E INDAGAÇÕES FINAIS

O presente artigo mostra que os saldos de caixa são demasiado significativos e valiosos para serem tratados com tanta displicência, não só por parte dos principais responsáveis pela execução como também pelos responsáveis pela fiscalização e avaliação da execução orçamental. O tema precisa de ser tratado com profissionalismo e seriedade, pela sua importância na análise do défice orçamental *vis-à-vis* equilíbrio orçamental, monitorização e transparência orçamental, processo orçamental moçambicano, fluxos de capital de e para o exterior e a dinâmica do endividamento público interno e externo.

Os saldos de caixa correspondem à moeda líquida (notas, moedas metálicas e depósitos bancários). Por meio da análise de documentos oficiais e relatórios baseados em extractos bancários do Banco de Moçambique, mostramos que constituem o dinheiro que existe nos cofres do

Estado e que podem ser utilizados integralmente para financiar despesas do novo Orçamento do Estado. A existência do saldo de caixa final superavitário não significa que o Orçamento do Estado executado deixou de ser deficitário, uma vez que as receitas do Estado são inferiores às suas despesas. A coexistência dos indicadores do saldo de caixa final superavitário e do saldo orçamental deficitário ocorre por o primeiro indicador incluir os donativos e créditos, elementos não incluídos pelo segundo indicador, assim a magnitude dos recursos é maior no primeiro do que no segundo indicador, daí que gere um excesso de recursos sobre a despesa total no primeiro indicador, facto que não ocorre no segundo.

Estamos perante uma realidade do processo orçamental moçambicano no qual os saldos de caixa rolam de um exercício orçamental para o outro, aparentemente mantidos ociosos, conduzindo à acumulação sistemática de recursos que coexistem com a mobilização de mais dívida interna e externa e a manutenção ao nível mínimo das despesas com acção social, num contexto em que cerca de metade da população moçambicana se encontra abaixo da linha da pobreza (INE, 2015).

A exclusão do saldo de caixa dos principais instrumentos de execução orçamental, nomeadamente o OE, o REO e o PES, em nada contribui para evitar a suspeita de desorçamentação, consciente e intencional. Há dois anos que vimos insistindo que se expliquem os motivos da acumulação de saldos rolantes, da não-inscrição sistemática dos saldos no OE, do recurso à dívida pública em detrimento do uso dos saldos e muito menos da aplicação específica dos saldos nos anos seguintes. As respostas vagas e esquivas que temos obtido apenas aumentam a suspeita de que existe uma clara intenção de contornar os dispositivos legais, através de procedimentos informais e extralegais.

Os pareceres e relatórios do TA sobre os saldos de caixa transitados, de ano para ano, não avaliam o grau de eficiência e eficácia dos mesmos no equilíbrio orçamental, limitando-se a relatar as variações e os pesos dos números patentes no quadro de equilíbrio orçamental. O FMI tem-se mostrado alheio à compreensão do papel que os saldos de caixa jogam na dinâmica do endividamento interno ao ignorá-los na análise do crédito interno líquido, que consiste numas das variáveis de avaliação do desempenho do Governo, e que no seu conceito inclui a utilização do saldo de caixa. Os políticos e parlamentares de todas as filiações partidárias, desde os do partido Frelimo aos dos partidos da oposição, parecem mais confortáveis em permanecerem ignorantes e distantes de tais assuntos. E a sociedade civil, na verdade alguns activistas isolados, só recentemente começou a prestar alguma atenção à questão dos saldos rolantes. As organizações profissionais dos empresários, como, por exemplo, a CTA, olham para a questão dos saldos rolantes como um entretenimento de académicos sem melhores assuntos para se ocuparem.

Mais importante do que denunciar as práticas ilegais e prejudiciais, relacionadas com os saldos rolantes, o objectivo deste artigo e de outros trabalhos tem sido o de alertar para as suas implicações na estabilidade orçamental e possivelmente macroeconómica. Apesar de Moçambique

ainda não se ter livrado das consequências das acções e dos procedimentos extralegais ou mesmo ilegais que resultaram no escândalo das dívidas ocultas, é preocupante que este caso não seja considerado suficiente grave para motivar reflexões e debates sobre práticas com potencial de voltarem a gerar situações idênticas no futuro. Quanto mais investigamos o assunto dos saldos de caixa, mais nos convencemos de que, se nada for feito para o controlar e corrigir, ele poderá converter-se num importante factor endógeno de fragilidade e instabilidade financeira na economia moçambicana com repercussões negativas sobre a protecção social da população moçambicana.

Seria um grave erro pensar que a interrupção do apoio directo ao OE tenha provocado o fim do apoio com donativos externos. Pelo que se pode observar nos fluxos financeiros reportados na CGE, a redução dos donativos externos começou alguns anos antes da inesperada declaração de suspensão do apoio, devido à revelação das dívidas ocultas. Entre 2013 e 2014, os donativos externos na CGE diminuíram 20,3%, representando cerca de 8% dos recursos mobilizados pelo Estado em 2014; entre 2014 e 2015, os donativos diminuíram ainda mais do que no ano anterior (-22,5%), representando 6,5% dos recursos mobilizados em 2015. Em 2016, apesar da declaração da suspensão do apoio directo ao OE, o peso dos donativos externos representou ainda 5,4%; ou seja, a diminuição deste recurso financeiro do Estado manteve a tendência dos anos anteriores, mas a queda de 20,5% acabou por ser inferior à verificada no ano anterior. Em contrapartida, contrariamente à percepção amplamente difundida, quanto ao corte brusco e radical do apoio ao OE, os empréstimos externos representaram 13,5% dos recursos mobilizados em 2016, representando um aumento de 19,2% em relação a 2015. Em 2015 tinham diminuído 38,5%, relativamente a 2014, mas neste ano registaram um aumento de 72%, relativamente a 2013. Quanto às receitas do Estado, que passaram a representar mais de 50% nos últimos cinco anos, só registaram um valor negativo (0,3%) no período 2014-15; em 2013-14 aumentaram 23,8% e em 2015-16 aumentaram 6,2%. Por sua vez, os empréstimos internos, com um peso inferior a 5% nos recursos mobilizados pelo Estado, aumentaram 81% em 2013-14 e 59,8% em 2014-15, mas registaram um valor negativo (-0,7%) em 2015-16.

QUEM BENEFICIA COM A DESORÇAMENTAÇÃO DOS SALDOS DE CAIXA?

Se as más práticas e os procedimentos inconsistentes com a legislação em vigor não facilitam a consolidação fiscal e orçamental, nem beneficiam a sociedade, é admissível que as desarticulações na gestão do OE resultem em benefícios particulares e em certos grupos de interesse. Este entendimento remonta pelo menos a Adam Smith, como nos recordou Amartya Sen (2003) no livro *O Desenvolvimento com Liberdade,* que apontou o dedo acusador aos prevaricadores e simultaneamente avançou para pôr no devido lugar as suas pretensões de defender a tese dos benefícios sociais de correntes da proibição da concorrência. "Smith defendia", escreve Sen (2003: 136), "que os interesses estabelecidos tendem a sair vencedores por causa do seu melhor

conhecimento dos seus próprios interesses (não o seu conhecimento do interesse público)." Mas adianta ainda Sen (2003: 136): "Não há razão para os interesses adquiridos terem de vencer se a discussão aberta for permitida e promovida."

Que interesses poderão justificar a defesa da desorçamentação dos saldos de caixa?

1. A possibilidade de existirem executores, incluindo técnicos e políticos, que achem particularmente reconfortante dispor de um "fundo de maneio" para responder a alegados imprevistos e necessidades de ordem superior sem ter de prestar conta não é uma possibilidade a descartar.
2. No contexto de uma estratégia de crescimento económico profundamente dependente da poupança externa, não seria fácil mobilizar cada vez mais recursos financeiros apresentando um OE com um saldo de caixa transitado do ano anterior que dispense parte do potencial donativo.
3. Harmonizar os saldos de caixa com o recurso ao crédito interno acabaria por restringir as oportunidades de recurso às Obrigações de Tesouro, para fazer face a eventuais rupturas de tesouraria.
4. Na Assembleia da República, dispensar os deputados de um esforço adicional para apreciarem, se pronunciarem e deliberarem sobre os saldos de caixa é um duplo alívio. No fundo, poupa os parlamentares de serem mais rigorosos do que estão habituados a ser.
5. Do lado dos doadores, que, porventura, enfrentem dificuldades para acomodar valores destinados a ser aplicados num determinado ano, iniciar um novo OE com saldo de caixa zero é uma oportunidade para novos desembolsos.
6. A exclusão dos saldos de caixa do OE deve ser bem-vinda para a banca comercial. Afinal de contas, os juros oferecidos pelos empréstimos ao Estado são certamente mais compensadores e menos incertos do que se tiverem de aplicar o dinheiro noutros sectores do mercado nacional.

O PROBLEMA TEM SOLUÇÃO FÁCIL À VISTA?

À primeira vista, o problema dos saldos rolantes pode ser facilmente resolvido. Basta que o saldo de caixa, quer como variável conceptual quer como variável operacional, passe a ser incluído no OE para gerar o equilíbrio orçamental geral e reduzir os níveis de endividamento interno e externo. E como a Lei do Sistafe não deixa dúvidas de que a sua inclusão no Orçamento do Estado não é voluntária, mas sim obrigatória, nem tão-pouco será preciso criar uma nova legislação. Basta cumprir a que existe.

Agora, numa segunda e mais reflexiva consideração do problema dos saldos rolantes, pelo que temos visto não é suficiente dispor de um quadro legal bem concebido e estabelecido. Ou seja, na prática, contrariamente ao que dissemos, a solução acima referida não tem encontrado terreno fácil para ser implementada.

BASTA SER MAIS TRANSPARENTE?

É sabido que o OE não é o orçamento de todo o Estado, mas, de igual modo, a Lei do Sistafe não deixa margem para dúvidas de que o OE deve reger-se pelo princípio de "unidade, na base do qual o orçamento é apenas um". É verdade que o segundo princípio do Sistafe, "universalidade, segundo a qual todas as receitas e todas as despesas que determinem alterações ao património do Estado devem nele ser obrigatoriamente inscritas", está sujeito a interpretações diversas.

Pelo que parece, para os supervisores e fiscalizadores da aplicação dos recursos, o simples facto de os saldos de caixa estarem inscritos na CGE é suficiente para concluir que as regras orçamentais estão sendo cumpridas. O que depois é feito com os saldos de caixa, incluindo a sua transferência para as contas do Estado que não são cobertas pelo OE, parece ser encarado com um detalhe de menor importância. Parece também irrelevante para os executores e supervisores das contas públicas que o espírito de plenitude associado à unidade, universalidade e especificação seja esvaziado do seu principal sentido de relevância, tanto política como administrativa.

MAIOR EFICÁCIA E EFICIÊNCIA ORÇAMENTAL COMPENSA?

A análise estática mostrou que o saldo de caixa inicial pode desempenhar com eficácia o papel de componente complementar de financiamento. Nos 16 anos analisados, constatamos que a utilização do saldo de caixa inicial seria suficiente para financiar 100% do défice orçamental em sete anos; o emprego do saldo de caixa inicial cobriria entre 60% e 100% do défice orçamental em quatro anos; o uso do saldo de caixa inicial chegaria para acobertar entre 45% e 60% do défice orçamental em três anos; e somente em dois anos os saldos de caixa que compõem os primeiros anos do período em análise (2002 e 2003) financiariam apenas menos do que 45% do défice orçamental.

Por razões de espaço, da análise dinâmica que temos vindo a realizar limitamo-nos a reportar que estimamos um grau de eficácia do saldo de caixa em financiar o défice orçamental após donativos na ordem dos 60%. A ociosidade do saldo de caixa no Orçamento do Estado resultou num custo económico de 35 mil milhões de MT, o que significa que o Estado Moçambicano perdeu cerca de 35 mil milhões de MT.

Com base nas análises realizadas ao longo do presente artigo, torna-se lícito e inevitável recomendar a inclusão dos saldos de caixa no equilíbrio orçamental do Orçamento do Estado e a criação de um quadro legal, proveniente da Assembleia da República, que constitui o topo na hierarquia legislativa, que relacione os saldos de caixa com a limitação do endividamento público interno e externo. O referido quadro legal deverá assemelhar-se à lei orgânica para evitar alterações anuais visando acomodar interesses privados.

Será que os partidos políticos e o Governo acabarão por apoiar e responder positivamente às demandas de consolidação fiscal e orçamental, não só porque o FMI assim o exige, mas por imperativo e necessidade intrínseca da economia nacional? No discurso oficial, parece que sim;

mas a situação económico-financeira actual é demasiado grave para que se fique apenas por declarações retóricas. Neste sentido, o assunto tratado neste artigo oferece um teste, simples mas muito concreto, para aferir e avaliar até onde vai a vontade e o empenho em reformas em prol da efectiva consolidação fiscal e orçamental em Moçambique.

REFERÊNCIAS

Alfredo, B. (2015). *Noções Gerais de Finanças Públicas e Direito Financeiro.* 1.ª ed. Maputo: Graffiti Wall Designs Lda.

Assembleia da República (2004). Constituição, assin. em 16 de Novembro de 2004. *Boletim da República*, 51, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, 543-573. Disponível em: www.atneia.com (consultado a 23 de Janeiro de 2012).

Assembleia da República (2002). *Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), Lei n.o 9/2002.* Disponível em: http://www.dno.gov.mz/docs/legislacao_interna/Lei_9_de_12_Fev_2002_SISTAFE.pdf.

Assembleia Popular (1990). Constituição da República, assin. em 2 de Novembro de 1990. *Boletim da República*, 44, I Série, Supl. de 2 de Novembro de 1990, 268(1)-268(16). *7439.* Disponível em: www.atneia.com (consultado a 23 Janeiro de 2012).

Brito, L. *et al.* (orgs). (2008). *Cidadania e Governação em Moçambique.* Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/cidadania/IESE_Cidadania.pdf.

Caldeira, A. (2017). Governo de Nyusi esconde fora do Orçamento do Estado biliões que dariam para aumentar 21% a todos funcionários públicos em Moçambique. *@Verdade Online,* 18 Maio. Disponível em: http://www.verdade.co.mz/tema-de--fundo/35/62175 (consultado a 14 de Agosto de 2017).

Castel-Branco, C.N. (2011). Dependência de ajuda externa, acumulação e *ownership* – contribuição para um debate de economia política. *Cadernos IESE.* Disponível em: http://www.iese.ac.mz/?__target__=investigator&investigatorid=1.

Castel-Branco, C.N. (2015a). Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique: contributo crítico em debate de postulados básicos. In Carlos Nuno Castel-Branco *et al.* (orgs). *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*, 115-150. 1.ª ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf.

Castel-Branco, C.N. (2015b). Introdução. In Carlos Nuno Castel-Branco *et al.* (eds.), *Questões sobre o Desenvolvimento Produtivo em Moçambique*,
115-150. 1.ª ed. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).
Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/IESE_FAN_PT.pdf.

CIP (2012). *Execução Orçamental e Suas Implicações para a Implementação dos Programas Prioritários do Governo no Período 2008-2011.*

Conselho de Ministros (2004). *Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE.*

Cortês, E.R. de O. (2018). *Velhos Amigos, Novos Adversários. As disputas, alianças e reconfigurações empresariais na elite política moçambicana.* Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32314/1/ulsd731441_td_Edson_Cortes.pdf.

Fernandes, C. de L. (2014). *Manifestos Eleitorais dos Partidos Políticos com Inclusão Social, Económica, Política e Cultural das Pessoas Idosas em Moçambique: relevância e desafios.* Disponível em: http://www.pscm-ps.org.mz/index.php/documentos/apresentacoes/31--manifestos-eleitorais-dos-partidos-politicos-com-iinclusao-social-dos-idosos/file (consultado a 6 de Abril de 2016).

Filipe, C. & Matine, J. (2016). Comentários sobre Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (CGE) referente ao Orçamento do Estado 2014. *Centro de Integridade Pública (CIP),* 5.

FMI (2008). *Republic of Mozambique: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.*

FMI (2013a). *Quinta Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2013.*

FMI (2013b). *Sexta Avaliação do Acordo ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2013.*

FMI (2014a). *Primeira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2014.*

FMI (2014b). *Segunda Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2014.*

FMI (2015a). *Quarta Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2015.*

FMI (2015b). *República de Moçambique: Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal.*

FMI (2015c). *Temas selecionados.*

FMI (2015d). *Terceira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2015.*

FMI (2016). *Quinta Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, Ano 2016.*

Forquilha, S. (2014). Do discurso da "história de sucesso" às dinâmicas políticas internas: o desafio da transição política em Moçambique. In Luís de Brito *et al.* (orgs), *Desafios para Moçambique 2014.* Maputo: IESE. , 61-82.

Fórum de Monitoria do Orçamento (2013). *Análise da Proposta do Orçamento do Estado 2014: Observações e Preocupações da Sociedade Civil.*

Frade, A.M.D. (2007). *A Corrupção no Estado Pós-Colonial em África. Duas Visões Literárias,* 134. 1.ª ed. Disponível em: http://www.africanos.eu/ceaup/uploads/EB002.pdf.

Francisco, A. (2010). Moçambique: protecção social no contexto de um Estado falido mas não falhado. In Luís de Brito *et al.* (orgs). *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*, 37-95. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.

Francisco, A. & Semedo, I. (2016a). De novo a questão dos saldos rolantes na conta geral do Estado. *IDeIAS*, 91. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2016/09/IESE_IDeIAS91.pdf.

Francisco, A. & Semedo, I. (2016b). Saldos rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi encontrou cofres vazios? *IDeIAS*, 82. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/IESE_Ideias82.pdf.

Francisco, A. & Semedo, I. (2017a). A face oculta do Orçamento do Estado Moçambicano: saldos de caixa são fictícios? *IDeIAS*, 93. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/03/IESE_Ideias93.pdf.

Francisco, A. & Semedo, I. (2017b). Endividamento Interno do Orçamento de Estado e jogos Ponzi em Moçambique. *5.ª Conferência do IESE*. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/11/VConfIESE_Afrancisco-Isemedo.pdf.

Francisco, A. *et al.* (2016a). Estratégia de crescimento e Orçamento do Estado: desta vez é diferente? 2.ª Conferência Economia e Governação: Desafios e Propostas. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e o Observatório do Meio Rural (OMR). Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2016/CIP,%20IESE,%20OMR%20Conferencia%20-%20Programa.pdf.

Francisco, A. *et al.* (2016b). Estratégia de crescimento económico em Moçambique: Desta vez é diferente? In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.), *Desafios para Moçambique 2016*, 271-328. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.

Francisco, A. & Sugahara, G. (2014). Por que Moçambique ainda não possui pensão universal para idosos? Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

Francisco, A. & Sugahara, G. (2012). Por uma pensão universal para idosos em Moçambique: proactiva, valorizadora, inclusiva e dignificante. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

Francisco, A. *et al.* (2013). *Envelhecer em Moçambique: Dinâmicas do Bem-Estar e da Pobreza.* Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE).

Frelimo (1975). Constituição de 25 de Junho de 1975. *Boletim da República,* 1, I Série, 1-6, de 25 de Junho de 1975. Disponível em: www.atneia.com (consultado a 23 de Janeiro de 2012).

FurtherAfrica (2018). Fitch keeps Mozambique's risk assessment unchanged on "restricted default". 4 de Abril de 2018. Disponível em: https://furtherafrica.com/2018/04/04/fitch-keeps-mozambiques-risk-assessment-unchanged-on-restricted-default/ (consultado a 10 de Abril de 2018).

GdM (2012). *Plano Económico e Social para 2013*. Disponível em: http://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/316-pes-2013/file?force_download=1.

GdM (2013). *Plano Económico e Social para 2014*. Disponível em: http://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao/plano-economico-social-pes/pes-2014/documento-do-pes-2014/357-pes-2014/file?force_download=1.

GdM (2014a). *Balanço do Plano Económico e Social de 2014*. Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/.

GdM (2014b). *Plano Económico e Social para 2015*. Disponível em: http://www.mef.gov.mz/.

GdM (2015). *Proposta do Plano Económico e Social para 2016*, 3-25.

Gomes, A., Costa, A.B. da, Forjaz, M., Rodigues, C.U., *et al.* (2008). *Empresariado, Empreendedorismo e Desenvolvimento em Angola e Moçambique*. Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL).

Grupo Informal de Governação e Aliança (2010). *Transparência da Ajuda Externa e do Orçamento em Moçambique: constrangimentos para a sociedade civil, a assembleia e o governo*. Disponível em: https://www.trocaire.org/resources/policyandadvocacy/transparencia-da-ajuda-externa-e-do-orcamento-em-mocambique.

Grupo Moçambicano de Dívida (2006). *Dívida Externa e Interna de Moçambique: evolução, desafios e necessidade de uma estratégia consistente e inclusiva*.

Hanlon, J. (2010). Basta dar dinheiro aos pobres! In Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava, & António Francisco (eds.), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Expectativas para Moçambique*, 173-185. 1.ª ed. Maputo: IESE. Disponível em: www.iese.ac.mz.

Hanlon, J. (1997). *Paz sem Benefícios: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. 1.ª ed. Maputo: Centro de Estudos Africanos.

Hanlon, J. & Smart, T. (2008). *Há Mais Bicicletas – mas há desenvolvimento?* Maputo: Promédia.

Hodges, T. & Tibana, R. (2005). *A Economia Política do Orçamento em Moçambique*. Maputo: Principia.

INE (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF-2014/15*. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar.

Lawson, A., Umarji, M., Guilherme, J. & Chachine, C. (2008). *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006: aplicação da metodologia PEFA – despesa pública e responsabilidade financeira*.

LUSA (2018). S&P mantém *rating* de Moçambique em *default*. 8 de Fevereiro. SAPO Notícias. Disponível em: https://noticias.sapo.mz/economia/artigos/sp-mantem-rating-de-mocambique-em-default (consultado a 10 de Abril de 2018).

Macamo, E. (2002). A transição política em Moçambique. *Occasional Papers*, 22. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2431/1/CEA_OP4_Macamo_Transicao.pdf.

Marques, W.L. (2008). *Contabilidade Pública e Orçamento*. Clube de Autores.

Matine, J. & Filipe, C. (2016). Entidades do Governo impedem a gestão transparente dos recursos do próprio Governo. *Centro de Integridade Pública (CIP)*, 06/2016.

MF (2014a). *Conta Geral de Estado, Ano 2013*.

MF (2014b). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado (Ano 2013, Janeiro a Dezembro)*.

MF (2015a). *Conta Geral de Estado, Ano 2014*.

MF (2015b). *Relatório de Execução do Orçamento do Estado (Ano 2014, Janeiro a Dezembro)*.

Moore, E. (2016). Mozambique proposes "tuna" bond restructuring. *Financial Times*. 10 de Março. Disponível em: http://www.ft.com/cms/s/0/5240674c-e6b4-11e5-a09b-1f8b0d268c39.html#axzz43NdFUmAi (consultado a 19 de Março de 2016).

Mosca, J. (2005). *Economia de Moçambique, Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget.

Mosca, J., Abbas, M. & Bruna, N. (2013). *Economia de Moçambique: 2001-2010. Um mix de populismo económico e mercado selvagem*. Maputo: Escolar Editora.

Neves, J.C. das (2011). *As 10 Questões da Crise*. 1.ª ed. Alfragide: D. Quixote.

Nhachote, L. (2013). *Moçambique É o Maior Corredor de Drogas da África Austral*. Disponível em: https://www.scribd.com/document/171085785/Mocambique-e-o-maior-corredor-de-drogas-da-Africa-Austral-5728148-60619 (consultado a 7 de Abril de 2018).

Nunes, P. (2009). O fenómeno da desorçamentação: breves considerações à nomenclatura. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 14, 101-124. Disponível em: https://doi.org/10.26537/rebules.v0i14.931 (consultado a 10 de Abril de 2018).

Nuvunga, A. *et al.* (2008). *Governação e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/saber/egp_001.pdf.

Nyakada, P.V. (2008). *Logica Administrativa do Estado Moçambicano 1975 2006*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Economia. Disponível em: http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/logica-administrativa-do-estado-mo%C3%A7ambicano-1975-2006/id/52666533.html (consultado a 7 de Abril de 2018).

Pereira, P.T. *et al.* (2009). *Economia e Finanças Públicas*. 3.ª ed. Lisboa: Escolar Editora.

Pondé, L.F. (2010). *Contra Um Mundo Melhor: ensaios do afeto*. São Paulo: Leya.

Ross, D.C. (2014). *Moçambique em Ascensão: construir um novo dia*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Sen, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. 1.ª ed. Lisboa: Gradiva.

S&P (2016). *Republic of Mozambique Foreign Currency Sovereign Ratings Lowered To 'SD/D' On Announced Debt Exchange Offer Results*. Standard & Poor's (S&P) Ratings Services. Disponível em: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/1607680.

TA (Tribunal Administrativo) (2017). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016*. Disponível em: http://www.ta.gov.mz.

TA (2016). *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015*. Disponível em: http://www.ta.gov.mz/article.php3?id_article=457.

Umarji, M. *et al.* (2011). *Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010*.

Verdade & Savana (2016). Há esquadrões de morte para abater opositores, revela agente da Polícia da República de Moçambique. *@Verdade Online*. 13 de Março de 2016. Disponível em: http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35/57164 (consultado a 7 de Abril de 2018).

Weimer, B. *et al.* (2012). *Moçambique: descentralizar o centralismo*. 1.ª ed. Maputo: IESE. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decentralizacao.pdf.

Wirz, M. & Wernau, J. (2016). Tuna and Gunships: how $850 million in bonds went bad in Mozambique. *Wall Street Journal*. 3 de Abril. Disponível em: http://www.wsj.com/articles/tuna-and-gunships-how-850-million-in-bonds-went-bad-in-mozambique-1459675803 (consultado a 25 de Abril de 2016).