



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade



Governo não está a gerir de forma transparente e responsável os pacotes de política fiscal introduzidos para fazer face a COVID-19

Relatório da Pesquisa sobre o Orçamento Aberto – Módulo COVID

1. Introdução

Após a eclosão da pandemia da COVID-19 em 2020, os governos em todo o mundo tiveram que adoptar medidas fiscais extraordinárias para responder à emergência de saúde e à crise económica que se seguiu. A pandemia alterou o funcionamento normal dos processos orçamentários, inclusive em torno de questões de transparência e prestação de contas na grande maioria dos países.

Neste contexto, a International Budget Partnership (IBP)¹, que conduz a Pesquisa sobre o Orçamento Aberto, do inglês Open Budget Survey (OBS)², que avalia a transparência dos governos no processo orçamental, reajustou a esta pesquisa de modo a avaliar a transparência dos governos na implementação dos pacotes fiscais para fazer face à pandemia.

Isto é pelo facto de a OBS não cobrir de forma abrangente questões como orçamentos suplementares, fundos extra-orçamentais, garantias de empréstimos e muitos outros aspectos da gestão fiscal que ganharam destaque nas respostas dos governos à crise da COVID-19, a metodologia da pesquisa foi ajustada a esta realidade.

Neste contexto, a IBP complementou o OBS regular (conduzida a cada 2 anos) com uma rápida avaliação da transparência, fiscalização/supervisão e oportunidades para a participação pública na implementação dos pacotes de política fiscal de emergência introduzidos pelos governos de 120 países entre 1 de Março e 30 de Setembro de 2020 – denominada “Módulo COVID”. Em Moçambique, o Centro de Integridade Pública é a organização parceira da IBP para a realização da pesquisa.

São objectivos desta avaliação: (i) Documentar a transparência e a responsabilidade dos aspectos relevantes da gestão fiscal durante a crise da COVID-19 nos países; (ii) Informar o diálogo político com os governos dos países sobre práticas de transparência e responsabilidade durante tempos de crise; (iii) Contribuir para as discussões internacionais em andamento e futuras sobre as normas globais emergentes em torno da gestão fiscal em tempos de crise.

Os resultados da pesquisa indicam que o Governo está a gerir de forma pouco transparente e responsável as medidas fiscais para fazer face a pandemia –da COVID-19. A pesquisa avaliou os três elementos-base (transparência, a fiscalização e participação pública). Os resultados apontam que Moçambique teve das mais baixas pontuações relativamente a transparência para a fiscalização e participação pública, na implementação dos pacotes fiscais no âmbito da emergência da COVID-19.

Esta situação chama atenção ao Governo para a necessidade de melhoria das práticas na implementação de pacotes fiscais no contexto actual, devendo melhorar a transparência através da publicação detalhada e em tempo útil de documentos e informação relacionada a estes pacotes, introdução da fiscalização dos pacotes fiscais introduzidas através da condução de auditorias e criação de espaço para participação pública no processo de discussão e implementação destes pacotes fiscais.

¹ A *International Budget Partnership* é uma organização internacional não governamental e independente, sem fins lucrativos que advoga por processos orçamentais governamentais transparentes, inclusivos e responsáveis como um meio de melhorar a governação e reduzir a pobreza global. Esta é a organização que organiza a pesquisa sobre o orçamento aberto.

² A *Open Budget Survey* é uma avaliação comparativa internacional da conformidade dos governos centrais com os padrões de transparência fiscal e é uma ferramenta importante para avaliar quanta informação os governos disponibilizam ao longo de seu ciclo orçamental anual.

2. O Processo da Pesquisa – Módulo COVID

A avaliação do Módulo COVID da OBS foi em torno dos pacotes de política fiscal implementadas pelos governos de 120 países para fazer face a emergência da pandemia da COVID-19 entre 1 de Março e 30 de Setembro de 2020³.

O termo “pacotes de política fiscal de emergência” refere-se a qualquer conjunto abrangente de medidas fiscais, incluindo receitas, gastos e financiamento, e arranjos institucionais relacionados - adotados pelo governo central para responder a vários aspectos da crise COVID-19. Estas medidas abrangeram apoio fiscal directo, medidas de alívio e suporte de crédito e liquidez. A avaliação não abrangeu as respostas de política monetária políticas e respostas políticas introduzidas pelos governos subnacionais, ou seja, a pesquisa abrange apenas medidas de política fiscal.

O Governo moçambicano introduziu diferentes medidas fiscais para fazer face a pandemia e a crise que desta adveio, contudo, para esta avaliação a ênfase foi para o denominado pacote de USD 700 milhões⁴, por ser o maior pacote fiscal introduzido e o mais importante na resposta à pandemia no país.

A pesquisa para o Módulo COVID foi realizada de Dezembro de 2020 a Maio de 2021, e todas as respostas ao questionário-base da pesquisa foram revistas pela equipa da IBP, para garantir a conformidade com a metodologia e comparabilidade entre países, e todos os governos foram convidados a enviar contribuições para a Parte 1 do Módulo COVID, relativa à definição dos pacotes fiscais introduzidas pelos Governos em resposta à pandemia.

A pesquisa no Módulo COVID não prevê um ranking entre os países participantes, como a OBS regular, dada a diferença e não comparabilidade entre as medidas de política implementadas.

3. Os Resultados da Pesquisa

O questionário do Módulo COVID foi estruturado em quatro partes: uma visão geral narrativa dos principais fatos sobre os pacotes de política fiscal dos governos e três conjuntos de indicadores sobre aspectos de concepção, implementação, supervisão e participação destes pacotes.

Para medir a performance de cada país, foram avaliados 26 indicadores, em uma escala de 0 a 1. Categorias de desempenho foram atribuídas a cada pontuação da seguinte forma:

Categoria	Pontuação
Mínima	0 a 0.20
Limitada	0.21 a 0.40
Alguma	0.41 a 0.60
Adequada	0.61 a 0.80
Substancial	0.81 a 1.0

Fonte: IBP (2021)

Os resultados da pesquisa para Moçambique seguem na tabela abaixo:

³ Para garantir a cobertura adequada de relatórios de implementação, os documentos e informações sobre a implementação dos pacotes fiscais, foram considerados se tiverem sido publicados até 31 de dezembro de 2020.

⁴ Montante que o Governo Moçambicano pediu aos parceiros de cooperação em 2020, para financiar gastos para fazer face às necessidades criadas pela pandemia da COVID-19 em vários sectores económicos e sociais.

Transparency	Limited
Introduction of the package	Limited
Macroeconomic and aggregate budget info	Minimal
Policy measures	Some
Recipients and performance	Limited
Sources of financing	Some
Extrabudgetary funds	Minimal
Implementation of the package	Limited
Reporting on execution	Limited
Extrabudgetary funds	Minimal
Procurement	Minimal
Oversight	Minimal
Role of legislatures	Minimal
Role of national audit offices	Minimal
Participation	Minimal
Public participation	Minimal

Fonte: IBP 2021

Segundo a tabela de resultados acima, pode-se apurar que em termos de transparência, há pouca informação pública relativa aos aspectos de introdução e implementação dos pacotes fiscais de emergência, resultando na fraca transparência do Governo.

Não há registos públicos sobre a condução de processos de fiscalização dos pacotes fiscais implementados pelos Governo no período de emergência, levando a uma classificação de mínima à esta categoria. De igual forma, não houve abertura de espaço para a participação do público nas discussões sobre os pacotes fiscais a introduzir, induzindo também a uma classificação de mínima.

Como se pode observar, o país teve uma fraca prestação nesta avaliação, registando as mais baixas pontuações, implicando que o governo não está a gerir de forma transparente e responsável as respostas fiscais à pandemia.

Países da África Austral como a África do Sul, Zâmbia e Madagascar são exemplos de países que tiveram classificação positiva em grande parte dos indicadores de avaliação da implementação dos pacotes fiscais de emergência pelos seus governos.

4. O que falhou?

1. Relatórios de implementação

O Governo não publicou informação suficiente e detalhada sobre os gastos com a COVID e os pacotes fiscais relacionados, isto é, informações sobre como foram estimados os gastos, relatórios detalhados de execução de fundos, assim como não publicou detalhes nos seus relatórios sobre o impacto das políticas em diferentes categorias de beneficiários, embora organizações da sociedade civil, como o Centro de Integridade Pública (CIP) já tenham alertado sobre esta necessidade⁵.

⁵ <https://www.cipmoz.org/pt/2020/03/25/governo-deve-publicar-plano-de-contingencia-para-fazer-face-ao-covid-19/>
<https://omrmz.org/omrweb/wp-content/uploads/COMUNICADO-DE-IMPrensa-DO-FMO.pdf>

2. Transparência nos processos de *procurement*

O Governo não publicou informação substancial sobre a introdução e o uso de procedimentos simplificados de aquisição de bens e serviços relacionados à pandemia, tornando difícil avaliar se os governos tomaram em consideração a avaliação custo-benefício nestas aquisições. É sabido que o Governo tem vindo a adoptar o mecanismo de ajustes directos para os processos de *procurement*, mesmo com os graves problemas relacionados a este mecanismo, como é o caso da corrupção⁶.

3. Auditorias em tempo oportuno

Audidores governamentais eo Tribunal Administrativo não foram capazes de produzir e publicar relatórios de auditoria antes do final de 2020, a tempo de permitir uma verificação independente dos gastos com a COVID-19 conforme os mesmos aconteciam, e não há informação pública sobre planos de execução dessas auditorias. Países como Portugal têm conduzido auditorias intercalares sobre a COVID-19 para suprir a necessidade de fiscalização das contas do Estado neste período.

4. Processos legislativos

O governo tem vindo a introduzir medidas de política fiscal por meio de decretos de diferentes tipos, evitando o processo normal de aprovação legislativa. Embora justificado pela necessidade de acção urgente, isso impede o debate em sede dos órgãos legislativos e, em última instância, o apoio político adequado para as decisões de política fiscal do Governo.

Esta situação contribuiu para a redução do papel do legislativo relativamente as medidas face à pandemia, em contrapartida, conferiu ao executivo poderes amplos para contornar os procedimentos normais, acessar a fundos especiais e agir sem os controles e balanços legislativos adequados.

De acordo com os resultados globais da pesquisa, países⁷ que decidiram ter legislaturas debatendo e aprovando seus pacotes de resposta COVID tiveram melhor desempenho em termos de transparência e supervisão, mostrando que mesmo em tempos de crise é possível seguir o devido processo e manter processos básicos de responsabilidade funcional, o que não aconteceu em Moçambique.

5. Participação pública

A participação dos cidadãos na formulação e execução das respostas das políticas da COVID-19 é inexistente, excluindo o público de ter voz nas decisões sobre a definição de prioridades durante a pandemia e privando os governos de contribuições que poderiam melhorar muito a eficácia das suas acções.

Um dos exemplos mais bem-sucedidos e crescentes de colaboração da sociedade civil/governo é a iniciativa Asivikelane na África do Sul, que tem dado uma voz activa aos residentes de assentamentos informais nas principais cidades que enfrentam uma grave escassez de serviços básicos durante a crise da COVID-19. Por meio da advocacia e campanhas direccionadas, a iniciativa já garantiu um melhor acesso aos serviços de água, saneamento e remoção de resíduos dos governos municipais, beneficiando mais de um milhão de pessoas. Mais recentemente, o grupo firmou uma parceria formal sem precedentes com o Governo.

5. Conclusões e Recomendações

O trabalho que os governos têm enfrentado desde o início da crise COVID-19 é complexo, envolvendo escolhas difíceis. A pesquisa sobre o orçamento aberto Módulo COVID traz uma visão ampla sobre como os países têm vindo a implementar os pacotes de política fiscal para fazer face à pandemia da COVID-19 no país.

Embora os resultados desta avaliação para Moçambique não sejam positivos, o Governo deve tomar em conta os aspectos levantados anteriormente como uma oportunidade para planear e implementar as suas respostas políticas de uma forma mais aberta e colaborativa, mantendo os cidadãos informados e promovendo resultados mais eficazes e equitativos.

O Governo deve tomar em conta que uma abordagem melhor e eficiente é possível em todas as circunstâncias, emergenciais ou não, e que respostas políticas rápidas não precisam vir à custa da prestação de contas. Neste sentido são recomendações da pesquisa Módulo COVID:

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_pt.pdf

⁷ No Reino Unido, o Comitê de Contas Públicas do Parlamento estabeleceu um programa de trabalho para responsabilizar o governo pelo uso do dinheiro dos contribuintes em resposta à pandemia COVID-19, incluindo um inquérito sobre compras governamentais de emergência.

No Nepal, a Comissão de Contas Parlamentares investiga irregularidades na aquisição de equipamentos e suprimentos médicos, para garantir que os responsáveis possam ser responsabilizados.

Recomendação 1: Agir agora para fortalecer a prestação de contas nas respostas contínuas à crise da COVID

O Governo deve tomar medidas imediatas para abordar as deficiências de prestação de contas em suas respostas de política fiscal no âmbito da emergência da COVID-19. As medidas incluem:

- Publicação de relatórios mensais de progresso sobre a implementação de políticas (ou actualização regular de informações de implementação em portais da web), incluindo dados e análises sobre a execução e o desempenho do orçamento, desagregados por impacto sobre os grupos desfavorecidos, incluindo mulheres;
- Divulgar todos os detalhes relacionados a contratos de aquisição vinculados aos gastos de emergência, sempre que possível em formatos abertos;
- Capacitar e fornecer recursos ao Tribunal Administrativo para realizar auditorias aceleradas aos gastos de emergência e garantir que se tomem medidas corretivas em resposta aos resultados da auditoria;
- Restaurar o papel dos legisladores, incluindo a aprovação de despesas, consulta ao público e grupos de interesse, monitoria da implementação da política e acompanhamento das conclusões da auditoria, e
- Implementar mecanismos adequados para a participação do cidadão na formulação, aprovação e execução de pacotes adicionais de política fiscal de emergência. Isso pode incluir mecanismos usados pelo executivo, legislativo e pelo Tribunal Administrativo, através de consultas a organizações da sociedade civil e outros grupos representativos que dêem voz aos cidadãos.

Recomendação 2: Fortalecer as capacidades e os sistemas básicos de prestação de contas no ciclo orçamental anual, para melhor preparar-se para crises futuras

Os resultados globais da pesquisa mostram que os países com sistemas orçamentais mais fortes geralmente são mais capazes de manter práticas sólidas de prestação de contas durante a pandemia. No entanto, também está claro que alguns ajustes são necessários para tornar os sistemas de prestação de contas orçamentárias mais resistentes a períodos de crise. Portanto, o Governo moçambicano deve envidar esforços para fortalecer seus sistemas durante os tempos normais, de modo que sejam mais resilientes e eficazes em períodos de crise como o actual. Neste sentido, são recomendações:

- Introduzir e/ou rever e actualizar a estrutura legal e regulatória para esclarecer as funções, responsabilidades e abordagens a serem adotadas em tempos de crise, por exemplo, nas áreas de gestão de recursos, aquisições, supervisão e participação.
- Integrar as inovações e boas práticas que surgiram durante a crise da COVID-19 - como informações centradas no usuário, maior transparência de compras ou práticas inovadoras de monitoramento e auditoria - nos processos e procedimentos orçamentários regulares futuros.

Recomendação 3: Os parceiros/doadores internacionais devem apoiar os governos para que sejam totalmente abertos e responsáveis nas suas respostas de política fiscal às crises presentes e futuras

A comunidade internacional desempenhou e continuará a desempenhar um papel importante no apoio aos governos durante a pandemia da COVID-19 e outras crises, por meio de assistência financeira e técnica, diálogo político e intercâmbio de conhecimento. O seu papel pode ser ainda mais fortalecido por meio das seguintes acções:

- Num futuro imediato, incentivar e dar apoio aos governos para que adotem as medidas urgentes propostas nas recomendações listadas acima e monitorar o cumprimento por parte dos países dessas medidas;
- Convocar um processo de múltiplas partes interessadas para desenvolver e adoptar normas e padrões internacionais sobre a gestão da política fiscal em tempos de crise, incluindo a garantia de níveis adequados de responsabilização e o apoio aos governos na aplicação dessas normas e padrões.

Para aceder ao relatório e resultados globais aceda: <https://www.internationalbudget.org/covid>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Leila Constantino

Revisão de pares: Baltazar Fael, Estrela Charles, Rui Mate, Júlia Zitha

Revisão Linguística: Samuel Monjante

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f @CIP.Mozambique](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique) [t @CIPMoz](https://www.twitter.com/CIPMoz)
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique