

Falta Transparência na Prestação de Contas do Financiamento às Necessidades no Âmbito da COVID-19

- É urgente uma auditoria aos fundos da COVID-19

**Por: Leila Constantino*

1. Contexto

O Governo tornou público, no mês de Fevereiro de 2021, o quinto relatório do ponto de situação dos compromissos com os parceiros de cooperação no âmbito da COVID-19 até Dezembro de 2020. Entretanto, o documento não explica detalhadamente com que base foram adquiridos e contratados serviços para fazer face à pandemia. A falta de justificação dos gastos é ainda mais preocupante dado o contexto em que os níveis de transparência orçamental em Moçambique são questionáveis.

Em Março de 2020, o Governo, através do Ministério da Economia e Finanças (MEF), veio a público solicitar aos parceiros internacionais um apoio financeiro no montante de cerca de USD 700 milhões, para fazer face à pandemia da Covid-19. Do valor solicitado, houve compromisso de USD 808,4 milhões¹ por parte dos parceiros. As necessidades foram avaliadas e subdivididas por sectores: USD 100 milhões para a prevenção e tratamento da COVID-19; USD 200 milhões para apoio ao Orçamento do Estado; USD 240 milhões para transferência às famílias e USD 160 milhões para o financiamento de micro-negócios. Do total de USD 700 milhões, os parceiros desembolsaram, até 31 de Dezembro de 2020, USD 661,55 milhões dos quais USD 622,1 milhões em numerário (Apoio ao Orçamento) e USD 39,5 milhões em espécie, o que representa um desembolso de cerca de 94,51% dos USD 700 milhões.

Do montante desembolsado, USD 450,44 milhões foram canalizados aos sectores anteriormente mencionados e o remanescente USD 211,1 milhões foi depositado na conta bancária do Ministério da Economia e Finanças (MEF) aberta no Banco de Moçambique (BM). Adicionalmente, do montante já canalizado aos sectores, foram executados no total 440,81 milhões (97,86% do canalizado), o correspondente a 66,63% do total desembolsado (USD 661,55 milhões) e a 62,97% dos USD 700 milhões.

No entanto, o documento não apresenta detalhes sobre o plano, o desembolso e a execução do financiamento. Daí que se levanta a necessidade de uma auditoria urgente a estes recursos sob pena de se tornarem alvo de desvios, sobretudo porque as necessidades impostas pela COVID-19 são imediatas e não deve haver espaço para fraca responsabilização.

Um aspecto que merece ressalva é que o sector da saúde que se entende ser a prioridade de intervenção do Governo neste período de pandemia, segundo o Plano de Preparação e Resposta do MISAU, é o que apresenta menor necessidade estimada dentre os sectores/destino dos USD 700 milhões (cerca de %14,3 deste montante).

¹ Relatório de Execução Orçamental (REO) Janeiro – Dezembro 2020

2. Análise

A pandemia da COVID-19 encontrou muitos governos despreparados, relativamente à previsão das despesas para o ano de 2020. Este factor fez com que os mesmos desenvolvessem orçamentos suplementares e rectificativos de modo a fazer face às novas necessidades impostas pela COVID – 19, ao nível mundial. Na mesma senda, o Governo de Moçambique apresentou aos parceiros de cooperação necessidades na ordem de USD 700 milhões para financiamento ao Orçamento.

Na altura, devido à falta de detalhes sobre as necessidades bem como de um plano de execução, o CIP questionou, numa [análise](#), os pressupostos que determinaram o montante de USD 700 milhões. Agora, em Fevereiro de 2021, os questionamentos do CIP prevalecem sobretudo por existirem zonas de penumbra no leque de necessidades e acções identificadas como prioritárias. A ausência de clareza e detalhes sobre como e com que acções foram executados estes recursos pode propiciar o desvio de fundos.

2.1 Sobre a programação no âmbito de Emergência

No segundo semestre de 2020, os parceiros começaram a desembolsar os valores de apoio ao Governo, os quais foram depositados na conta bancária do MEF domiciliada no BM e da qual os valores são posteriormente transferidos para os sectores, de acordo com a programação no âmbito da Emergência-COVID, segundo o documento em análise.

Uma situação que chama a atenção é o facto de se fazer referência a uma programação que nunca foi tornada pública no seu todo. Assim sendo, a publicação dos documentos do ponto de situação mensal não faz sentido para a sociedade se o Governo não publicar o plano que detalha a execução dos USD 700 milhões, os pressupostos e a racionalidade deste pacote de financiamento bem como a sua subdivisão em sectores. Por forma a permitir a sua monitoria, o plano deve ainda explicar os objectivos e as metas (quantitativos e qualitativos) da alocação deste montante pelos sectores identificados, dentre outros aspectos relevantes. Um plano detalhado é imprescindível para os cidadãos, e para outras entidades com interesse, poderem monitorar os planos e aferir o grau de realização e transparência na prestação de contas.

2.2. Sobre os Desembolsos e execução por sector até Dezembro 2020

Até Dezembro de 2020, tinham sido desembolsados pelos parceiros cerca de 94,51% dos USD 700 milhões, tendo sido canalizados aos sectores até ao momento cerca de USD 450,44 milhões (cerca de 64,35% do financiamento requisitado).

Tabela 1. Desembolsos e execução por sector até Dezembro de 2020 (Valores em milhões de USD)

	Sector de Destino	Necessidade	Desembolso	Desembolso (% da Necessidade)	Canalizado	Execução	Execução (% do desembolsado)
Prevenção e Tratamento	Saúde	100,00	111,41	111,41%	111,41	111,41	100%
Perdas de Receitas	OE	200,00	511,14	255,57%	300,03	300,03	58,69%
Transferências às Famílias	MGCAS-INAS	240,00	38,99	16,25%	38,99	29,37	75,33%
Micronegócios	MGCAS-INAS-Municípios	160,00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total		700,00	661,55	94,51%	450,44	440,81	66,63%

Fonte: MEF-Ponto de Situação dos Compromissos com os parceiros no âmbito da Covid-19: Posição de Dezembro 2020.

No documento em análise, é possível observar que não há detalhes sobre a execução, ou seja, em que actividades especificamente foram executados os valores alocados a cada sector acima descrito.

2.2.1. Prevenção e Tratamento

Do total das necessidades para a prevenção e tratamento, USD100,00 milhões, os parceiros comprometeram-se a apoiar em USD 128.34 milhões, tendo sido desembolsado e canalizado ao MISAU, até 31 de Dezembro de 2020, o montante de USD 111,41 milhões, do qual USD 71,93 em numerário e USD 39, 49 em espécie. Adicionalmente, o sector/destino teve uma execução de 100% do apoio desembolsado. Segundo o documento em foco, estes fundos foram usados para a aquisição de insumos para o tratamento e prevenção da COVID-19, incluindo Equipamentos de Protecção Individual (EPI); medicamentos, testes e pagamento de bens e serviços.

Note-se que o documento revela ainda que dos USD 71,93 milhões disponibilizados em numerário, USD 28,98 milhões foram canalizados para as contas do MISAU e o remanescente, USD 42,95 milhões (59.7%), foi disponibilizado através das Plataformas do Banco Mundial e Banco Islâmico de Desenvolvimento para pagamentos directos. Este facto pode representar falta de confiança dos parceiros do sector da saúde para com o Governo no que se refere à gestão do financiamento a este sector.

Contudo, mesmo tendo sido executado 100% dos USD 111,41 milhões na aquisição de EPIs, dentre outras despesas, ainda se regista um grande défice deste equipamento nas unidades sanitárias, tendo em conta que este é um problema já enraizado no sistema nacional de saúde, tal como fez menção o CIP nas suas [análises](#). Neste contexto, deve-se apresentar detalhadamente o plano de distribuição e as unidades sanitárias beneficiárias, para além dos detalhes sobre o processo de procurement para a aquisição destes materiais, desde a definição de necessidades, número do concurso, empresas adjudicadas e pagamentos.

Observando as necessidades descritas na tabela 1, o sector da saúde é o que apresenta menor valor (14,3% dos USD 700 milhões), mesmo que, por um lado, o mesmo tenha sido considerado o sector prioritário para intervenções do governo no âmbito da COVID-19, de acordo com o Plano de Preparação e Resposta à COVID-19. Por outro lado, tal como já mencionado acima, há um grande registo de necessidades nas unidades sanitárias ao longo do país, desde infraestruturas para internamento, EPIs, a medicamentos. Estes aspectos levam a questionar se houve um erro de previsão de necessidades, e que pressupostos foram tomados em conta para a sua estimacão?” Isto justifica a reiterada necessidade do governo apresentar um plano detalhado sobre a execução dos USD 700 milhões.

2.2.2. Perdas de receitas

O montante estimado para o apoio ao Orçamento do Estado (OE 2020) para fazer face à perda das receitas em resultado da redução do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,0% para 2,2%, foi de USD 200 milhões. Entretanto, o governo recebeu cerca de 255,57% deste montante (cerca de USD 511,14 milhões) tendo a mesma rubrica apresentado o maior nível de execução dentre os restantes sectores, até Dezembro de 2020, isto é, 150% acima da necessidade originalmente estipulada.

Segundo o Relatório de Execução Orçamental (REO) 2020, o governo previa inicialmente uma arrecadação fiscal de cerca de 225,15 mil milhões de meticais, tendo sido revista em baixa no orçamento rectificativo para 204,11 mil milhões de meticais. Entretanto, a Autoridade Tributária conseguiu arrecadar cerca de 230,17 mil milhões de meticais em receitas em 2020, ou seja 5,02 mil milhões de meticais acima do estimado no orçamento inicial. Não havendo detalhes sobre alguma receita extraordinária relativa aos fundos de apoio à COVID-19 nesta rubrica, isto implica que não houve necessidade de financiamento às perdas de receitas uma vez que a arrecadação fiscal, por si, teve uma realização de mais de 100%.

Neste sentido, o Governo deve explicar em que despesa especificamente foi executado o montante de cerca de USD 300,03 milhões. Esta situação remete-nos aos problemas que o CIP levantou em uma [análise](#), aquando da publicação da proposta de orçamento para 2020, que, mesmo após ter passado por uma revisão, ainda sobrestimava o crescimento do PIB para aquele ano. O que acontece é que a sobre-estimacão do crescimento

do PIB tem grande impacto no aumento da despesa, sobretudo na despesa de funcionamento (com salários, especialmente) passando uma ideia errónea de equilíbrio dos rácios orçamentais que em última instância representa um custo muito elevado sobre a despesa pública. A razão disto é que a estimativa do PIB não é concretizada, entretanto a despesa (particularmente de funcionamento) deve ser executada.

O REO 2020 remete-nos a considerar que os montantes recebidos no âmbito da COVID-19 estão na categoria “Financiamento ao Défice”. Neste contexto, é muito provável que o montante executado na rubrica “financiamento à perdas de receitas” tenha sido usado para compensar a queda do PIB e manter a despesa de funcionamento em dia.

Ainda sobre o financiamento à perda de receitas, destaca-se o facto de não se ter mencionado que tratamento será dado ao montante remanescente do valor de financiamento da Perda de receitas em 2021, uma vez que o documento determina que o montante a alocar é referente às perdas de receitas em 2020 decorrentes da revisão da previsão do crescimento do PIB de 4% a 2,2%.

2.2.3. Transferências às famílias

As transferências às famílias têm-se revelado o sector menos beneficiado do financiamento no âmbito da COVID-19. Até Dezembro de 2020, o sector tinha recebido um desembolso de cerca de USD 38,99 milhões pelo Banco Mundial, o correspondente a 16,25% da necessidade estimada, tendo executado cerca de USD 29,37 milhões.

O facto de o nível de desembolsos e canalização do financiamento ao sector de Protecção Social (Transferências às famílias) ser notoriamente muito baixo, é um aspecto preocupante na medida em que os restantes sectores (com excepção do apoio às micro, pequenas e médias empresas - por falta de dados), apresentam um nível de desembolso até muito acima daquilo que previa o plano inicial. Este aspecto pode colocar em risco o desenvolvimento das actividades de protecção social, num contexto em que, com a pandemia, a situação de vulnerabilidade das famílias aumentou, assim como o número de pessoas nesta situação. Adicionalmente, o aumento do número de deslocados do conflito de Cabo Delgado (cerca de 100 mil famílias actualmente), tem contribuído para o aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, chama-se a intervenção do governo, no sentido de dar mais atenção ao apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, reajustando o seu plano de intervenção, uma vez que o montante planificado ainda está muito longe de ser alcançado.

O baixo financiamento a este sector levanta ainda preocupações por conta dos problemas de corrupção e uso indevido de fundos que têm caracterizado o curso normal das actividades de pagamento/distribuição de fundos de apoio social às famílias desfavorecidas, sem descartar os problemas existentes no terreno, particularmente na selecção de beneficiários, tal como descreve uma [pesquisa do CIP](#). Estes factores colocam em causa o apoio aos indivíduos que efectivamente devem ser considerados beneficiários.

2.2.4. Micronegócios

O Documento publicado pelo MEF não apresenta detalhes sobre os montantes desembolsados, canalizados e executados nesta categoria de necessidade. O documento faz apenas alusão aos projectos aprovados no âmbito das linhas de crédito criadas pelo Governo sob gestão do Banco Nacional de Investimentos (BNI), nomeadamente: “Linha de Crédito Gov. COVID-19”, do Governo, no valor de USD15,00 milhões financiados pelo Fundo Monetário Internacional FMI (FMI) e “Linha de Crédito BNI COVID-19”, no valor de USD 9,00 milhões financiados pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

Um aspecto controverso observado é que a alocação de financiamento para as linhas de crédito para apoio as Micro, Pequenas e Médias Empresas, sob gestão do BNI, é mencionada tanto na rubrica “Perdas de Receitas”, quanto na rubrica “Apoio à Tesouraria das Micro, Pequenas e Médias Empresa”. Neste sentido, não fica claro em qual das duas áreas enquadra-se a operacionalização das linhas de crédito, uma vez que é cotada nas duas. adiciona-se o facto de não existirem detalhes sobre os desembolsos actuais, montante canalizado e execução do financiamento a esta componente de Apoio à Tesouraria das Micro, Pequenas e Médias Empresas. Portanto, reitera-se a necessidade de clarificação deste aspecto por forma a facilitar a monitoria destes fundos ao longo do tempo.

3. Importância da Auditoria Independente e Atempada

O documento de ponto de situação do MEF, refere que estão previstas auditorias do Tribunal Administrativo (TA) aos fundos desembolsados no âmbito da COVID-19, entretanto, não menciona em que período, ou se será uma auditoria de carácter emergencial. Caso o TA não realize uma auditoria a tempo útil dos fundos da COVID-19, corre-se o risco de a mesma perder utilidade e ser ineficiente, do ponto de vista de influenciar uma melhor gestão destes fundos. Isto é, uma auditoria destes fundos na Conta Geral do Estado (CGE) 2020, só poderá sair a debate em 2023, sendo que as possíveis recomendações do TA, relativamente a estes fundos, não serão acompanhadas de acções de seguimento. Sendo a COVID-19 uma pandemia que exige acções imediatas, seria eficaz neutralizar, o quanto antes, qualquer foco de desvio de fundos para garantir a responsabilização e uma eficiente gestão dos fundos ainda existentes e dos que serão ainda desembolsados.

4. Conclusões e Recomendações

O CIP saúda a iniciativa do Governo de publicar regularmente o nível de desembolsos dos parceiros no âmbito da COVID-19. Entretanto, existem ainda importantes aspectos que se devem tomar em conta, a bem da transparência, neste processo de prestação de contas. Da análise ao documento, o CIP constatou lacunas que carecem de esclarecimento por parte do Governo, especificamente a falta de detalhes suficientes para explicar a proveniência da previsão de necessidades na ordem de USD 700 milhões e dos montantes subdivididos pelos sectores/categorias de intervenção neste período de pandemia. E, especialmente, é notável um défice de informação referente aos desembolsos e execução destes fundos pelos sectores. Neste sentido, o CIP recomenda que se deve:

- Publicar o plano director cuja significância financeira são os USD 700 milhões, detalhando a racionalidade da necessidade deste montante e da subdivisão deste montante pelos sectores; O plano deve ainda apresentar os objectivos e metas (quantitativas e qualitativas) a alcançar através deste montante, por forma a facilitar a avaliação do impacto deste pacote ao longo do tempo e no final da sua implementação;
- Realizar urgentemente uma auditoria independente aos fundos recebidos no âmbito da COVID-19;
- Apresentar a execução do financiamento pelos sectores, detalhando as actividades e aspectos nos quais estes montantes foram executados;
- Explicitar em qual das componentes o aspecto financiamento das linhas de crédito sob gestão do BNI se enquadra;
- Mobilizar mais apoio para a transferência às famílias vulneráveis e coordenar com os doadores para canalizar os fundos remanescentes de outras rúbricas para a rúbrica de transferência às famílias;
- Mobilizar fundos para apoio especial às famílias vulneráveis deslocadas por causa do conflito de Cabo Delgado, pois neste momento elas sofrem duplo impacto de desastres: da pandemia e de guerra
- Abrir espaço formal para que a sociedade civil possa participar do processo de gestão e monitoria dos fundos da COVID-19, tendo papel relevante o suficiente para ter acesso a toda a informação detalhada sobre a planificação e execução em tempo útil e para influenciar decisões relativas a estes fundos.

5. Documentos Consultados

CIP (2020), COVID-19: Recursos alocados para protecção social podem não chegar na totalidade aos beneficiários, disponível em: <https://cipmoz.org/wpcontent/uploads/2020/09/protecc%CC%A7a%CC%83o-social.pdf>, [consultado a 24/02/2021, as 14h48].

CIP (2020), Proposta do Orçamento 2020 Deve Ser Revista, disponível em: <https://cipmoz.org/2020/04/12/proposta-do-orcamento-2020-deve-ser-revista/>, [consultado a 24/02/2021, 15h13].

CIP (2020), Arquivo COVID-19, disponível em: <https://cipmoz.org/category/covid-19/>, [consultado a 24/02/2021, as 15h30].

MEF (2021), Relatório nº5 Ponto de Situação dos Compromissos com os parceiros no âmbito da Covid-19: Posição de Dezembro, disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/covid-19/1202--271> [consultado a 23/02/2021, as 10h06].

MEF (2021), Relatório de Execução Orçamental Janeiro a Dezembro 2020, disponível em: https://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/-21/reo-2020/1203-reo-janeiro-a-dezembro-2020/file?force_download=1, [consultado a 24/02/2021, as 13h53].

MISAU (2020), Plano de Preparação e Resposta à COVID-19, disponível em: <https://www.misau.gov.mz/index.php/plano-de-contigencia?download=248:plano-de-mocambique-preparacao-e-resposta-ao-covid-19>, [consultado a 22/02/2021 as 14h28].



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortês

Autora: Leila Constantino

Revisão de pares: Celeste Banze, Inocência Mapiisse, Rui Mate, Edson Cortez, Baltazar Fael, Ben Hur Cavelane, Borges Nhamirre, Aldemiro Bande.

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Equipa técnica: Baltazar Fael, Borges Nhamire, Ben Hur Cavelane, Celeste Banze, Inocência Mapiisse, Stélio Bila

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391

@CIP.Mozambique @CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique

+ 258 84 389 0584