
AJUDA, DESENVOLVIMENTO E ESTATÍSTICA – UMA CONTA SATÉLITE NO SISTEMA DE CONTABILIDADE NACIONAL

AID, DEVELOPMENT AND STATISTICS – A SATELLITE ACCOUNT IN THE SYSTEM OF NATIONAL ACCOUNTS

Autora: Paula M. Ferreira Borges

- Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa;

e

- Coordenadora do Núcleo das Administrações Públicas, Departamento de Coordenação e Contas Nacionais, Instituto Nacional de Estatística.

RESUMO:

- A importância dos fluxos de ajuda internacional aos países em vias de desenvolvimento suscitou a análise do seu registo no Sistema de Contabilidade Nacional, tendo como referência o conceito de ajuda da OCDE.

As evoluções recentes dotaram o Sistema de novos instrumentos de análise, designadamente, as contas satélite. Apresenta-se uma proposta para uma conta satélite da ajuda pública ao desenvolvimento, orientada para os aspectos funcionais estudando-se os fluxos bilaterais entre Portugal e Moçambique, para o ano de 1996.

PALAVRAS-CHAVE:

- *Sistema de Contabilidade Nacional, contas satélite, ajuda internacional, administrações públicas, Moçambique.*

ABSTRACT:

- The importance of the aid flows in the developing countries justifies analysing its subsequent accounting in the System of National Accounts accordingly the OECD definition of aid.

The National Accounts have new tools due to its recent evolutions namely the satellite accounts. Is presented a proposal for a satellite account of official development assistance functionally oriented studying aid bilateral flows between Portugal and Mozambique, for the year of 1996.

KEY-WORDS:

- *System of National Accounts, satellite accounts, aid, general government, Mozambique.*

1. INTRODUÇÃO

A importância da ajuda internacional aos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) conduz, naturalmente, ao estudo dos fluxos de ajuda. São instituições como o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), ou o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) que, habitualmente, divulgam os montantes canalizados no âmbito da cooperação internacional.

O presente artigo¹ centra-se na análise da capacidade do Sistema de Contabilidade Nacional para medir os fluxos de ajuda internacional.

Apresentamos uma proposta preliminar de uma conta satélite da ajuda internacional para o caso da ajuda pública ao desenvolvimento - financiada pelo sector das administrações públicas - aplicada ao estudo dos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) entre Portugal e Moçambique, para o ano de 1996.

Ao nível da metodologia seguida, importa referir que a análise dos fluxos fez-se à luz do conceito de ajuda da OCDE. Pretendeu-se, inicialmente, partir do estudo dos fluxos registados no Sistema de Contabilidade Nacional², em vez de nos termos apropriado dos fluxos de ajuda divulgados pelo Instituto da Cooperação Portuguesa. Embora se faça esta ressalva, pensamos que, de um modo geral, não se registarão muitos desvios ao que é efectivamente contabilizado na conta do sector das administrações públicas, na óptica das Contas Nacionais. Assinale-se que a fonte de informação é a mesma, por os organismos que reportam os fluxos de ajuda ao ICP serem apurados de forma exaustiva nas Contas Nacionais. O estudo direccionou-se para a correspondência dos fluxos divulgados pelo ICP às operações do Sistema de Contabilidade Nacional de 1993 (SCN93).

São estudados casos práticos com relevância neste domínio: bolsas de estudo, missões de cooperação técnica de curta e longa duração e ajudas não reembolsáveis concluindo-se acerca das implicações de elaboração desta conta satélite no quadro central do Sistema de Contabilidade Nacional.

2. CARACTERIZAÇÃO DOS FLUXOS DA AJUDA INTERNACIONAL

Os fluxos globais da ajuda internacional descrevem-se e decompõem-se (Oppenheimer et al 1990) nos seguintes fluxos financeiros: total da ajuda pública ao desenvolvimento (APD), total dos outros fluxos oficiais (OFO) e total do sector privado.

A APD, segundo a definição do CAD, é constituída por todos os recursos fornecidos por organismos oficiais dos Estados (incluindo as colectividades locais) aos PVD, quer directamente, quer através das organizações internacionais. Estes recursos devem obedecer às seguintes condições:

- serem fornecidos com o objectivo principal de favorecer o desenvolvimento económico e o aumento do nível de vida nos PVD;
- manifestarem um carácter favorável e comportarem um elemento de liberalidade de pelo menos 25%.

¹ Síntese da tese de dissertação de Mestrado da autora apresentada em Maio de 2000 no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa.

² Esta possibilidade foi, aliás, oferecida pelo ICP mas abandonada por ser muito morosa. Seria necessário consultar os diferentes ofícios enviados ao ICP pelos organismos públicos que reportam a ajuda, concluir acerca do seu registo nas respectivas contas de gerência e, finalmente no Sistema de Contabilidade Nacional.

Refira-se, por exemplo, que a ajuda pública pode ser concedida em condições extremamente favoráveis e, no entanto, não se incluir no conceito de APD definido pelo CAD. É o caso dos fluxos de assistência militar, os créditos à exportação ou o apoio à balança de pagamentos.

Os OFO são transacções do sector oficial, cujo objectivo principal não é o desenvolvimento em si, ou que, quando visam o desenvolvimento, contêm elementos financeiros de liberalidade inferior a 25% (por exemplo, os créditos públicos para a exportação e as participações e os investimentos do sector oficial).

Os fluxos do sector privado desagregam-se em investimentos directos, investimentos em carteira e créditos para a exportação. De um modo geral, trata-se de empréstimos concedidos por bancos privados (mais de um ano), de recursos concedidos por organismos multilaterais, com um grau de liberalidade inferior ao da APD.

Pelo que foi acima referido, as principais origens dos fluxos oficiais (líquidos e ilíquidos) desagregam-se em fluxos de APD e em OFO. Podem ser concedidos numa vertente **bilateral** (um doador - país membro do CAD - e um receptor) ou, numa vertente **multilateral**.

A APD, por seu turno, pode no que diz respeito à sua condicionalidade, decompor-se em **empréstimos** e em **donativos**. Entre os últimos, as estatísticas do CAD, permitem a individualização do valor relativo aos donativos para a cooperação técnica.

Pelo facto da cooperação portuguesa se efectuar segundo um modelo de ajuda bastante descentralizado, a respectiva análise foi limitada ao **estudo dos fluxos bilaterais (Portugal e Moçambique) quando financiados pelo sector institucional das administrações públicas, nos anos de 1995 e 1996**. O objectivo, ao delimitar o campo de estudo desta forma, foi analisar os fluxos a um nível mais detalhado dado que, uma análise global poderia inviabilizar a identificação de algumas operações. A razão para o estudo dos fluxos de ajuda bilateral prende-se com o proposto por um dos autores que estudou o fenómeno da ajuda internacional, no âmbito do Sistema de Contabilidade Nacional. Sérurier (consultor do INSEE), propõe o estudo do fluxo de ajuda elementar - o fluxo que associa um único doador a um único beneficiário, em torno de um projecto único. No entanto, a informação divulgada não permite concluir em que circunstâncias esta ajuda bilateral é concedida, no âmbito de um projecto único. A informação quantificada relativa a um projecto é praticamente inexistente e trata-se, aliás, de uma das críticas que o CAD efectua à política de cooperação portuguesa.

Seruzier propõe a elaboração de uma ficha - inventário por cada tipo de ajuda elementar. A possibilidade de obter este tipo de informação apresenta-se bastante condicionada, pois pressupõe o conhecimento dos seguintes elementos: beneficiário institucional do projecto em causa, a sua finalidade, o co-financiamento estabelecido de âmbito local, etc. Não houve possibilidade de obter esta informação a um nível tão detalhado, trabalhando-se com os fluxos bilaterais de APD, no plano global.

Outro aspecto que condiciona a análise dos fluxos de APD é o facto do modelo de cooperação portuguesa ser muito descentralizado, não existindo um orçamento único da ajuda. Embora o ICP seja responsável pela coordenação de todas as actividades de ajuda, na prática, o que sucede é que alguns Ministérios são bastante reservados na transmissão de informação.

Nas restantes fontes estatísticas, no domínio das relações com o resto do mundo, assinala-se que o conteúdo das rubricas da balança de pagamentos é muito importante, dado que possibilita a classificação dos fluxos de ajuda de forma análoga ao SCN93. A 5ª edição do manual do FMI faz um esforço neste sentido, ao aproximar os conceitos e ao prever novas

desagregações. Embora se possa constituir como um instrumento importante de análise, tem a desvantagem de apresentar os fluxos relativos à ajuda internacional em diferentes posições.

Noutra perspectiva, as estatísticas da dívida fornecem-nos uma visão distinta. O conceito de dívida pública pode ser definido num sentido restrito ou amplo. Pode, de uma forma genérica, incluir, não só as situações passivas em resultado do recurso a empréstimos, como também as que resultam de outras operações de crédito, como os avales. A possibilidade dos dados da dívida se constituírem como uma potencial fonte de informação para a elaboração de uma conta da ajuda internacional é remota.

2.1 AS DIFERENTES PERSPECTIVAS: O PONTO DE VISTA DOS DOADORES E O PONTO DE VISTA DOS RECEPTORES

Cada país membro do CAD é obrigado a reportar anualmente os fluxos de ajuda internacional. O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento reúne 21 países desenvolvidos e a Comissão Europeia, tendo sido criado, em 1961, com o objectivo de reunir os esforços encetados pelos países doadores. Portugal, após ter beneficiado do auxílio dos países do CAD entre 1974 e 1991, passou após esta data a integrar o conjunto dos países doadores.

O CAD estabelece directivas específicas para a notificação estatística. Define minuciosamente conceitos como fluxo líquido, fluxos de reembolso e juros, elemento concessional, entre outros. Os quadros com o fluxo total de recursos, o seu destino, distribuição da ajuda por sector, grau de ligação da ajuda ou cooperação técnica também obedecem a orientações claras. Compete ao ICP centralizar a informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa.

A ajuda portuguesa concentra-se nos PALOP's (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), com alguma tendência de diversificação, a partir de 1995, embora esta tendência permaneça lenta e limitada. Moçambique é o principal beneficiário, por influência das decisões tomadas no quadro do alívio da dívida. Face à concentração da ajuda, Portugal constitui-se como um doador importante dos PALOP's. **No caso de Moçambique, Portugal ocupa o lugar de terceiro maior doador em 1995 e 1996.**

Apresenta-se, de seguida, a informação relativa à distribuição sectorial da ajuda bilateral de Portugal a Moçambique e dos correspondentes donativos para a cooperação técnica.

Quadro 1 – Distribuição Sectorial da APD Bilateral – Portugal /Moçambique (1995/96)

Unid: MUSD

Descrição Sectores	1995	1996
1) Infra-estruturas e Serviços Sociais	10	8.43
a) Educação	4.8	5.51
b) Saúde	1	1.04
c) Adm. Pública e Soc. Civil	3.4	0.58
d) Outros	0.8	1.3
2) Infra-estruturas e Serviços Económicos	1.47	3.63
a) Transportes e Comunicações	0.67	2.79
b) Energia	0.07	0
c) Outros	0.73	0.84

3) Sectores de Produção	1.27	1.88
a) Agricultura, Silvicultura e Pescas	0.27	1.1
b) Indústria, Minas e Construção	0.33	0.33
c) Comércio e Turismo	0.67	0.45
4) Multisectorial	0	0.06
a) Protecção Ambiente	0	0.06
5) Acções Relacionadas com a Dívida	51.96	36.51
6) Ajuda Alimentar e de Emergência	0.2	0
7) Custos Administrativos	0.8	0.2
8) Apoio às ONG	0.53	0.59
9) Não especificado	0	0.06
TOTAL	66.23	51.36

Fonte: ICP

Quadro 2 – Distribuição Sectorial dos Donativos para a Cooperação Técnica Portugal/Moçambique (1995/1996)

Unid: MUSD

Descrição Sectores	1995	1996
1) Infra-estruturas e Serviços Sociais	9.95	7.19
a) Educação, da qual:	4.61	5.23
i) <i>Educação Básica</i>	0.07	1.66
b) Saúde, da qual:	0.99	0.58
i) <i>Saúde Básica</i>	0.11	0.15
c) Água e Serv. Sanitários	0.05	0.02
d) Outros Serviços Sociais	4.3	1.36
2) Infra-estruturas e Serviços Económicos	1.12	2.23
a) Energia	0.07	0
b) Transportes e Comunicações	0.38	1.39
c) Outros Serv. Económicos	0.67	0.84
3) Sectores de Produção	1.14	1.55
a) Agricultura	0.11	0.81
b) Indústria, Minas e Construção	0.31	0.29
c) Comércio, Bancos e Turismo	0.72	0.45
4) Outros e Multisectorial	0.2	0.77
TOTAL	12.41	11.74

Fonte: ICP

Ressalta, logo à partida, o **elevado peso da APD, canalizado para as "acções relacionadas com a dívida"**. Denota-se ainda uma grande concentração nas áreas da "educação" e da "administração pública e sociedade civil". A proporção da ajuda destinada à educação (e não educação básica) compõe-se, sobretudo, de donativos para a cooperação técnica (DCT).

É importante efectuar uma arbitragem dos fluxos de ajuda recebidos, de modo a considerar correcta a informação divulgada pelo doador. Para tal, seria necessário conhecer os montantes contabilizados por Moçambique, quanto à ajuda recebida de Portugal – o ponto de vista do receptor. A informação vulgarmente divulgada refere-se ao total dos fluxos de ajuda reportados pelos países membros do CAD e organizações internacionais (óptica

bilateral e multilateral, respectivamente). A utilização dessa informação, no âmbito do presente estudo, não se revela adequada.

3. A CONTA SATÉLITE DA AJUDA INTERNACIONAL: OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

3.1 A METODOLOGIA PROPOSTA PELO SCN93

O SCN93 apresenta as contas ou os sistemas satélite (§ 21.4) como um instrumento “para desenvolver as capacidades de análise da contabilidade nacional em determinadas áreas de índole social, sem para tal sobrecarregar ou adulterar o Sistema central”. Aumentam os graus de liberdade dum Sistema central que, em parte, admite insuficiências. Passam a poder explorar-se soluções várias, desde a possibilidade de introdução de dados complementares, à redefinição de conceitos do quadro central, dotando o Sistema de uma concepção dinâmica.

De salientar, a forma como as contas satélite são apresentadas no SCN93, dado que permitem:

- a) Disponibilizar informação adicional sobre aspectos específicos de índole social que revistam natureza funcional ou inter-sectorial;
- b) Utilizar conceitos ou nomenclaturas complementares ou alternativos, ou mesmo adequar a estrutura contabilística de base, em situações em que é necessário introduzir novas dimensões ao quadro conceptual de referência das Contas Nacionais;
- c) Alargar a cobertura de análise dos custos e benefícios da actividade humana;
- d) Desenvolver a análise dos dados com base em indicadores e agregados relevantes;
- e) Associar a contabilidade em termos monetários com as fontes e a análise dos dados físicos".

Para o SCN93, as contas satélite desempenham um papel duplo, "como instrumentos de análise e como meio de coordenação estatística". As contas satélite, ainda segundo o SCN93, estando ligadas ao quadro central das Contas Nacionais e, assim, ao conjunto de estatísticas económicas em geral, permitem também a ligação a um domínio ou temática e, subsequentemente, ao conjunto de estatísticas desse domínio específico. As contas satélite revestem-se, no nosso entender, de grande importância, por possibilitarem a subsequente correcção dos dados das Contas Nacionais. Será possível concluir-se, após elaboração da conta satélite de uma área específica, que a contabilização inicial não foi efectuada de forma correcta. Facilitam uma análise detalhada de determinada área e o confronto com várias fontes estatísticas, facultando ainda a associação de dados monetários a dados não monetários.

O SCN93 propõe dois tipos de contas satélite, descrevendo a sua articulação com o quadro central do Sistema de Contabilidade Nacional:

- 1) modelo de contas satélite orientado para os **aspectos funcionais** que complementa o quadro conceptual existente, não havendo divergências ao nível das diferentes operações.
- 2) modelo de contas satélite baseado em **conceitos alternativos** em que se introduzem, por exemplo, conceitos alargados para a produção, o consumo, ou a formação bruta de capital fixo.

A conta satélite, **objecto do nosso estudo, insere-se no primeiro modelo**, dado que, ao invés de propor conceitos alternativos, pretende complementar os existentes, evidenciando a realidade da ajuda. No entanto, o segundo modelo de contas satélite (introdução de conceitos alternativos), ofereceria a possibilidade de, ao estudar-se o fenómeno da ajuda internacional, se contabilizar o trabalho de voluntariado (por exemplo, das ONG). Neste caso, a necessidade da conta satélite se basear num conceito alternativo derivaria do SCN93 não estimar, em geral, nenhum valor para o trabalho de voluntariado (baseia-se nas remunerações efectivamente pagas) e, como é claramente referido no SEC95³ (3.08-e), consideram-se só actividades produtivas aquelas que dão origem a bens (por exemplo, a construção de uma igreja). A nossa proposta iria no sentido de se elaborar uma conta satélite baseada num conceito alternativo de produção, i.e., em que fosse possível considerar as actividades de voluntariado canalizadas para a produção de serviços. Repare-se que o SCN93 revela, no nosso entender, uma incoerência. Porque é que não contempla a medição da produção de serviços de voluntariado, mas tenta contabilizar actividades ilegais? Não é, na nossa sociedade, mais frequente deparar com actividades voluntárias nos ramos dos serviços do que no ramo da construção de igrejas ou casas? Seria um desafio alargar o domínio de estudo da conta satélite da ajuda internacional, dado que a resposta a estas questões teria de ser abordada.

Para a elaboração da conta satélite orientada para os aspectos funcionais analisa-se a metodologia proposta pelo SCN93, tentando articular os conceitos e operações do Sistema de Contabilidade Nacional com os dados oficiais.

Segundo a metodologia proposta pelo SCN93, o **1º passo** consiste em definir os bens e serviços que são considerados específicos do domínio. Distinguem-se dois tipos de bens e serviços específicos:

- **bens e serviços característicos**
- **bens e serviços conexos** (aqueles que, embora não sejam típicos de um dado domínio, se encontram relacionados)

Neste trabalho, será mais viável utilizar a informação relativa à decomposição sectorial (quadro 3), no caso dos fluxos bilaterais Portugal - Moçambique, para constituir o conjunto dos **bens e serviços característicos**. Segundo o SCN93 (§ 21.61), "importa estudar o modo de produção desses bens e serviços, o tipo de produtores envolvidos, o tipo de mão-de-obra, os bens de equipamento que contribuem para a sua produção e ainda conhecer a rentabilidade do processo produtivo e, por conseguinte, a afectação dos recursos".

O objectivo, no âmbito da produção, é dar especial ênfase às características das actividades e produtos. No caso da conta satélite da ajuda, o sector das administrações públicas actua como um agente que tem simultaneamente uma função de produtor e de distribuição do rendimento. Os donativos nas áreas da educação e da saúde revelam-no como produtor destes bens e serviços. Por outro lado, tem a função de redistribuir uma parte do rendimento gerado internamente, canalizando-o para um país em vias de desenvolvimento, como Moçambique. A proposta apresentada neste trabalho evidencia a sua actuação, enquanto agente que redistribui o rendimento.

Face à pouca disponibilidade de informação, utilizou-se a decomposição sectorial da ajuda, segundo o ICP (os dados reportados ao CAD), para obter a desagregação por tipo de produto (de acordo com a nomenclatura de produtos das Contas Nacionais – agregação ao

³ Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 1995, Regulamento n° 2223/96 de 25 de Junho.

primeiro nível⁴). Permitiria uma leitura do tipo: "a produção dos serviços de educação e da saúde é de um determinado montante, na actividade da ajuda pública ao desenvolvimento".

A caracterização dos **bens e serviços conexos** é, segundo o SCN93, feita da seguinte forma (§ 21.62): "inclui produtos que, sem serem típicos de um determinado campo, os seus empregos estão claramente dentro do conceito de despesa nesse domínio, quer pela sua natureza, quer por serem classificados numa categoria mais vasta de produtos (...). A fronteira precisa entre os produtos característicos e os produtos conexos depende da organização económica do país e da finalidade da conta satélite".

Propõe-se, então, que sejam considerados os seguintes bens e serviços conexos: transportes, alojamento, aluguer de casas de habitação, restauração ou ainda serviços de agências de viagens, ou de intermediação imobiliária.

O **2º passo**, na metodologia descrita no SCN93, é a caracterização dos utilizadores/beneficiários: quem beneficia dos bens e serviços, ou quem beneficia das transferências envolvidas.

Segundo o ICP, não é possível obter nenhuma informação acerca dos beneficiários da ajuda. Esta insuficiência de informação que limita o âmbito da conta satélite poderá derivar do estado - ainda embrionário - em que se encontra a avaliação da ajuda em Portugal.

O **3º passo** consiste no estudo das entidades financiadoras, as que suportam, em **última instância**, as despesas. No domínio deste estudo - a ajuda pública ao desenvolvimento - a entidade financiadora é o sector das administrações públicas (e, portanto, os diferentes Ministérios, Câmaras Municipais e organismos da administração pública).

A designação de "última instância" utilizada no SCN93 pretende chamar a atenção para a possibilidade de existirem impostos cobrados, com um fim específico. Por exemplo, poder-se-ia incluir as famílias ou as empresas, como entidades financiadoras, se fosse cobrado um imposto específico, no domínio da ajuda internacional. Esta situação não tem aderência à realidade, mas fará sentido num campo, como o ambiente, ao aplicar-se a tão falada "ecotaxa".

3.2 O SECTOR INSTITUCIONAL FINANCIADOR DA APD: AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Dado que o objecto do nosso estudo envolve as relações entre duas economias, importa definir o conceito de **residência**, de acordo com o SCN93.

O SEC95 define as unidades residentes da economia de um país, como aquelas que têm um centro de interesse no território económico desse país (os conceitos de interesse e território económico são alvo de uma descrição detalhada). As unidades residentes (SEC95, § 2.04) "podem ter, ou não, a nacionalidade desse país, podem possuir, ou não, personalidade jurídica e podem estar, ou não, presentes no território económico desse país, no momento em que efectuam uma operação".

O sector das administrações públicas é a unidade financiadora da ajuda pública ao desenvolvimento. Conforme referido, os fluxos reflectem-se na conta do resto do mundo,

⁴ Como neste trabalho se abordaram, fundamentalmente, operações de distribuição poder-se-ia revelar mais adequado a adopção de uma nomenclatura como a Classificação Funcional das Despesas das Administrações Públicas (COFOG).

dado que esta (SEC95, § 1.64) "abrange operações entre unidades institucionais residentes e não residentes e o respectivo stock de activos e passivos, caso seja significativo (...) a conta do resto do mundo é estabelecida do ponto de vista do resto do mundo. Um recurso para o resto do mundo é um emprego para o total da economia e vice-versa. Se um saldo contabilístico é positivo, significa um excedente do resto do mundo e um défice da nação e vice-versa, se o saldo contabilístico for negativo".

O sector S13 - administrações públicas - agrupa, por seu turno, todas as unidades institucionais que são **outros produtores não mercantis** e (SEC95, § 2.68) cuja "produção se destina ao consumo individual e colectivo e são principalmente financiadas por pagamentos obrigatórios, feitos por unidades pertencentes a outros sectores e/ou todas as unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento e da riqueza nacional".

O SEC95 define, da seguinte forma, os **outros produtores não mercantis**: "(§ 3.26) são unidades de actividade económica (UAE) local ou unidades institucionais cuja produção é, na sua maioria, fornecida gratuitamente ou a preços economicamente não significativos".

Um aspecto muito importante é a forma da avaliação da **outra produção não mercantil**. Esta convenção relaciona-se com a análise que será efectuada no decorrer deste trabalho. A produção total de um outro produtor não mercantil deve ser **avaliada** pelos custos totais de produção (SEC95, § 3.53), isto é, pela soma de:

- **Consumo Intermédio (P2)**

O SEC95 define como consumo intermédio o (§3.69) "valor dos bens e serviços consumidos como elementos de um processo de produção".

- **Remunerações de Empregados (D1)**

As remunerações dos empregados são (SEC95, § 4.02) "o total das remunerações, em dinheiro, ou em espécie, a pagar pelos empregadores aos empregados como retribuição pelo trabalho prestado por estes últimos". As remunerações desagregam-se nos ordenados e salários em dinheiro e em espécie e nas contribuições sociais dos empregadores.

- **Consumo de Capital Fixo (K1)**

- **Outros impostos sobre a produção (D29) líquidos de outros subsídios à produção (D39).**

3.3 AS OPERAÇÕES DO SISTEMA DE CONTABILIDADE NACIONAL RELEVANTES PARA UMA CONTA SATÉLITE DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO

Importa definir o **tipo de operações** envolvidas no Sistema de Contas Nacionais, com relevância para a elaboração da conta satélite da ajuda pública ao desenvolvimento.

O tratamento dos empréstimos - passivos financeiros - depende da possibilidade de poder obter informação desagregada. Por exemplo, quando é anulada uma dívida (montante registado em outras transferências de capital), é necessário saber qual o valor referente à amortização da dívida (operação de âmbito financeiro, no Sistema), quais os fluxos de juros envolvidos, etc. Por este motivo e porque os fluxos relativos aos empréstimos se relacionam com montantes líquidos (a informação é reportada também pelo Ministério das Finanças ao CAD), as operações a definir que envolvem a ajuda serão sobretudo operações não-financeiras (correntes e de capital). Não esquecer, no entanto, que a contrapartida destas

operações é frequentemente uma operação financeira. Pode-se dizer que se abordará fundamentalmente o registo das operações reais.

A análise do registo dos fluxos apresentados na conta satélite envolve a contabilização numa unidade residente (sector administrações públicas), o subsequente registo na(s) conta(s) do resto do mundo e, por fim, a contabilização no Sistema de Contabilidade Nacional em Moçambique. Os fluxos podem ser recebidos por diferentes sectores institucionais: administrações públicas, famílias, empresas, ou ainda, poderá existir um sector responsável pela intermediação e que será, provavelmente, o sector das administrações públicas.

A selecção das diferentes operações do Sistema de Contabilidade Nacional com aplicação ao domínio da ajuda internacional deriva, em parte, do apresentado por Sérurier, quando do estudo do fenómeno.

- **Subsídios aos produtos (D31):** são pagos por cada unidade de um bem ou serviço produzido ou importado. Podem consistir num montante fixo, ou ser calculados *ad valorem* (proporcionalmente ao preço unitário). Esta classificação é aplicável a uma situação em que a ajuda intervém directamente no preço de mercado dos produtos, quer directamente, quer por intermédio de uma empresa deficitária. Assinale-se que, segundo o SEC95, por convenção, os subsídios aos produtos apenas podem ser atribuídos à produção mercantil (P11) ou à produção para utilização final própria⁵ (P12).
- **Juros (D41):** segundo o SEC95 (§ 4.42), são o montante a pagar pelo devedor ao credor, segundo os termos acordados, ao longo de um determinado período de tempo, sem reduzir o montante do capital em dívida.

O SEC95 defende o princípio da especialização económica, em que (§ 4.50) "os juros vencidos em cada período contabilístico devem ser registados, quer sejam ou não realmente pagos ou acrescentados ao capital em dívida".

- As prestações sociais subdividem-se, a um primeiro nível, nas **prestações sociais, excepto transferências sociais em espécie (D62)** e nas **transferências sociais em espécie (D63)**. Estas últimas não serão objecto de descrição detalhada porque, por convenção, (SEC95, § 4.108), não há transferências sociais em espécie com o resto do mundo.

❖ **Prestações Sociais, excepto transferências sociais em espécie (D62)**

- Prestações de Segurança Social em numerário (D621)
- Prestações sociais com constituição de fundos (D622)
- Prestações sociais sem constituição de fundos (D623)
- Prestações de assistência social em numerário (D624)

❖ **Transferências sociais em espécie (D63)**

A lista de riscos ou necessidades que podem dar lugar ao pagamento de prestações sociais é definida no SEC95 (§ 4.84). A **convenção** é estabelecida quanto ao seguinte grupo de riscos/necessidades: doença; invalidez, incapacidade; acidente de trabalho ou doença

⁵ O Sistema prevê três tipos de produção: produção mercantil, produção não mercantil (já referidas anteriormente) e a produção para utilização final própria. Segundo o §3.20, a produção para utilização final própria consiste nos "bens ou serviços que são retidos para consumo final pela mesma unidade institucional ou para formação bruta de capital fixo pela mesma unidade institucional".

profissional; velhice; sobrevivência; maternidade; família; promoção do emprego; desemprego; alojamento; educação e outras necessidades básicas.

Numa primeira análise, os riscos e necessidades que serão relevantes no domínio da ajuda, tendo em conta as características da política de cooperação portuguesa, cingem-se sobretudo, à educação e, eventualmente, à promoção do emprego (se bem que de uma forma indirecta). Mas, pelas características das políticas de cooperação de outros doadores, poder-se-ia ter em conta, também, a maternidade ou a família.

No âmbito da elaboração de uma conta satélite, destaque-se as prestações de assistência social em dinheiro - D.624. São (§ 4.103) "prestações a pagar às famílias pelas administrações públicas para fazer face às mesmas necessidades que as prestações de segurança social, mas que não são feitas no quadro de um regime de segurança social". No Sistema de Contas Nacionais Portuguesas, incluem-se aqui os valores correspondentes, por exemplo, às bolsas de estudo em numerário, pagas a residentes quando é possível identificar o seu valor.

- **Cooperação Internacional Corrente (D74):** (SEC 95, § 4.121) "inclui todas as transferências em dinheiro ou em espécie, entre as administrações públicas e administrações centrais ou organizações internacionais do resto do mundo, excepto as ajudas ao investimento e outras transferências de capital". Estão neste caso, por exemplo, as transferências correntes entre administrações, quer em dinheiro, quer em espécie. Nas primeiras, contabilizam-se os pagamentos que se destinam a financiar os défices orçamentais de países estrangeiros e, nas segundas, **as ofertas de alimentos, ajudas de emergência, sob a forma de roupas, medicamentos**, etc.

Pelo SCN93 (§ 8.92), esta rubrica engloba também "os pagamentos efectuados por administrações públicas ou organizações internacionais, para cobrir salários do pessoal de assistência técnica que são considerados residentes, no país em que estão a trabalhar".

- **Transferências Correntes Diversas (D75)** – incluem transferências correntes para Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias (ISFLSF), transferências correntes entre famílias (as remessas de emigrantes ou de outros trabalhadores estabelecidos com carácter de permanência no estrangeiro), multas e penalidades, pagamento de compensações, entre outras. No domínio da ajuda, podem-se contabilizar nesta rubrica as **transferências efectuadas pelas ONG**, em benefício das famílias ou as transferências efectuadas pelas administrações públicas às famílias que não sejam de foro social (ajudas em espécie de outro tipo).
- **Ajudas ao Investimento (D92)** - (SEC95, § 4.152) "são transferências de capital, em dinheiro ou em espécie, feitas por administrações públicas ou pelo resto do mundo para outras unidades institucionais residentes ou não - residentes, para financiar a totalidade ou uma parte dos custos de aquisição de activos fixos".

Atendendo a que, com frequência, determinados projectos de ajuda se relacionam com a formação bruta de capital fixo, é importante referir o seguinte aspecto: (4.153) "a parte dos pagamentos anuais feitos pelas administrações públicas respeitante à amortização de dívidas contraídas por empresas com vista a projectos de formação de capital, por cuja amortização a administração central tenha assumido responsabilidade parcial ou total, é também considerada como ajuda ao investimento".

Por outro lado, deve ter-se em atenção o seguinte: (SEC95, § 4.161) "as ajudas ao investimento a favor do resto do mundo devem restringir-se às transferências que tenham o objectivo específico de financiar a formação de capital por unidades residentes. Incluem, por exemplo, as transferências sem contrapartida para a **construção de pontes, estradas, fábricas, hospitais ou escolas** em países em vias de desenvolvimento, ou para a construção de edifícios para organizações internacionais. Podem incluir pagamentos feitos de uma só

vez, ou escalonados ao longo de um período de tempo. Esta rubrica abrange também o fornecimento gratuito de bens de capital fixo".

- **Outras Transferências de Capital (D99)**, (SEC95, § 4.164) trata-se de "transferências que, não sendo ajudas ao investimento nem impostos de capital, não operam elas próprias uma redistribuição do rendimento, mas redistribuem a poupança ou a riqueza, entre os diferentes sectores ou subsectores da economia ou do resto do mundo". Este tipo de operação pode tornar-se particularmente relevante, no domínio da ajuda, porque caso se verifique o **perdão de uma dívida**, a anulação do crédito com o mútuo acordo das partes é tratado como uma transferência de capital. Regista-se uma outra transferência de capital do credor para o devedor, de valor igual ao saldo em dívida, no momento da anulação.
- A classe de "**outros fluxos**" complementa, em muitos aspectos, o anterior Sistema Europeu de Contas. O SEC95 reflecte um maior aperfeiçoamento, ao nível macro-económico e, nesta classe, contabilizam-se as diferentes variações de activos, passivos ou do património líquido que não resultam de operações registadas na conta de capital, ou na conta financeira.

Por exemplo, as outras variações no volume de activos e passivos financeiros, n.e. (K10) abarcam os montantes anulados, total ou parcialmente, de forma unilateral, pelo credor. Este reconhecimento unilateral pode derivar da recusa ou incapacidade de pagar, por parte do devedor. Por outro lado, a operação ganhos ou perdas de detenção nominais (K11) contabiliza valores que resultam do facto do portador de um crédito o vender a um preço inferior, ao seu valor nominal.

4. A CONTA SATÉLITE DA AJUDA INTERNACIONAL - O CASO PRÁTICO DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO PORTUGAL / MOÇAMBIQUE

4.1 ESTUDO DE CASOS FREQUENTES NO ÂMBITO DA AJUDA

4.1.1 BOLSAS DE ESTUDO

Segundo o SCN93, os estudantes devem ser considerados como residentes do seu país de origem, independentemente da duração dos seus estudos noutro país, desde que continuem a fazer parte da família de origem. Quer isto dizer que as bolsas atribuídas a **estudantes de Moçambique** registam-se como **transferências concedidas a não residentes**. Assinale-se que esta concepção, quanto aos estudantes, alterou-se, face ao antigo Sistema: anteriormente, considerava-se que os estudantes eram residentes do país onde estudavam.

As bolsas de estudo são classificadas em D624⁶ - prestações de assistência social em numerário, porque não são atribuídas no âmbito de nenhum regime de segurança social, ao contrário das prestações de segurança social em numerário (D621) e das prestações sociais, com e sem constituição de fundos (D622 e D623). Assim, o valor das bolsas de estudo deve ser contabilizado em empregos, na conta das administrações públicas (S13, Portugal) e em recursos, na conta das famílias (S14, Moçambique). Por outro lado, há que considerar as despesas de consumo final das famílias (despesa de consumo individual das famílias) não residentes, fora do território económico (em Portugal). Podem ser, por exemplo, despesas

⁶ Supõe-se, por hipótese, que as administrações públicas atribuem uma bolsa de estudo prevendo que o estudante pague posteriormente o serviço de educação, bem como as restantes despesas em material de didáctico, alojamento, restauração, viagens.

em serviços de restauração, alojamento, etc (bens conexos na proposta de subdivisão apresentada para os bens e serviços característicos).

Segundo o classificador da contabilidade pública, o montante global das bolsas de estudo atribuídas a não residentes insere-se em "transferências para particulares". Esta agregação não possibilita a identificação dos montantes atribuídos, nas respectivas contas de gerência, a não residentes. Uma bolsa de estudo pode ser calculada da seguinte forma: 75 mil escudos para o valor da bolsa, 16 mil escudos para subsídio de instalação e 10 mil escudos para material didático, o que daria um total de 101 mil escudos. O valor é contabilizado, nas Contas Nacionais portuguesas, em transferências correntes diversas para particulares. O sector institucional, que recebe a transferência, é o das famílias residentes em Portugal. **Este registo não está correcto porque os estudantes são não residentes** (independentemente do tempo de duração dos seus estudos no país de acolhimento).

O impacto do pagamento de bolsas de estudo a não residentes será nulo, com o actual registo, para o país de origem (Moçambique). Para este caso concreto, só pedindo uma desagregação dos valores é que se pode efectuar o registo correcto. **Caso contrário, as insuficiências do classificador da contabilidade pública nesta área enviesarão o registo, no domínio da Contabilidade Nacional.**

De uma forma simplificada, para o registo dos donativos para a cooperação técnica na área da educação, caso se trate de bolsas de estudo concedidas (a proposta apresentada para o registo em Contabilidade Nacional inclui as bolsas atribuídas na área da formação profissional) engloba valores que devem ser registados em D624 (prestações de assistência em numerário). Caso fosse impossível individualizar os valores correspondentes às prestações sociais, poder-se-ia optar pela correspondência dos donativos para a cooperação técnica, num sentido mais lato, às transferências correntes diversas (D75). Mas, continuaria a ser necessário saber quais os valores pagos a não residentes - tratar-se-ia de transferências correntes diversas, atribuídas a não residentes. Posteriormente, no Sistema de Contas Nacionais, em Moçambique, estes valores seriam imputados igualmente a consumo final das famílias.

4.1.2 MISSÕES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

O registo dos valores correspondentes às missões de cooperação técnica pode afigurar-se mais complexo, atendendo a que, é necessário distinguir as missões técnicas de curta e de longa duração.

Muitas vezes, a deslocação dos técnicos em missões de cooperação técnica é suportada parcialmente pelo doador, sendo o restante encargo suportado, por exemplo, por uma organização multilateral. Neste trabalho assume-se, no entanto, que a totalidade do encargo é suportada pelo doador (Portugal).

O SCN93 refere, acerca do conceito de residência (§ 4.18) que: "o pessoal em missões de assistência técnica com mandatos de longa duração deve ser tratado como residente no país em que trabalha e considerado como empregado pelo governo do país de acolhimento, por conta do governo ou da organização internacional que efectivamente financia o seu trabalho. Uma transferência de fundos deve, então, ser imputada do governo ou organização internacional, que efectivamente empregam os indivíduos, para o governo do país de acolhimento, para cobrir os custos com os seus salários e despesas".

A situação dos funcionários públicos (incluindo diplomatas), militares ou empregados nos enclaves externos é distinta. Considera-se que os enclaves, como as embaixadas ou as bases militares, pertencem ao território económico do governo empregador. Por outro lado,

as organizações internacionais são entendidas como extraterritoriais, independentemente da economia nacional onde têm a sua sede localizada e onde desenvolvem a sua actividade.

No âmbito das missões de cooperação técnica de longa duração o SCN93, ao definir a cooperação internacional corrente (D74), refere que se incluem nesta operação (§ 8.92 - c): " os pagamentos efectuados por administrações públicas ou organizações internacionais, para cobrir salários do pessoal de assistência técnica que são considerados residentes no país em que estão a trabalhar". Não esquecer que os valores classificados como cooperação internacional corrente referem-se a todas as transferências correntes, em numerário ou espécie, entre administrações públicas de países diferentes, ou entre administrações públicas e organizações internacionais.

Na prática, distinguem-se com mais facilidade os valores que se relacionam com os pagamentos de contribuições para organizações internacionais, que os que dizem respeito a pagamentos efectuados ao abrigo de missões de cooperação técnica.

Não há possibilidade de reconhecer, através da contabilidade pública (sem pedir desagregações específicas de determinadas rubricas), o valor correspondente a remunerações pagas a funcionários em missões de cooperação técnica de longa duração. Por outro lado, o sistema de informação que serve de base à elaboração da balança de pagamentos só contabiliza estes valores em transferências correntes, se forem identificados pelo respectivo organismo como despesas de cooperação. Ora, face à diferente óptica da contabilidade pública, é pouco provável que tal aconteça.

No classificador da contabilidade pública, só é possível identificar nas transferências correntes os valores que são canalizados para o exterior, mas os conceitos são distintos dos utilizados em Contabilidade Nacional. **Não se distinguem nas contas de gerência de cada organismo os referentes a missões de cooperação técnica de curta ou de longa duração.** Como os técnicos são funcionários do organismo, os valores encontram-se imputados às respectivas classes de despesa: remunerações, ajudas de custo, aquisições de bens e serviços correntes, etc. Isto significa que, na prática, os valores relativos a este tipo de cooperação fazem parte da produção não mercantil do país de origem. O seu impacto no país em vias de desenvolvimento, mantendo-se a actual forma de registo, seria de médio e longo prazo. Derivaria do reflexo da estada do técnico no país de acolhimento.

Se não for efectuado nenhum tratamento desta informação, **mais uma vez, se corre o risco do impacto da assistência em missões de cooperação técnica não estar devidamente contabilizado**, pelo menos, no Sistema de Contas Nacionais Portuguesas.

É necessário identificar os valores de missões de cooperação técnica de longa duração, organismo a organismo (pedido de informação detalhada), no sector das administrações públicas, de forma a reflectir, nos empregos das administrações públicas, o correspondente às missões de cooperação técnica de longa duração na operação D74 (cooperação internacional corrente).

Sintetizando, pelo actual classificador da contabilidade pública, os montantes correspondentes à ajuda não são encarados como tal pelo Sistema de Contas Nacionais. **Os valores que são reportados ao ICP como cooperação internacional pelos organismos não são registados como ajuda, na óptica das Contas Nacionais. São contabilizados como produção não mercantil do país de origem ou não aparecem como transferências pagas, ao exterior, sendo o seu impacto nulo nos PVD.**

Assim, o valor dos donativos para a cooperação técnica pode decompor-se em D624 (prestações de assistência social em numerário) e, numa perspectiva mais geral, em D75

(transferências correntes diversas) ou pode ainda classificar-se em D74 (cooperação internacional corrente).

No caso das missões de cooperação técnica de curta duração, os técnicos são considerados residentes do seu país de origem. De forma análoga ao que foi feito no primeiro exemplo (registo contabilístico das bolsas de estudo), as despesas dos técnicos residentes, fora do território económico (Moçambique), devem ser imputadas à despesa de consumo final das famílias residentes (Portugal). Estamos perante uma exportação de serviços de restauração, alojamento, etc, de Moçambique para Portugal.

Não nos podemos esquecer que se aborda o caso mais simples: podem existir eventuais participações do beneficiário (Moçambique). Assumindo que a deslocação do técnico é suportada na totalidade pelo sector das administrações públicas, em Portugal, a contabilização pelo classificador da contabilidade pública conduzirá à afectação do valor das remunerações pagas, despesas de deslocação (transporte), custos de gestão, etc, às diferentes rubricas do classificador. De facto, não se pode propor um registo contabilístico alternativo, dado que os valores dos residentes continuarão a ser contabilizados no país de origem. Mas continuaria a haver necessidade de identificar os referidos valores de despesas de consumo dos técnicos, em missões de curta duração (restaurantes, hotéis, entre outros), considerando-os exportação de serviços por parte de Moçambique e imputando-os ao consumo final das famílias residentes em Portugal. Na prática, a identificação destes valores pode ser difícil.

Pode-se concluir que se efectuar o registo correcto, a contabilização dos valores referentes às missões de curta e longa duração tem um impacto diferente no PIB do país beneficiário. A deslocação dos técnicos em missões de curta duração tem um impacto praticamente nulo no país beneficiário. Resta esperar que, ao abordar-se esta forma de ajuda, no âmbito do Sistema de Contabilidade Nacional, se denote um efeito no médio/longo prazo. Este efeito derivará, sobretudo, da eficiência revelada pelo técnico enviado pelo país de origem (espera-se que devido à sua estada, os técnicos de Moçambique possam aprender o "saber fazer"). Em qualquer das situações, a deslocação do técnico em cooperação representa um encargo para o doador. A referida entidade passa a contar com menos um técnico, suportando as despesas de cooperação. No entanto, as Contas Nacionais não oferecem a possibilidade, no caso de missões de curta duração, de corresponder estes valores à cooperação internacional, pelo conceito de residência definido no Sistema.

O tratamento das missões técnicas de curta duração não é satisfatório, porque conduz à eliminação de uma forma importante de ajuda. Sendo a missão de curta duração, o técnico é residente e funcionário do organismo. Para o Sistema de Contabilidade Nacional, o actual registo é correcto. Mas, no âmbito da conta satélite da ajuda internacional, estes montantes correspondem realmente a ajuda concedida, pelo que, eventualmente, se deveria corrigir o quadro central.

4.1.3 AJUDAS NÃO REEMBOLSÁVEIS LIGADAS A PROJECTOS

As ajudas concedidas, no âmbito de projectos, beneficiam muitas vezes de participações locais. O SCN93 distingue o tipo de operação, consoante a unidade institucional que recebe a ajuda: caso se trate de uma unidade mercantil, pode usufruir de subsídios aos produtos (D31), ou de outros subsídios à produção (D39). Mas, se a transferência se destinar à aquisição de bens de capital, os montantes concedidos classificam-se como transferências de capital - ajudas ao investimento (D92). Por outro lado, se a unidade institucional que beneficia das transferências, for uma unidade não mercantil, o valor que antes aparecia classificado em subsídios inclui-se agora, noutra operação: transferências correntes diversas (D75).

A unidade não mercantil pode, pelo SCN93, receber ajudas classificáveis em ajudas ao investimento (D92), à semelhança do que se passa com as unidades mercantis.

Na prática, será importante assegurar, sobretudo, a distinção entre transferências correntes e de capital. O SCN93 refere que (§ 8.32): "as transferências correntes incluem todas as transferências que não são de capital. Elas afectam directamente o nível de rendimento disponível e devem influenciar o consumo de bens e serviços. Na prática, as transferências de capital tendem a ser de montantes elevados, pouco frequentes e irregulares, enquanto que as transferências correntes tendem a ser de montantes comparativamente mais pequenos, sendo efectuadas com grande frequência e regularidade". Mas é o próprio SCN93 que refere que o carácter de frequência não é um critério satisfatório. Por isso, é necessária uma análise acerca da utilização final dos montantes transferidos: "uma transferência deve ser classificada como sendo de capital para ambas as partes, se envolver claramente a transferência de um activo para uma das partes".

É ainda necessário assegurar, no caso concreto, que o registo seja efectuado de forma consistente, nas duas economias. **Isto poderia justificar uma troca de informação entre os Serviços de Contas Nacionais das diferentes economias**. Se bem que, no curto prazo, esta proposta não seja viável, perante a recente adopção do Sistema de Contabilidade Nacional, em Moçambique. Seria uma proposta a ser adoptada no médio prazo.

É, por outro lado, **frequente a atribuição de ajudas em espécie, no contexto da cooperação internacional, sob a forma de alimentos, roupas, medicamentos, etc.**

A contabilização destes valores poderá não ser fácil, mas o seu registo faz-se em função dos empregos dados pelas unidades beneficiárias (consumo intermédio, consumo final ou formação bruta de capital fixo). Caso a ajuda alimentar seja atribuída directamente às famílias não residentes (sem a intermediação do sector das administrações públicas, em Moçambique), aparece o valor de transferências correntes diversas (D75), em recursos e, em empregos, o valor inclui-se no seu consumo final.

O aspecto da concessão da ajuda alimentar, entre outros donativos, tem sido alvo de uma discussão pelos especialistas da cooperação. Para alguns, deve-se processar, num quadro de comercialização, com vista ao aumento da eficiência da ajuda. Esta decisão de alterar a forma como a ajuda é concedida, poderá implicar um registo mais complexo no Sistema de Contabilidade Nacional. Só um profundo conhecimento dos mecanismos existentes de canalização da ajuda poderá conduzir ao esperado registo contabilístico correcto.

4.2 A UTILIZAÇÃO DOS DADOS APÓS A ADAPTAÇÃO DOS CONCEITOS DO CAD AO SCN93

A informação obtida junto do ICP pode subdividir-se, por um lado, em ajuda financeira e não-financeira e, por outro lado, em empréstimos e donativos. Só é possível dispor da informação relativa ao total da APD bilateral, repartida por sectores de actividade, por um lado, e dos donativos para a cooperação técnica (com uma repartição análoga), por outro.

Consolidando a informação da ajuda (Quadros 1 e 2), apresenta-se uma proposta para a desagregação dos valores correspondentes à ajuda pública ao desenvolvimento (fluxos bilaterais para Moçambique).

Quadro 3 – APD Bilateral de Portugal e Moçambique (1995 e 1996)

Unid: 10⁹ Esc.

	Total		Donativos Cooperação Técnica		FCE		Outros Donativos		Emprésti- mos	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
1. Inf. e Serv. Sociais	1.51	1.30	1.49	1.10			0.03	0.20		
Educação	0.72	0.85	0.69	0.81			0.03	0.04		
Saúde	0.15	0.16	0.15	0.09				0.07		
A. Pública e Soc. Civil		0.09						0.09		
Água e Serv. Sanitários										
Outros	0.64	0.20	0.64	0.2						
2. Inf. Serv. Económicos	0.21	0.56	0.06	0.24	0.10	0.10	0.05	0.22		
Transp. Comunicações	0.10	0.43	0.06	0.21			0.04	0.22		
Outros	0.11	0.13		0.03	0.10	0.10	0.01			
3. Sectores Produção	0.19	0.28	0.17	0.24			0.02	0.05		
Agricultura Silv. Pescas	0.04	0.17	0.02	0.12			0.02	0.05		
Ind., Minas Construção	0.05	0.04	0.05	0.04						
Com., Bancos e Turismo	0.10	0.07	0.10	0.07						
Outros										
4. Multisectorial		0.02		0.01				0.01		
Protecção Ambiente		0.02		0.01				0.01		
5. Acções Rel. Dívida	7.79	5.63					0.66	2.86	7.13	2.77
6. Ajuda Alimentar	0.03						0.03			
7. Cust Administrativos	0.12	0.03					0.12	0.03		
8. Apoio às ONG	0.08	0.09	0.03	0.09			0.05			
9. Não afectado		0.01		0.01						
Total	9.93	7.92	1.73	1.69	0.10	0.10	0.97	3.37	7.13	2.77

Partindo da hipótese que o valor dos empréstimos corresponderá à quase totalidade da ajuda financeira (não se encontra disponível a informação da APD bilateral financeira para Moçambique - valor isolado), a decomposição dos donativos será, sobretudo, relativa à ajuda não financeira. O valor dos empréstimos foi afecto ao item "6. acções relacionadas com a dívida" e na óptica das Contas Nacionais, pode classificar-se em créditos de longo prazo (AF42), sendo a movimentação da conta feita, pelos montantes correspondentes à amortização da dívida.

Dado que se possui o valor dos donativos para a cooperação técnica, os valores aparecem isolados, com alguns ajustamentos, ao nível de sector de actividade. Tentou-se articular a desagregação do total da APD bilateral, com a apresentada para os donativos para a cooperação técnica.

Os valores correspondentes aos donativos para a cooperação técnica inserem-se no conceito de cooperação técnica pura⁷, definido pelo CAD, com excepção dos valores relativos ao Fundo para a Cooperação Económica.

Foi possível identificar os valores da cooperação técnica associada a projectos de investimento. Estes valores, segundo o ICP, referem-se aos montantes transferidos pelo Fundo para a Cooperação Económica. São montantes transferidos para empresas e foram isolados, reportando-se, por hipótese, à rubrica residual de "outros", no item "2. infra-estruturas e outros serviços económicos". Na óptica das Contas Nacionais, como estes valores estão associados a projectos de investimento, poder-se-iam contabilizar em ajudas ao investimento - D92 dado que, nesta rubrica, se podem registar valores em numerário ou em espécie.

Tentou-se sintetizar **a correspondência entre as operações da ajuda internacional e as operações do Sistema de Contabilidade Nacional**. Pretendeu-se evidenciar a interligação com as rubricas apresentadas na proposta de conta satélite (donativos para a cooperação técnica, donativos do Fundo para a Cooperação Económica, outros donativos e empréstimos), bem como a contabilização no actual Sistema de Contas Nacionais Portuguesas (SCNP). O registo a efectuar na conta satélite evidencia as diferentes operações do Sistema e adianta as que têm impacto no Sistema de Contas Nacionais de Moçambique (SCNM). Pela avaliação do actual registo no Sistema de Contabilidade Nacional (nomeadamente, nas rubricas em que se refere que é feito um registo parcial), pode concluir-se que o actual impacto no SCNM é pouco significativo.

QUADRO 4 – CORRESPONDÊNCIA ÀS OPERAÇÕES DO SISTEMA DE CONTABILIDADE NACIONAL

Rubrica do Quadro de Ajuda (ICP)	Descrição do tipo de Operação de Ajuda	Situação Actual no SCNP	Conta Satélite da APD (orientada para os aspectos funcionais)	
			Designação Operação SCN	Impacto SCNM
Donativos Cooperação Técnica	Bolsas Estudo; Estágios Profissionais	D75 (Transf. Corr. Diversas p/residentes)	D624 (Prestações Assist. Social em Numerário)	X
			D75 (Transf. Corr. Div. para não residentes)	X
Donativos Cooperação Técnica	Missões Cooperação Técnica Curta Duração	Prod. N/Mercantil-país doador	Produção Não Mercantil-país doador	
	Missões Cooperação Técnica Longa Duração	Prod. N/Mercantil-país doador	D74 (Coop. Int. Corrente) e D1 (Remunerações Empregados)	X

⁷ "actividades financiadas por um país doador que têm com objectivo essencial aumentar o nível de conhecimentos, as qualificações, o *know-how* técnico ou as capacidades produtivas da população do país em desenvolvimento, i.e., aumentar o stock de capital intelectual desse país, ou a sua capacidade em utilizar, da maneira mais eficaz, os factores doados"

Donativos FCE	- atribuídos a uma unidade mercantil	*	D31 (Subsídios aos Produtos)	X
			D39 (Outros Subsídios Produção)	X
			D92 (Ajudas ao Invest.)/ P5 (FBCF)	X
Outros Donativos	-atribuídas a unidades não mercantis	*	D75 (Transf. Corr. Div)	X
			D92 (Ajudas ao Invest)/ P5 (FBCF)	X
	Ajuda Alimentar	Registo Parcial em D74/D75	D74/D75	X
	Anulação Dívidas (Mútuo Acordo)	Dificuldade obtenção valor	D99 (Out. Transf. Capital)	X
Empréstimos		F42 (Empréstimos)/D41 (Juros)	F42 (Empréstimos)/D41 (Juros)	X

* Registo parcial (dificuldade em identificar montantes), em D74/D75/D92

Apresenta-se, então, de seguida, uma nova proposta para a conta satélite, agora com a correspondência às diferentes operações do SCN93 (os valores mantêm-se), que sintetiza a análise efectuada:

Quadro 5 – Aproximação a uma Conta Satélite da Ajuda Internacional

Unid: 10⁹ Esc.

Tipo Financiamento (1996)					
	Total	D624/D74 /D75	D31/D39/ /D92	D74/D75/ /D92	F42/D41/ /D99
Bens e Serviços Característicos	7.92	1.69	0.10	3.37	2.77
80 Educação	0.85	0.81		0.04	
851 Saúde	0.16	0.09		0.07	
91 Serviços Sociais	0.09			0.09	
602 Transportes e Comunicações	0.43	0.21		0.22	
01/02/05 Agric., Silv. Pescas	0.17	0.12		0.05	
20/26 Ind., Minas e Construção	0.04	0.04		0.01	
50/55 Comércio e Turismo	0.07	0.07			
Outros	6.11	0.35	0.10	2.89	2.77
Bens e Serviços Conexos	-				
55 Restauração e Alojamento					
62 Transportes					
74 Out. Serviços Prestados às Empresas					

Com a informação disponível não será possível afectar o montante da rubrica residual “outros”. Como se pode verificar não aparecem valores relativos aos bens e serviços conexos.

Tal deriva do seguinte: o cálculo dos valores do ICP relativos à ajuda, é feito a partir de imputações.

Cada ministério e os diferentes organismos (serviços e fundos autónomos) comunicam ao ICP os valores relativos à cooperação efectuada. O ICP reúne esta informação, mas efectua uma série de imputações que reflecte a necessidade de calcular os custos relacionados. Ao valor comunicado pelo organismo, consoante se trate de uma bolsa de estudo ou o envio de um técnico, o ICP adiciona uma determinada percentagem (o Instituto tem tabelas específicas para cada tipo de acção de cooperação) que pretende reflectir, por exemplo, taxas e despesas de transporte, custos para a preparação do relatório, etc.

A proposta apresentada pretende ilustrar o seguinte: se o ICP contabilizasse só o custo directo (o comunicado pelo organismo), estes valores pertenceriam ao **domínio dos bens e serviços característicos**, enquanto que a imputação apareceria no **domínio dos bens e serviço conexos**. Como não foi possível apropriarmo-nos dos fluxos de ajuda registados no Sistema de Contas Nacionais Portuguesas, apresenta-se a seguinte **proposta de trabalho**:

- identificação dos montantes que são reportados pelos organismos ao ICP, a título de ajuda internacional;

- averiguar qual o seu registo nas diferentes rubricas do classificador da contabilidade pública, de modo a identificar a sua classificação, no quadro central do Sistema de Contabilidade Nacional.

Para já, pretende-se evidenciar a possibilidade de vir a preencher os valores relativos aos bens e serviços conexos. Tem de se aceitar que os que correspondem ao domínio dos bens e serviços característicos se encontram, de alguma forma, sobrevalorizados.

A elaboração de uma conta satélite da ajuda internacional poderá evidenciar algumas insuficiências, no plano do **registo na balança de pagamentos**, permitindo um registo mais completo na conta do resto do mundo (S2), elaborada segundo a metodologia das Contas Nacionais. O impacto será ainda distinto, consoante a composição e volume da ajuda do país doador. Isto é, se a ajuda concedida se traduzir mais em donativos ou empréstimos e ainda se os donativos se constituírem, sobretudo, em donativos para a cooperação técnica. Claro que quanto maior for o volume da ajuda canalizado no âmbito da cooperação técnica, maior será o impacto registado, partindo do pressuposto que se encontrariam dificuldades de registo destes montantes, a partir da informação de base, idênticas às sentidas em Portugal.

No caso do país doador (Portugal) a elaboração de uma conta satélite da ajuda internacional não terá **impacto no défice do sector público** (neste caso concreto), se não implicar a reclassificação de operações reais para operações financeiras, ou vice versa. Um exemplo, seria concluir-se que a anulação de uma dívida se tinha registado só ao nível de uma operação financeira (amortização de uma dívida), enquanto se deveria considerar como “outra transferência de capital (D99)”. Esta correcção conduziria a um agravamento do défice do sector das administrações públicas por este valor. Para o país receptor, a utilidade de elaboração de uma conta satélite denotar-se-á quando da divulgação dos dados da economia moçambicana, na óptica das Contas Nacionais – um projecto actualmente em curso.

Da análise do **impacto no Produto Interno Bruto** importa reter, para já, o seguinte aspecto: não é indiferente a proporção da produção não mercantil para o cálculo do VAB, no total da economia. O excedente líquido de exploração sobre a produção de bens ou serviços não mercantis produzidos pelas unidades das administrações públicas e ISFLSF supõe-se sempre igual a zero (§ 6.91, SCN93).

Tendo em conta, de novo, a proposta de correspondência da conta satélite às operações de Contas Nacionais, o impacto é distinto. Actualmente, os donativos para a cooperação técnica, relacionados com missões de curta e longa duração, têm impacto no VAB do sector das administrações públicas do país doador. Mas haveria que reformular a classificação dada aos montantes pagos aos cooperantes em missões de cooperação técnica de longa duração, uma vez que são considerados não residentes. O valor a reclassificar corresponderá ao montante de remunerações pagas, de aquisições de bens e serviços suportados com os técnicos. Estes valores estão indevidamente contabilizados como produção não mercantil do país doador, devendo corresponder a uma transferência (D74 – cooperação internacional corrente) para o país receptor. O VAB das administrações públicas diminuirá pelo valor correspondente às remunerações pagas. As repercussões serão tanto mais significativas, quanto maior for o peso de missões de cooperação técnica (missões de longa duração) na composição dos fluxos de ajuda globais de um país e, claro, quanto maior for a proporção das remunerações recebidas pelos técnicos.

Analisar o impacto no **país receptor** implicará, mais uma vez, uma análise distinta. Moçambique, enquanto país receptor, classificará os montantes de ajuda recebidos em transferências (recursos), na conta de distribuição secundária do rendimento (afecção do rendimento disponível) e a sua subsequente utilização na conta de exploração – pagamento de remunerações, no caso das missões de cooperação técnica de longa duração.

Mas, salvo este caso, a ajuda recebida constituir-se-á, sem dúvida, no recebimento de transferências e **será a aplicação eficiente/ineficiente dos recursos que poderá determinar o seu impacto no PIB**. Não está provada a existência de uma correlação entre ajuda e crescimento.

5. O CONTRIBUTO DA CONTA SATÉLITE DA AJUDA INTERNACIONAL – CONCLUSÕES

A elaboração de uma conta satélite, no domínio da ajuda internacional pode ser criticada, logo à partida, pelo facto de se tentar contabilizar um fenómeno que não é susceptível de ser medido: **a solidariedade**. Pensamos, no entanto, que só por esta via se poderá ter uma percepção da ajuda canalizada para cada um dos países receptores. Neste trabalho, demonstrou-se que, em algumas circunstâncias, o Sistema de Contabilidade Nacional pode não se encontrar vocacionado para medir a cooperação internacional. Noutras, a informação de base (SCNP) não facilita a identificação dos referidos fluxos. Mas, a elaboração de uma conta satélite pode revelar-se bastante útil, ao permitir efectuar um "**zoom**", neste domínio da economia. Pode conduzir, aliás, à rectificação de alguns fluxos registados no Sistema central e permitir a articulação com dados físicos (por exemplo, evidenciar a distinção entre residentes e não residentes, distinguindo os que trabalham no âmbito da cooperação dos restantes, ou a articulação entre o montante gasto em educação com o número de bolsas de estudo atribuídas).

Concluimos, neste trabalho, que ou a informação de base não permite registar determinados valores como ajuda (bolsas de estudo, missões de cooperação técnica de longa duração) **enviesando o registo no Sistema de Contabilidade Nacional** ou, o registo de valores reportados pelo ICP como cooperação não são entendidos como tal no Sistema de Contabilidade Nacional (é o caso das missões de cooperação técnica de curta duração, em consequência, do conceito de residência). Pensamos que o registo poderá ser, no entanto, **clarificado com a eventual adopção do conceito de ajuda da OCDE, pelo Sistema de Contabilidade Nacional**.

Tendo em conta que a elaboração de uma conta deste tipo envolverá um relacionamento mais estreito com o país receptor (no caso, Moçambique) interessa tecer

alguns comentários acerca do clima vivido nestes países. A economia moçambicana assenta em duas realidades: a agricultura de subsistência e os mercados informais e só um poderoso instrumento de recolha estatística permitiria uma caracterização exaustiva da economia. Em alternativa, quanto maior for a variedade de dados estatísticos, tanto melhor será a qualidade das estimativas obtidas.

Para os países que se encontram num contexto de ajustamento estrutural, a informação estatística considerada prioritária deriva das necessidades do FMI e BM (Septime, 1994). Ao mesmo tempo que se assiste a uma maior necessidade de rapidez na divulgação dos dados macro-económicos, também surgem novas preocupações sociais que alargam o âmbito de cobertura estatística. Após a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural, surgiu a necessidade de compensar os efeitos sociais do ajustamento económico nos grupos mais vulneráveis. A desarticulação sentida a nível macro-económico, entre os programas de curto prazo do FMI, com o objectivo de equilibrar a balança de pagamentos e os programas de longo prazo, reflecte-se no Sistema Estatístico dum país com recursos humanos e financeiros limitados.

Pensamos ainda, por outro lado, que se de momento a realização de uma conta satélite num país em vias de desenvolvimento será pouco viável, pode revelar-se, para já, um **instrumento precioso na cooperação estatística**. Senão vejamos:

- o país doador poderá, com um esforço suplementar, averiguar os montantes canalizados no Sistema Central, no âmbito da cooperação internacional. A identificação dos fluxos subentende uma inventariação mais rigorosa dos projectos em curso e será um passo importante para fazer uma avaliação (directa e indirecta) da ajuda concedida;

- o país receptor poderá confirmar (ou não) o registo dos fluxos no quadro central. Mas, a conta satélite será uma orientação preciosa para identificação dos referidos montantes, bem como da sua aplicação. Com o desenvolvimento do Sistema Estatístico (fontes estatísticas, instrumentos de recolha de dados, definição dos sectores institucionais da economia, etc.), o país receptor poderá refutar, eventualmente, a forma de registo ocorrida no país doador.

Uma conta satélite pode, no nosso entender, contribuir para **concluir sobre a efectiva utilização dos recursos**. Se a principal vantagem consistir no aumento do rigor do registo dos fluxos de cooperação internacional, tal terá sido uma mais valia. Face ao panorama actual, os instrumentos de análise, no âmbito da ajuda, não são muito variados. Urge efectivamente analisar se a utilização dos recursos é eficiente e se os montantes reportados como ajuda pelo país doador também são entendidos, como tal, pelo país receptor. A ausência de informação estatística, do ponto de vista do receptor, neste domínio, não facilita a identificação dos fluxos canalizados, no âmbito da cooperação. Competirá, numa primeira instância, ao **país doador exemplificar o rigor do registo contabilístico**, eventualmente, com este instrumento de trabalho ou outros, que justifiquem o estreitamento de laços, por exemplo, no âmbito da cooperação estatística.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIRECÇÃO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO - COMITÉ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO (1997), *Directivas para Notificação Estatística (Nota do Secretariado)*, [s.l.]: ICP.

INSTITUTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA – MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, *Portugal e África*, [s.l., s.d.]: ICP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1998), *Sistema de Contas Nacionais 1993*, Lisboa: INE.

- IMF Staff Country Report nº 98/59 (June 1998), *Republic of Mozambique: selected issues*, pp 27 - 28, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1993), *Balance of Payments Manual*, 5th edition Washington D.C., USA: International Monetary Fund.
- MARTIN, SEPTIME (1994), *Quel système d'informations statistiques pour un pays à ressources limitées?*, STATECO, nº 79-80, Paris: INSEE - Division des Etudes et Méthodes Statistiques pour le Développement.
- OECD (1997), *Development Co-operation Review Series - Portugal*, nº 22, Paris: OECD.
- OCDE (1992), *Manual da Ajuda ao Desenvolvimento - Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz*, Paris: OCDE.
- OPPENHEIMER, J.; DAUDETSTÄDT, M. E BARATA, J. (1990), *Portugal e a Cooperação Internacional. Uma Análise da Ajuda Recebida*, Caderno 20, Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- SÉRUZIER, M. (1996), *Construire les comptes de la nation selon le SCN 1993*, Collection Économie et Statistiques Avancées, Paris: Economica.
- SÉRUZIER, M. (1993), *Propositions pour mesurer l'aide internationale (éléments caractéristiques et enregistrement en comptabilité nationale)*, STATECO, nº 75-76, Septembre-Décembre 1993, Département des relations internationales et de coopération, Paris: INSEE.
- SERVIÇO DE ESTATÍSTICA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - EUROSTAT (1978), *Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC79) 2ª edição* Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- SERVIÇO DE ESTATÍSTICA DA UNIÃO EUROPEIA - EUROSTAT (1996), *Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.