



**FACTORES CHAVES PARA A GESTÃO E SUSTENTABILIDADE
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NUM CONTEXTO DE
CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E ESCASSEZ DOS RECURSOS
NO SECTOR DA SAÚDE**

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL
"O ALTERNATIVISMO PARA O PARADIGMA DE GESTÃO DE
RECURSOS PÚBLICOS PARA O SECTOR DE SAÚDE EM MOÇAMBIQUE"



Os Perigos da Negação da Desorçamentação: Para Sectores Públicos da Saúde e da Segurança Social, Entre Outros

António Francisco

antonio.Francisco@iese.ac.mz

Maputo, 28 de Agosto 2018

CONTEÚDO

- 1. Introdução e contexto** (breves considerações ligando com as intervenções anteriores sobre questões demográficas)
- 2. Recente escassez de recursos na Saúde? Porquê?**
- 3. Desorçamentação *Sui Generis*: Saldos de Caixa ("saldos rolantes")**
- 4. Qual é o impacto da desorçamentação na Saúde?**
- 5. Conclusão-recomendação**

(Apresentação no Facebook da Fundação Masc)

<https://www.facebook.com/mascmoz/videos/279359989458892/>



28/08/2018

2

“...Para o provincianismo há só uma terapêutica: é o saber que ele existe... O princípio da cura está na consciência da doença, o da verdade no conhecimento do erro”.



(Fernando Pessoa, 1928, <http://arquivopessoa.net/textos/2978>).

28/08/2018

3

RESUMO

- Esta apresentação chama atenção para os perigos da negação da desorçamentação, um fenómeno preocupante nas contas públicas moçambicanas, que envolve múltiplas formas, mais ou menos subtis e labirínticas, desde a transferência de certas actividades da administração pública, à retirada e transferência de avultados de fundos orçamentais para fora do perímetro do Orçamento do Estado (OE). Um fenómeno praticado pelos executores orçamentais e surpreendentemente ignorado ou tolerado pelas autoridades de supervisão financeira, nacionais (Banco de Moçambique, Assembleia da República) e internacionais (Fundo Monetário Internacional e outros parceiros do Governo que têm apoiado o Orçamento do Estado).
- Nos últimos anos, sectores públicos como Saúde e Segurança Social, entre outros, têm sofrido restrições ou mesmo reduções orçamentais. A explicação amplamente veiculada na opinião pública é que tais restrições surgem por causa da crise financeira em que Moçambique mergulhou, na sequência da revelação em 2016 das “dividas ocultas” contraídas pelo Governo de Moçambique. Porém, como tem mostrado a recente investigação do IESE, paralelamente às restrições financeiras impostas aos sectores sociais prioritários, o executor orçamental continua a retirar avultados recursos orçamentais, acumulados na forma de Saldos de Caixa, para fora do perímetro do Orçamento do Estado (OE), e consequentemente fora da execução, monitoria e supervisão orçamental.
- Neste contexto, quais são os factores chaves a considerar para a gestão e sustentabilidade dos serviços públicos de saúde? A resposta directa e simples fornecida por esta apresentação é a seguinte: o primeiro e mais importante passo a dar, na busca de alternativas de financiamento ao sector da saúde, é superar os efeitos negativos do tipo de desorçamentação em que as contas publicas estão mergulhadas e que aqui é exposta. Um verdadeiro pântano contaminado por más práticas de gestão orçamental; práticas e procedimentos que drenam recursos, contrariam, violam e corroem os princípios estabelecidos na legislação em vigor, nomeadamente o SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado).

28/08/2018

4

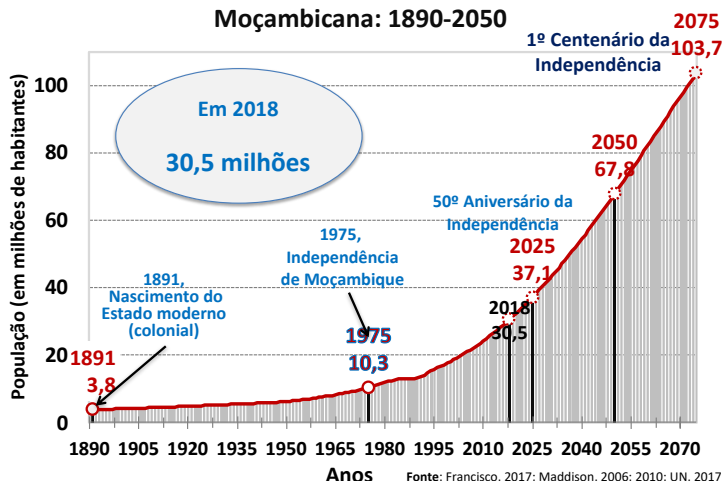
INTRODUÇÃO E CONTEXTO

1) Crescimento Populacional não é um CISNE NEGRO: Quanto custa o crescimento populacional?

“Cisnes Negros (com letra maiúscula) são acontecimentos imprevisíveis e irregulares em larga escala, com grandes consequências — imprevistas por determinado observador, e esse não preditor é, normalmente, chamado de “peru”, quando é, ao mesmo tempo, surpreendido e prejudicado por tais eventos”.

(Taleb, 2012: 6-7).

Figura 1: Evolução e Projecção da População Moçambicana: 1890-2050



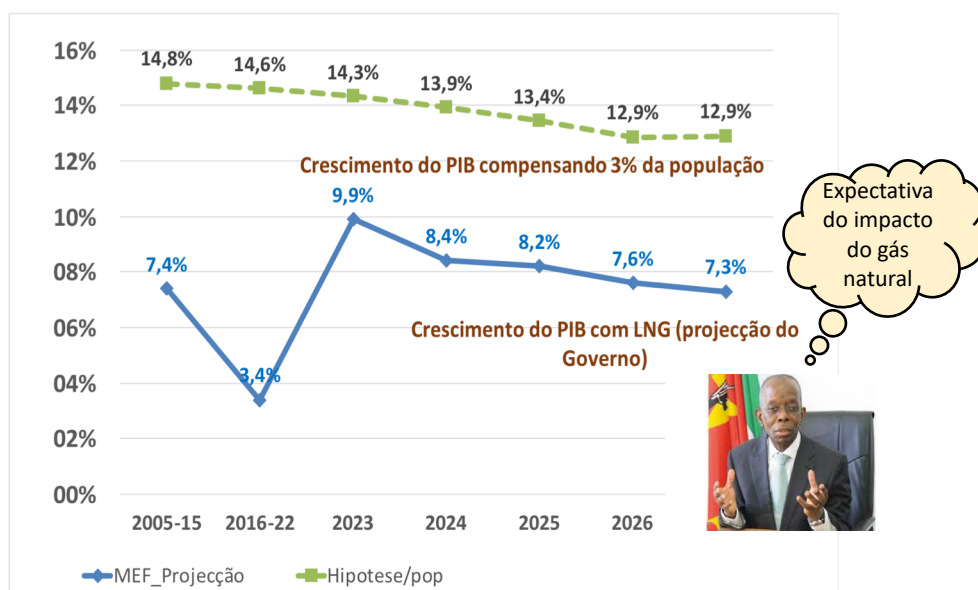
28/08/2018

INTRODUÇÃO

2) Dividendo demográfico (DD)?

Not contra o uso do DD para negação e procrastinação:

- 1) Há quem quer ganhar a lotaria, sem jogar;
- 2) “Não há bonus, sem ónus”.

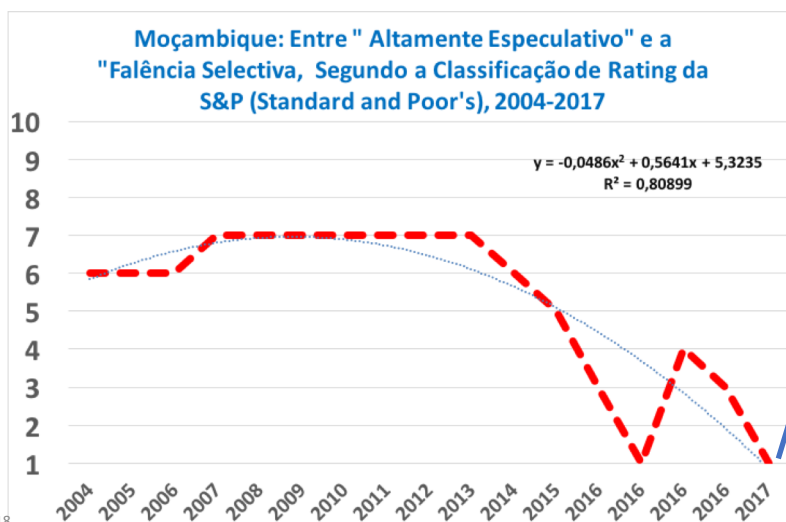


28/08/2018

6

INTRODUÇÃO

3) Mercado moçambicano: Entre “Altamente especulativo” e “Falência Selectiva”



Especular
ou
Investir?

28/08/2018

7

ANÁLISE

4) Escassez de recursos orçamentais na Saúde: PORQUÊ?

O tema central do painel inspirou as seguintes indagações:

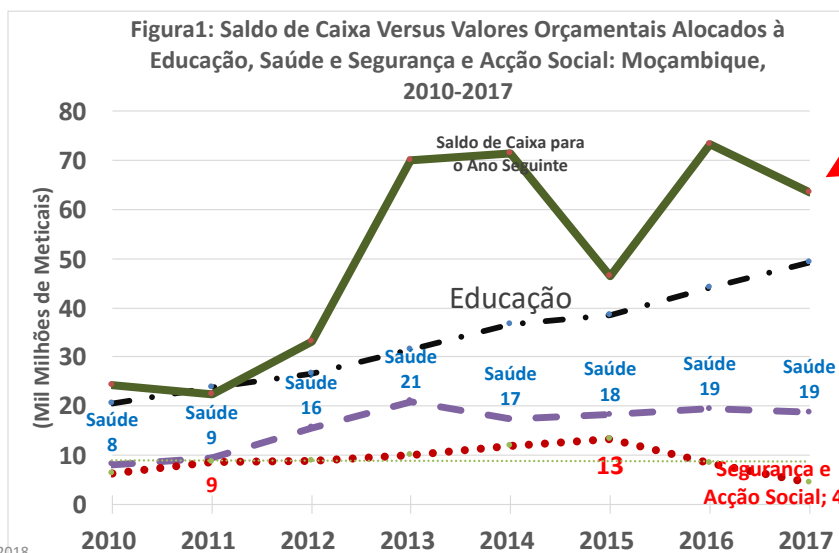
- As reduções orçamentais na Saúde e na Segurança Social, nos anos recentes, deve-se mesmo a constrangimentos causados pela crise financeira geral, no país?
- Ou tais restrições orçamentais derivam de opções selectivas, mal fundamentadas e justificadas, visto que paralelamente elevadas somas de Saldos de Caixa são anualmente retiradas do Orçamento do Estado?
- Se más práticas, claramente inconsistentes com o SISTAFE, são mantidas e toleradas pelo Parlamento e o FMI, porque não se revoga o SISTAFE?

28/08/2018

8

ANÁLISE

4) Escassez de recursos orçamentais: PORQUÊ?



**Média de SC
(2010-17):
51 mil
milhões MTs**

**Média do
agregado
(Educação, Saúde,
Segurança Social e
Recreação,
Cultura e religião)
(2010-17):
59 mil milhões
MTs**

28/08/2018

9

ANÁLISE

5) O que é Desorçamentação?

Desorçamentação é um fenómeno que envolve múltiplas formas, desde a retirada de actividades e criação de organismos para serem regidos pelo regime de autonomia administrativa financeira, criação de sociedades anónimas de capitais públicos, criação de entidades regidas pelo direito privado, bem como a transferência de substanciais recursos orçamentais, através de variadas e, por vezes, subtis ou labirínticas formas, para fora do perímetro do Orçamento do Estado (OE), alegadamente visando financiar Outras Contas do Estado.

Esta apresentação centra-se unicamente na questão da desorçamentação dos Saldos de Caixa reportados na Conta Geral do Estado (CGE)

Princípios e regras consagradas na lei orgânica orçamental (SISTAFE):

- Anualidade
- Unidade
- Universalidade
- Não compensação
- Não consignação
- Especificação
- Equilíbrio (das receitas e despesas)
- Publicidade.

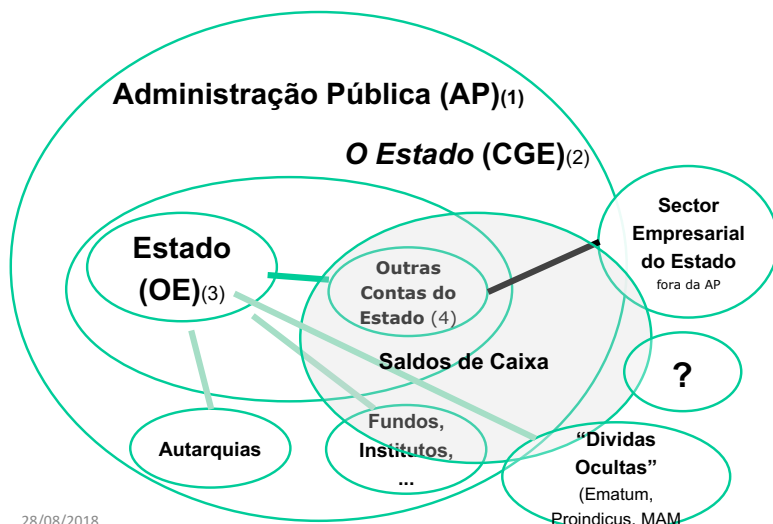
28/08/2018

10

ANÁLISE

5) Saldos de Caixa: Desorçamentação *Sui Generis*

Estrutura da Administração Pública e do Sector Público



28/08/2018

11

Princípios e regras consagradas na lei orgânica orçamental (SISTAFE):

- Anualidade
- Unidade
- Universalidade
- Não compensação
- Não consignação
- Especificação
- Equilíbrio (das receitas e despesas)
- Publicidade.

ANÁLISE

Mapa I

CONTA GERAL DO ESTADO NO ANO DE 2015

MAPA GLOBAL DE RECEITAS, DESPESAS E FINANCIAMENTO DO ESTADO

(Em Mil Meticals)

DÉBITO		CRÉDITO	
SALDOS DE CAIXA DO ANO ANTERIOR		SALDOS DE CAIXA P/ O ANO SEGUINTE	
Conta Única do Tesouro	10.634.970	Conta Única do Tesouro	10.827.994
Recebedorias	6.867.213	Recebedorias	7.390.151
Outras Contas do Tesouro a/	7.230.355	Outras Contas do Tesouro a/	11.786.828
Outras Contas do Estado b/	46.789.351	Outras Contas do Estado b/	16.433.027
	71.521.889		46.438.000
RECEITAS DO ESTADO		DESPESAS DE FUNCIONAMENTO	
Receitas Fiscais	129.657.101		117.835.943
Receitas Não Fiscais	5.784.648	DESPESAS DE INVESTIMENTO	
Receitas Consignadas	11.157.787	Donativos Externos	10.462.442
Receitas de Capital	3.096.601	Empréstimos Externos	10.937.909 21.400.351
	155.892.975		64.077.784
RECURSOS EXTERNOS		OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Donativos		Operações Activas	
Para Projectos e Acordos de Retrocessão	11.109.871	Capital Social de Empresas	609.899
Contravalores Não Consignados	7.567.519	Acordos de Retrocessão	2.912.799
Empréstimos		Outras	206.978 3.729.676
Para Projectos e Acordos de Retrocessão	26.165.722	Operações Passivas	
Contravalores Não Consignados	4.833.931	Amortização da Dívida Interna	7.817.949
	30.999.653	Amortização da Dívida Externa	7.029.425 14.873.374
			18.571.050
EMPRÉSTIMOS INTERNOS		OUTRAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO c/	
Obrigações do Tesouro	9.132.264	Receitas (-)/Despesas (+)	39.295.393
Outros Bancos e Instituições Financeiras	9.132.264		
	9.132.264		
TOTAL	286.224.170	TOTAL	286.224.170

a/ Contas de financiamento externo, pagamento da dívida externa, alívio da dívida, fundo de pensões e outras contas tituladas pelo Tesouro.

b/ Contas tituladas por Outras Instituições do Estado.

c/ Outras Instituições do Estado (Institutos, Fundos, Autarquias, etc.), não cobertas pelo O

28/08/2018

12

71,5 mil
milhões
MTs

≈

2,3 mil
milhões
\$US39,3 mil
milhões MTs

≈

1,3 mil
milhões \$US

Onde foram
gastos?
Tribunal
Administrativo
só conseguiu
rastrear 6 mil
milhões MTs

ANÁLISE

Tabela 1: Montantes Globais Aprovados na Lei Orçamental e Efectivamente Realizados, Moçambique 2015-2017

Em Milhões de Meticais (MTs)	Lei Orçamental	Realização	%	Lei Orçamental	Realização	%	Lei Orçamental	Realização	%
	2015	2015	Real	2016	2016	Real	2017	2017	Real
Receitas do Estado	160,708	155,893	97%	165,541	165,595	100%	186,334	213,223	114%
Despesa Total	226,425	200,490	89%	248,748	220,627	89%	272,289	247,266	91%
Despesas/Receitas	141%			150%			146%		
Recursos Mobilizados		214,702			226,450			294,085	
Total de Recursos		286,224			272,888			367,392	
Saldo de Caixa do Ano Anterior (não incluído no OE) /Despesa Total	65,717	44,597	68%	83,208	55,032	66%	85,955	34,043	40%
Saldo de Caixa do Ano Anterior (não incluído no OE) /Total de Recursos		71,522	25%		46,438	17%		73,307	20%
Saldo de Caixa para o Ano Seguinte (não incluído no OE) / Total de Recursos		46,438	16%		73,307	27%		63,494	17%

Fonte: Conta Geral do Estado, 2015, 2016, 2017; Relatório de Execução Orçamental (REO), 2015, 2016, 2017.

Onde são usados os Saldos Transitados para o Ano Seguinte?

Porque o Mapa Fiscal e o PES nada contêm?

28/08/2018

 CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO 2015
 RESULTADOS GLOBAIS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
 (Em Mil Meticais)

Mapa I-1

ANÁLISE

	Orçamento	Realização	Taxa Realiz.
1. RECEITAS DO ESTADO	160.707.817	155.892.975	97,2%
1.1. Receitas Correntes	157.520.415	152.796.374	97,0%
Receitas Fiscais	133.009.261	128.657.591	97,5%
Impostos sobre o Rendimento	51.411.059	57.919.080	112,7%
Impostos sobre Bens e Serviços	75.178.932	67.036.079	89,2%
Outros Impostos	6.419.259	4.701.943	73,2%
Receitas Não Fiscais	6.932.812	5.764.640	84%
Receitas Próprias	4.437.358	6.195.638	140%
Receitas Consignadas	13.150.945	11.157.787	85%
1.2. Receitas de Capital	3.187.402	3.096.601	97%
2. DESPESAS DE FUNCIONAMENTO	118.091.950	117.835.943	100%
Despesas com o Pessoal	64.397.371	64.299.301	100%
Bens e Serviços	22.585.403	22.512.012	100%
Encargos da Dívida	7.821.940	7.821.940	100%
Transferências Correntes	19.919.514	19.860.054	100%
Subsídios	2.213.391	2.213.391	100%
Exercícios Findos	162.694	158.118	97%
Demais Despesas Correntes	781.752	770.803	99%
Despesas de Capital	409.884	400.324	98%
3. DESPESAS DE INVESTIMENTO	83.179.489	64.077.784	77%
Com Financiamento Interno	44.581.255	42.077.433	95%
Com Donativos Externos	18.255.611	10.462.442	57%
Com Empréstimos Externos	20.042.623	10.937.909	55%
4. OPERAÇÕES FINANCEIRAS ACTIVAS	10.351.189	3.729.676	36%
5. DESPESAS TOTAIS E OPERAÇÕES FINANCEIRAS (2+3+4)	211.622.607	185.643.493	88%
6. SALDO CORRENTE (1.1-2)	39.428.465	34.960.431	89%
7. DÉFICE GLOBAL ANTES DE DONATIVOS (1-5)	-50.914.796	-29.759.428	59%
8. DONATIVOS EXTERNOS	29.463.719	18.677.390	63%
Consignados a Projetos	16.493.035	11.109.871	67%
Consignados a Acordos de Retrocesso	0	0	0%
Contravalores Não Consignados	3.970.713	7.567.519	191%
9. DÉFICE GLOBAL APÓS DONATIVOS (7+8)	-20.451.077	-11.072.038	54%
10. EMPRÉSTIMOS EXTERNOS LÍQUIDOS	29.041.515	-18.158.484	-63%
Consignados a Projetos	20.713.836	23.252.923	112%
Consignados a Acordos de Retrocesso	10.596.643	2.912.799	27%
Contravalores Não Consignados	4.760.460	4.833.931	102%
Amortizações	-7.029.425	-7.029.425	100%
Outras Operações		42.128.712	
11. CRÉDITO INTERNO LÍQUIDO (9-10)	1.409.557	29.231.522	2074%
12. FINANCIAMENTO TOTAL (8+10+11)	59.014.730	29.759.428	50%



Mapa, 29 de Setembro de 2017

QUE FAZER?...

ANÁLISE

Está identificado o PROBLEMA?

(Para nós, no IESE, está; mas para o Governo e seus Sectores não...
Porque? A negação convém e compensa...)



<http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/62175-governo-de-nyusi-esconde-fora-do-orcamento-de-estado-bilhoes-que-dariam-para-aumentar-21-a-todos-funcionarios-publicos-em-mocambique>



28/08/2018

15

CONCLUSÃO

- A título de conclusão-recomendação, voltemos ao ponto principal, sobre a tema do painel: **Quais são os factores chaves a considerar para a gestão e sustentabilidade dos serviços públicos de saúde?**
- A resposta relevante para a questão anterior é a seguinte: o primeiro passo para superar o tipo de desorçamentação retratado aqui, nomeadamente os seus efeitos negativos em termos da eficiência, eficácia e economicidade preconizadas pelo SISTAFE, é reconhecer o pântano em que a Saúde e outros sectores públicos estão mergulhados. **Um pântano profundamente contaminado por más práticas de gestão financeira e orçamental; práticas que drenam recursos indevidamente, contrariam, violam e corroem os princípios e procedimentos estabelecidos na legislação em vigor.**
- Muito do que se tem dito sobre o impacto da recente crise financeira em Moçambique não passa de **um exercício perigoso de negação da oportunidade impar que temos, para livrar o sistema orçamental público de práticas especulativas, nocivas e contrárias as indispensáveis reformas que urge implementar. Só assim poderemos prepararmo-nos para responder realisticamente à demanda de serviços públicos decorrentes do crescimento demográfico, entre vários outros.** Será a consciência da doença e o conhecimento do erro, referidos na citação inicial, suficientes para aceitarmos a cura e a verdade? O tempo dirá.

28/08/2018

16