



# Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade \*\* Edição Nº 06/2016 - Março - Distribuição Gratuita

## Entidades do Governo impedem a gestão transparente dos recursos do próprio Governo

- *O que levanta questões da seriedade do governo quanto ao princípio da unidade de tesouraria estabelecido na Lei do SISTAFE*
- *Contribuição do CIP ao artigo do IESE referente aos saldos d' "Outras Contas do Estado"*

Por: Jorge Matine e Celeste Filipe

### I. Introdução

A nota do IESE<sup>12</sup> levanta um problema importante quanto ao Balanço Global de Caixa. O CIP apoia as investigações do IESE e está totalmente de acordo com o pronunciamento do Instituto quando este diz: "Contudo, quanto mais aprofundamos o assunto, mais convencidos ficamos que a análise sobre a fiscalidade e o endividamento público em Moçambique, dificilmente poderá ser entendida, como uma questão endógena às finanças e à economia nacional, se não prestarmos a devida atenção à complexa interdependência entre o défice orçamental, os saldos rolantes e o crescente recurso ao financiamento externo e interno."

1 IESE Ideias, "Saldos Rolantes no Orçamento do Estado Moçambicano: Nyusi Encontrou Cofres Vazios?", 4/2/2016.

2 <http://www.iese.ac.mz/?-target-publications-ideias>

A presente Nota do CIP visa complementar a análise do IESE. O objectivo é o de apresentar mais detalhes referentes ao funcionamento das contas que são componentes do Balanço Global de Caixa e, assim, evitar conclusões desacertadas sobre ligações contabilísticas importantes.

### II. Contexto

O ponto de partida nesta análise do CIP em torno do Balanço Global de Caixa é a Conta Única do Tesouro (CUT). Essa conta devia abranger todos os fundos do Governo para serem administrados pelo Tesouro do Estado. O princípio fundamental por detrás deste arranjo administrativo é que a estratégia do Governo tem que ser centralizada, tanto quanto às decisões sobre as despesas (o Orçamento do Estado) como ao financiamento

dessas despesas (a CUT). A fundamentação da existência da CUT é descrita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – organismo reconhecido internacionalmente como líder em assuntos de gestão de finanças públicas (GFP) – da maneira seguinte (tradução não oficial do CIP):<sup>3</sup>

“A CUT é uma ferramenta essencial para consolidar e gerir os recursos líquidos do Governo, minimizando assim os custos de empréstimos. Em países com acordos bancários fragmentados com o Governo, o estabelecimento de uma CUT deve receber prioridade na agenda de reforma da gestão financeira pública. Muitos países...emergentes têm sistemas fragmentados para um manuseamento de receitas públicas e pagamentos. Nestes países, o Ministério das Finanças/ Tesouro carece duma visão unificada e controlo centralizado sobre os recursos de caixa do Governo. Como resultado, estes saldos de caixa encontram-se inactivos por longos períodos em numerosas contas bancárias na posse de organismos do Estado, quando poderiam ser transferidas ao Governo para este executar o seu orçamento. A CUT também facilita uma melhor coordenação da política fiscal e monetária, bem como uma melhor reconciliação dos dados fiscais e bancários que, por sua vez, melhoram a qualidade da informação fiscal. Finalmente, o estabelecimento de uma CUT eficaz reduz significativamente os custos do serviço da dívida.”

As três razões principais para impulsionar a criação e boa implementação da CUT são:

- (i) O arranjo bancário do Governo deve ser **unificado** para permitir ao Tesouro a supervisão dos fluxos de caixa do Governo dentro e fora de contas bancárias.
- (ii) Nenhuma outra agência do Governo

deve operar contas bancárias **fora da supervisão** do Tesouro.

- (iii) A **consolidação dos recursos** de caixa do Governo deve ser abrangente e cobrir todos os recursos de caixa do Governo, tanto orçamentais como extra-orçamentais.

Isto significa que todos os fundos públicos, independentemente de que os fluxos de liquidez sejam sujeitos ao controlo orçamental ou não, devem ser transferidos sob o controlo da CUT.<sup>4</sup> O saldo de caixa na conta principal CUT é mantido a um nível suficiente para atender os requisitos operacionais diários do Governo (por vezes, juntamente com uma contingência opcional para atender uma volatilidade fiscal inesperada), mas também o Tesouro evita acumular saldos altos demais – quer dizer, por volta dum mês de despesas (no caso de Moçambique, uns 20 MMT)<sup>5</sup>.

O bom funcionamento duma CUT requer uma base jurídica adequada para assegurar a sua robustez e estabilidade. Portanto, quando legalmente reconhecida, é uma importante condição prévia particularmente para os países onde a autonomia “presumível” de algumas instituições é obstáculo à boa implementação duma CUT.

Havendo necessidade de se conformar ao Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, o Governo, através do Decreto Nr. 23/2004, de 20 de Agosto, do Conselho de Ministros<sup>6</sup>, aprovou<sup>7</sup> o

<sup>4</sup> Como o Tesouro gera a CUT normalmente dum ponto de vista financeiro (e não social), a própria CUT pode ter uma sub-conta que visa os interesses sociais, por exemplo, uma conta de despesas “pro poor”.

<sup>5</sup> 20 Mil Milhões de Meticaís.

<sup>6</sup> BR n.º 33, I Série de 20 de Agosto de 2004.

<sup>7</sup> Ao abrigo do disposto no n.º I do artigo I52 da Constituição da República; conjugado com o artigo 67,

<sup>3</sup> “Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues”. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, IMF 2010, WP/10/143, página 4.

Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado que, para além de estabelecer um sistema integrado, uniforme e harmonizado de normas e procedimentos para a aplicação do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), também contém as normas de gestão orçamental, financeira, patrimonial, contabilística e de controlo interno. No decreto acima referido a CUT é reconhecida como um instrumento de execução das actividades referentes aos macro-processos do SISTAFE, isto é, a Conta Única “é uma conta bancária tipo piramidal, com as necessárias sub-contas, através da qual se movimenta quer a arrecadação e cobrança de receitas quer o pagamento de despesas, seja qual for a sua proveniência ou natureza”.<sup>8</sup>

Em muitos países (e também em Moçambique) há entidades do próprio Governo que têm contas em seu nome que escapam do controlo central e que, portanto, não são administradas devidamente de modo a reflectirem a estratégia central do Governo.

Há uma grande variedade na forma como se manifestam essas contas: podem ser de ministérios que têm contas alimentadas por recursos próprios, como, por exemplo, cobranças por serviços de saúde ou educação, que deviam ser transferidas ao Tesouro mas que por uma ou outra razão não o são. A existência indevida de contas, fora do controlo do Tesouro, reflecte hierarquias na composição do Governo. Razões estruturais – leis fracas referentes ao Tesouro – ou razões de personalidade – figuras políticas que no país têm um poder maior do que o correspondente às posições que ocupam (os chamados super-ministros) – podem estar por detrás dessas contas fora do controlo do Tesouro. Neste caso, se a autoridade máxima dum país (Presidente/Primeiro Ministro)

da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

8 SECÇÃO IV, Conta Única do Tesouro-CUT, ARTIGO 75 do Decreto Nr. 23/2004 de 20 de Agosto

não impõe a sua autoridade, ocorrem essas falhas administrativas com consequências financeiras negativas para o Governo e o país. Normalmente, os montantes dessas contas são pequenos e, portanto, tolerados pela autoridade máxima, daí funcionando como uma válvula de escape do ponto de vista político – uma certa autonomia financeira pode acalmar o ambiente político.

Desde há muito tempo já (a primeira versão foi publicada em 1975) que a boa organização das contas dos Governos é impulsada pelo Government Finance Statistics Manual (GFSM) do FMI, considerado internacionalmente a “bíblia” da gestão de contas públicas. Gradualmente os países têm aderido mais e mais às “best practices” internacionais. É assim que ao passar do tempo, países que ainda têm falhas nas contas (contas fora do controlo do Tesouro) figuram cada vez mais no escrutínio da comunidade internacional e sobre eles aumentam as pressões para adoptar de forma mais rigorosa a nomenclatura do GFSM.

### III. Balanço Global de Caixa em Moçambique<sup>9</sup>

O Balanço Global de Caixa, no final do exercício 2013, chegou a níveis muito maiores que em anos anteriores (Quadro VIII.3). Assim, o saldo alcançou 70,5 milhões de Meticais (MMT) e MMT 71,5 ao final do exercício 2014, o equivalente a 31% das despesas totais de 2014, comparado com apenas 18,2% das despesas no começo do exercício 2013. Durante o exercício 2015 o saldo manteve-se nesta magnitude,<sup>10</sup> o que significa que o Governo teve problemas na gestão das finanças públicas. O facto de Moçambique possuir um saldo tão alto desde

9 Tribunal Administrativo, “Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2014”, Capítulo VIII, Novembro 2015.

10 Publicação do IESE, página 1.

o exercício 2013 devia ter influenciado o comportamento do financiamento do orçamento durante 2014 e 2015 mediante uma insistência por parte do Tesouro da transferência à CUT das Outras Contas do Estado, o que teria permitido menos empréstimos e/ou uma redução da dívida, seja externa ou interna.

Quadro n.º VIII.3-Evolução do Saldo Final de Caixa

(Em mil Meticais)

Ano	Saldo	Variação (%)
2010	24.331.137	-
2011	22.327.919	-8,2
2012	21.672.533	-2,9
2013	70.045.687	223,2
2014	71.521.888	2,1
<b>2010-2014</b>		<b>194,0</b>

Fonte: Mapa I da CGE (2010-2014)

O Quadro VIII.4 demonstra que o Balanço Global de Caixa contém as contas: CUT; Recebedorias; Outras Contas do Tesouro e Outras Contas do Estado. A conta principal dentro do Balanço Global de Caixa é a rubrica “Outras Contas do Estado” com um saldo de MMT 46,3 ao final do ano 2014, contribuindo com 64,8% no saldo total. Do “Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2014” emitido pelo Tribunal Administrativo (TA), sabemos<sup>11</sup> que as “Outras Contas do Estado” também são as que mais aumentaram durante 2013, em parte por causa do depósito de USD 1,9 milhões resultantes de privatizações durante esse exercício (não aparente no Quadro VIII.4). Estes fundos realmente são os únicos identificados no Parecer do TA para as “Outras Contas do Estado”, mas ao mesmo tempo só apresentam

MMT 0,08 – valor quase insignificante dado o aumento registado de uns MMT 40 durante o exercício de 2013.

Ora, o facto desse aumento forte não ter saído d’ “Outras Contas do Estado” para ser transferido à CUT levanta duas questões interligadas: (i) qual é a liquidez inerente desses fundos; (ii) por que é que esses fundos não foram transferidos à CUT.

Sobre a **primeira questão** é importante saber de que tipo de depósito se trata. Essa informação devia ter sido fornecida pelo Governo para o relatório do TA referente já ao exercício 2014. Se se trata ainda de recursos de privatização, é importante saber a que tipo de empresa se referem; e, mais importante ainda, em que forma foi feito o pagamento. Privatizações podem conter fórmulas de pagamento que estipulam depósitos com restrições, se estiverem ligadas, por exemplo, ao pagamento de indemnizações de desvinculação de trabalhadores, quer dizer, condições que fazem parte da venda da empresa, especialmente aquelas que protegem o novo dono. Neste caso, que repetimos que não sabemos se é o caso dos grandes montantes que entraram nas Outras Contas do Estado em 2013, os fundos ainda não estariam à livre disposição.

Referente à **segunda questão**, existe a possibilidade de os recursos serem retidos pelos funcionários responsáveis da conta, quer dizer, em desacordo com as instruções permanentes do Tesouro de Moçambique de transferir os recursos à CUT. Como, de facto, os recursos não foram transferidos – em condições financeiras que exigiriam, em tal transferência, a livre disposição de mais fundos por parte do Tesouro – é importante investigar o porquê e o como é realizada a gestão desses fundos.

11 Veja no [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz) a nota do CIP sobre o CGE 2014: **Comentários sobre Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2014**

## Quadro n.º VIII.4 – Composição dos Saldos Transitados

(Em mil Meticais)

Designação	Saldo		Peso 2014 (%)	Variação	
	2013	2014		Valor	(%)
Conta Única do Tesouro	13.618.200	10.634.970	14,9	-2.983.230	-21,9
Recebedorias	4.063.311	6.867.213	9,6	2.803.902	69,0
Outras Contas do Tesouro	7.289.343	7.698.634	10,8	409.291	5,6
Outras Contas do Estado	45.074.833	46.321.071	64,8	1.246.238	2,8
<b>Total</b>	<b>70.045.687</b>	<b>71.521.888</b>	<b>100,0</b>	<b>1.476.201</b>	<b>2,1</b>

Fonte: Mapa I da CGE de 2014

Da análise do IESE o CIP difere em certas interpretações porque acha que essas não são aplicáveis à situação observada em “Outras Contas do Estado”. Por exemplo, o artigo do IESE diz:

- “Dos cerca de 72 mil milhões de Meticais, 39 mil milhões de Meticais (54%) referem-se às Instituições cobertas pelo Orçamento do Estado (OE), enquanto os restantes 33 mil milhões de Meticais (46%) pertencem às Instituições do Estado não cobertas pelo OE, tais como: Autarquias, Empresas Públicas, Institutos, entre outros.” *O CIP não teve a informação para poder reproduzir os cálculos acima referidos. Mas o CIP acha que se as contas constituindo os saldos transitados de MMT 72 fazem parte da CGE, também é lógico supor que fazem parte do Orçamento do Estado. Senão o Relatório do TA (e o Governo) deveria ter falado de fundos extra-orçamentais. Neste último caso não transitariam pelo Tesouro e, portanto, não apareceriam desta forma no relatório do TA. Além disso, é difícil obter informação de fundos extra-orçamentais. Em todo caso, o CIP irá, num futuro próximo, analisar os diferentes aspetos das operações do Estado.*
- “...as contas do Estado registaram uma variação de saldos no valor de

12.003,6 milhões de Meticais, resultante do desembolso tardio de uma parte considerável de fundos externos, o que não permitiu a sua utilização durante o exercício económico” (MEF 2015a, p. 34). O CIP insiste que a transacção referida pelo IESE não é a apropriada para explicar o montante tão alto do saldo transitório. Aliás, este facto é admitido pelo próprio IESE ao enfatizar que “...é possível confirmar que até Setembro de 2015, a maior parte do saldo de caixa do ano anterior permanecia por utilizar.” *Se permanecia, então foi o componente que deu lugar ao forte aumento dos saldos transitórios (recursos de privatização) nas “Outras Contas do Estado”, apoiando a hipótese do CIP de que se trata de recursos semicongelados.*

- “Contudo, os pareceres 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. Porquê? Só podemos conjecturar. Ou o TA não tem qualquer ideia do que se está a passar, muito menos das suas implicações; ou acha normal e legítimo que avultados saldos em caixa passem de ano para ano,...”. *O CIP chama a atenção ao relatório do TA do*

OE 2014, onde o TA admite que não recebeu a documentação devida para poder analisar os recursos inscritos em “Outras Contas do Tesouro”.

- “No entanto, tal como o TA, o FMI nada tem dito especificamente sobre os saldos de caixa rolantes. Será que considera o montante do crédito interno uma “quantia irrisória”, pelo facto de apenas representar um por cento dos recursos totais mobilizados?” O CIP considera que o facto de o FMI não ter falado explicitamente dos saldos de caixa transitórios não é por ignorância da situação. O CIP acredita que o FMI conhece muito bem a natureza desses depósitos. Até porque o facto de estes fundos não terem sido utilizados pode ser positivo na consideração do FMI. O CIP admite, porém, que sobre este ponto está especulando.

#### Quadro 1. Movimentos das contas de financiamento do Orçamento 2014

(Em mil milhões de meticais, MMT)

<b>Défice global, após donativos</b> <sup>12</sup>	-56,7
<i>Financiamento externo líquido</i>	47,0
Projectos	(16,1)
Não relacionados a projectos	(18,5)
Outros desembolsos	(0,0)
Amortização em dinheiro	(-3,2)
<i>Financiamento interno líquido</i>	7,6
Do qual: Outras Contas do Estado	(-1,4)
<b>De memória:</b>	
Saldo das Outras Contas do Estado	71,5

<sup>12</sup> As cifras do Déficit global e dos seus componentes foram copiadas do Relatório do FMI “Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2015 ao Abrigo do Artigo IV”, no. 16/9, Janeiro de 2016. O somatório do Financiamento externo líquido (47,0 MMT) com o Financiamento interno líquido (7,6 MMT), só alcança a cifra de 54,6 MMT, e não os 56,7 MMT do Déficit global após donativos. O CIP não pode explicar a diferença.

- “A acumulação de elevados saldos de caixa agrava os referidos défices, principalmente se em paralelo o Estado recorre à emissão de nova dívida pública.” *Este pronunciamento não é correcto. A acumulação dos saldos de caixa não diz nada sobre o défice. O défice origina-se da insuficiência das receitas do Estado em comparação com as despesas; o movimento de saldos e empréstimos não é considerado receitas do Estado, senão componentes do financiamento do défice. O que acontece é que em vez de usar os recursos dessas contas, o Governo foi procurar novas fontes de financiamento (inclusive dívida interna e/ou externa) que originaram gastos desnecessários em forma de novos juros. Mas o défice é o que é, com ou sem movimento de saldos de caixa.*

#### IV. Observação/Recomendação

É lamentável que exista uma situação em que entidades do Governo impedem a classificação transparente dos recursos do próprio Governo. O CIP entende que esta situação devia ser corrigida imediatamente pelo Governo – seja com uma explicação exaustiva do porquê da ausência desses recursos na CUT, seja com uma transferência efectiva dos fundos.

O Quadro 1 (preparado pelo CIP) põe os movimentos de recursos para o financiamento do défice em perspectiva, comparando o movimento do saldo d’ “Outras Contas do Tesouro” com os outros financiamentos que tiveram lugar em 2014. O quadro indica claramente que (1) os empréstimos não relacionados a projectos (18,5 MMT) mais o Financiamento interno líquido (7,6 MMT) poderiam ter sido facilmente cobertos com utilização de parte do saldo d’ “Outras Contas do Estado” (de 71,5 MMT); (2) o movimento de saldo d’ “Outras Contas do Estado” (-1,4 MMT) muito contribuiu para aumentar as necessidades do Financiamento interno líquido.

## V. Conclusão

A acumulação do saldo de caixa nas “Outras Contas do Estado” levanta questões da seriedade do Governo de aderir ao princípio da unidade de tesouraria, já anteriormente enunciado pelo TA, estabelecido na Lei do SISTAFE (página VIII.5 do Relatório do TA). Essa situação reflecte um sistema fraco, já identificado pelo TA, que não permite obter a devida informação sobre a proveniência (quem não gastou e porquê) dos recursos disponibilizados. Uma questão relacionada a saber é se as “Outras Contas do Estado” fazem parte do orçamento e se são contabilizadas no estabelecimento dos limites orçamentais pelo Parlamento para o Governo através da Lei do OE.

Ao não ajustar a sua estratégica de gestão de liquidez, o Governo incorreu em custos financeiros, pois parece que o Governo solicitou empréstimos mais do que o necessário (incorrendo em juros que não eram necessários, tanto sobre empréstimos do ano como sobre o saldo da dívida). O que não se pode determinar sem obter mais informação contável e o porquê de esses recursos não terem sido transferidos à CUT.

Como bem diz o IESE, **o que sim aparenta ser a situação é que dois Governos (dos Presidentes Guebuza e Nyusi) não foram capazes de tocar esses recursos<sup>13</sup>** (evidenciado pelo saldo que continua quase sem alteração). **O povo moçambicano precisa duma explicação urgente desse congelamento de recursos nas Outras Contas do Estado.**

13 Observado pela não variação dos saldos.

## Ficha Técnica

**Director:** Adriano Nuvunga

**Equipa Técnica do CIP:** Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila;

**Assistente de Programas:** Nélia Nhacume

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

**Design e Layout:** Nelton Gemo

## Contacto:

### Centro de Integridade Pública (CIP)

Bairro da Coop, Rua B, Número 79

Maputo - Moçambique

**Tel.:** +258 21 41 66 25

**Cel.:** +258 82 301 6391

**Fax:** +258 21 41 66 16

**E-mail:** cip@cip.org.mz

**Website:** www.cip.org.mz

## Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.



Koninkrijk der Nederlanden

