



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

Transparência e Integridade no Sector Público

# FINANÇAS PÚBLICAS



03 de Junho de 2026 | Edição nº 4 | Distribuição Gratuita | [www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org)

## MOÇAMBIQUE ESTAGNADO NO RANKING DO INQUÉRITO AO ORÇAMENTO ABERTO (OBS) 2025

Os resultados da 10.<sup>a</sup> edição confirmam um padrão de estagnação: a transparência insuficiente, a participação pública insuficiente e fiscalização limitada.

Por: Gift Essinalo\*

### 1. CONTEXTO

O Inquérito ao Orçamento Aberto (Open Budget Survey, OBS), do International Budget Partnership, é o único instrumento independente e comparativo que mede, a partir de factos observáveis, o grau de abertura do processo orçamental. A 10.<sup>a</sup> edição abrangeu 82 países e reportou a situação verificada até 31 de Dezembro de 2024. A avaliação assenta em três dimensões ou pilares: transparência orçamental (109 indicadores sobre 8 documentos-chave<sup>1</sup>), participação pública [18 indicadores, segundo os princípios da Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)] e fiscalização (18 indicadores sobre o papel do legislativo e da auditoria).

Dos 100 pontos possíveis para cada pilar, Moçambique obteve 48 na transparência, 13 na participação pública e 41 na fiscalização. Na 9.<sup>a</sup> edição, OBS 2023, Moçambique havia registado uma pontuação de 47 para a transparência, 15 na participação pública e 41 na fiscalização. Portanto, os resultados desta edição (10.<sup>a</sup>) consolidam um quadro de estagnação. Apesar de sete dos oito documentos orçamentais avaliados terem sido publicados, isso ocorreu sem o devido acompanhamento público para o escrutínio, sem participação pública e sem mecanismos robustos de fiscalização do processo orçamental.

A avaliação do OBS 2025 ocorreu num contexto particularmente sensível para Moçambique, marcado pelo período pós-eleitoral e pelas manifestações desencadeadas em contestação dos resultados eleitorais. Este ambiente de instabilidade política e social produziu efeitos económicos relevantes, afectando o ritmo de crescimento da actividade económica e agravando as pressões sobre a gestão das finanças públicas.

<sup>1</sup> (i) Declaração Pré-Orçamental ≈ Cenário Fiscal de Médio Prazo; (ii) Proposta do Executivo ≈ Proposta do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE), (iii) Orçamento Aprovado ≈ PESOE aprovado, (iv) Orçamento Cidadão, Relatórios Durante o Ano ≈ Balanços do PESOE (I, II e III), (v) Revisão Semestral ≈ Não produzido em Moçambique, corresponde ao (vi) Relatório de Meio Ano, com a diferença desta ter previsões macroeconómicas até meio do ano, (vii) Relatório de Fim do Ano ≈ Conta Geral do Estado e (viii) Relatório de Auditoria.

Em caso de dúvidas e mais informações contacte: [gift.essinalo@cipmoz.org](mailto:gift.essinalo@cipmoz.org)

Neste quadro, a abertura orçamental assume relevância acrescida, não apenas como princípio de boa governação, mas como instrumento essencial para reforçar a confiança pública, promover a estabilidade institucional e melhorar a qualidade da gestão fiscal.

## 2. AVANÇOS E RETROCESSOS NOS PRINCIPAIS SUBINDICADORES

A leitura desagregada por dimensão mostra onde o país progrediu, onde recuou e onde permanece imóvel.

### Transparência (48/100): Insuficiente

O pilar de transparência registou um avanço residual de 1 ponto, relativamente a edição 2023 na qual o país obteve a pontuação de 47 pontos.

A pontuação supera a média da África Subsariana (38) e a de países como Angola e Zâmbia, mas mantém-se 13 pontos abaixo do limiar de suficiência (61) e a larga distância da África do Sul (82), a referência regional.

Desde 2015, o índice progrediu dez pontos (38 para 48). No entanto, esses ganhos resultaram da disponibilização dos documentos e não da qualidade da informação neles contida. Dos oito documentos-chave, a Revisão Semestral não é produzida, constituindo uma das maiores lacunas estruturais da transparência orçamental no país.

**Tabela 1:** Disponibilidade pública de documentos orçamentais em Moçambique, 2015-2025.

No.	Documento	2015	2017	2019	2021	2023	2025
1	Declaração Pré-Orçamental	●	●	●	●	●	●
2	Proposta de Orçamento do Executivo	●	●	●	●	●	●
3	Orçamento Aprovado	●	●	●	●	●	●
4	Orçamento Cidadão	●	●	●	●	●	●
5	Relatórios Durante o Ano	●	●	●	●	●	●
6	Revisão Semestral	●	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
7	Relatório de Fim do Ano	●	●	●	●	●	●
8	Relatório de Auditoria	●	●	●	●	●	●

Fonte: OBS 2025.

A Proposta de Orçamento (44 pontos) e o Relatório de Auditoria (33) figuram entre os mais fracos. Os Relatórios Intercalares (78) e o Orçamento do Cidadão (75) estão entre os mais robustos. O défice concentra-se, portanto, nos documentos centrais para a decisão e para a prestação de contas.

Apesar de maior parte dos documentos serem publicados, a limitação em termos de informação publicada constitui o principal entrave para melhoria na pontuação. Por exemplo, os documentos orçamentais não apresentam o perfil da dívida pública – maturidade, taxas de juros, entre outros. A ausência desses dados não permite, ao público, a partir destes documentos, analisar os riscos das finanças públicas associados ao endividamento público.

### Participação pública (13/100): Insuficiente

A participação pública continua a ser um dos pilares com desempenho mais fraco ao longo das várias edições do OBS. Em relação à avaliação de 2023, Moçambique registou um recuo de 2 pontos, passando a obter 13 pontos.

A pontuação do país encontra-se 3 pontos abaixo da média da África Subsariana, fixada em 16 pontos. No contexto regional, Moçambique permanece abaixo dos países com melhor desempenho nesta dimensão, com destaque para a África do Sul (28), Angola e Zimbabwe (22), Malawi (20) e Zâmbia (19).

A leitura por fase do ciclo orçamental mostra igualmente desequilíbrios importantes. Na fase de formulação do orçamento, liderada pelo Executivo, o país regista 13 pontos. Na fase de aprovação, liderado pela Assembleia da República, a pontuação sobe para 22. Em contraste, nas fases de Execução e Auditoria, o país não apresenta qualquer mecanismo formal de envolvimento público, registando zero pontos em ambas.

Estes resultados mostram que o país continua com espaços muito limitados de participação do cidadão no processo orçamental, sobretudo nas fases em que os recursos são efectivamente executados e fiscalizados. Na prática, persistem reduzidos canais institucionais para que a sociedade acompanhe, influencie ou escrutine a aplicação dos recursos públicos durante a execução do orçamento.

### **Fiscalização (41/100): Limitada**

A pontuação composta do pilar de fiscalização continua estagnada em 41 pontos, tal como a avaliação de 2023.

A fiscalização Legislativa, exercida pela Assembleia da República, obtém 36 pontos (fraca); a de Auditoria, a cargo do Tribunal Administrativo, alcança 50 (limitada). Essa pontuação é a mesma que foi obtida na avaliação de 2023

Em ambos os casos, a pontuação fica aquém do patamar de adequação (61). Acresce-se a ausência de uma Instituição Fiscal Independente, órgão técnico e apartidário que reforçaria o escrutínio da política fiscal perante o Executivo e o Parlamento.

## **3. QUESTÕES PRIORITÁRIAS PARA MELHORIA**

A recuperação da posição de Moçambique depende menos de novos documentos e mais da qualidade do conteúdo, da abertura efectiva à sociedade e da independência das instituições de controlo. Sete prioridades concentram o maior potencial de melhoria. Seis são possíveis de implementar a curto prazo, enquanto a última constitui uma reforma estrutural e legal do sistema.

### **✓ Produzir a Revisão Semestral**

A Revisão Semestral (mid-year review) é o documento que, a meio do exercício orçamental, actualiza a execução face ao orçamento aprovado. Reavalia os pressupostos macroeconómicos, revê as projecções de receita e de despesa para o resto do ano e actualiza a situação da dívida. O documento permite ao público e ao Parlamento verificar se a execução decorre conforme o aprovado e detectar desvios, como quebras de receita ou derrapagens de despesa, a tempo útil para fazer as correções. Moçambique integra o grupo restrito de países que simplesmente não a produzem. A sua elaboração e publicação em tempo útil fecharia a maior lacuna documental do sistema e elevaria, de imediato, a pontuação de transparência.

### ✓ **Melhorar a informação disponibilizada nos documentos**

O problema da transparência reside no conteúdo.

Os documentos orçamentais devem apresentar dados plurianuais para receitas, despesas e dívida pública: valores realizados em anos anteriores, estimativa do ano corrente e projecções para os dois exercícios seguintes (BY+2). A série plurianual permite avaliar as tendências e a sustentabilidade das contas, em substituição de uma fotografia isolada de um único ano. A inclusão de cenários macroeconómicos na Proposta de Orçamento corrigiria parte da fragilidade que lhe vale apenas 44 pontos.

Adicionalmente, a informação sobre a dívida pública deve conter detalhe próprio. Os documentos devem divulgar o perfil completo da dívida: o stock e a sua composição (interna e externa), a estrutura de maturidades (prazos), a identificação dos credores (bilaterais, multilaterais e comerciais) e o tipo de taxa de juro associada a cada instrumento (fixa ou variável), com as respetivas condições. Sem este nível de desagregação, torna-se impossível avaliar o risco de refinanciamento, a exposição à variação das taxas de juro e a sua própria sustentabilidade.

Apesar dessas informações serem produzidos e publicados, num outro documento, o que a avaliação sugere é que elas deveriam constar do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) e da Conta Geral do Estado (CGE).

### ✓ **Documentar os contributos dos cidadãos nos documentos orçamentais**

Uma das lacunas identificadas na avaliação reside na ausência de evidência sobre o modo como os contributos dos cidadãos estão refletidos nos documentos orçamentais e no debate parlamentar. A Assembleia da República e os ministérios sectoriais convidam o público a participar nos seus eventos, nos quais recolhem contribuições. Mas, raramente fica registado se esses contributos foram acolhidos nas versões finais dos documentos ou de que forma os mesmos foram utilizados. A consulta esgota-se na recolha, sem retorno ao cidadão.

A correção passa por prestar contas da própria participação: registar os contributos recebidos, identificar os que foram incorporados e fundamentar os que foram afastados. Este retorno converte a consulta em diálogo efectivo e constitui condição para que a participação pontue na avaliação. Sem ligação visível entre o que o cidadão propõe e o que o Estado decide, o convite à participação permanece apenas como um gesto formal e não como uma intenção genuína de necessidade de audição da opinião pública.

### ✓ **Reforçar o escrutínio Parlamentar ao longo do ciclo orçamental**

A Assembleia da República deve reforçar o seu papel no processo orçamental, promovendo o debate sobre a política orçamental antes da apresentação da Proposta de Orçamento do Estado, assegurando a análise da proposta pelas comissões especializadas com publicação dos respectivos pareceres, bem como acompanhando a execução orçamental ao longo do exercício, mediante a divulgação pública dos relatórios de monitoria produzidos.

### ✓ **Institucionalizar a participação pública na execução orçamental**

A fase de execução é a menos pontuada pelo facto de não beneficiar de mecanismos formais de participação.

O sector da saúde oferece um modelo que, se formalizado e replicado para outros sectores, poderia fechar essa lacuna. A Plataforma Nacional Alargada dos Conselheiros do Ministro da Saúde, criada em 2025, reúne organizações da sociedade civil, ordens e associações profissionais, líderes comunitários e

religiosos, o sector privado, jornalistas para discutir o sector, identificar lacunas e propor melhorias. O valor do exemplo está também na sua limitação. A plataforma resultou de uma decisão do ministro em funções e depende da sua vontade. Nada garante a continuidade sob outra liderança. Para que a participação conte como mecanismo efectivo, este tipo de plataforma deve ser oficial, estar consagrado na lei e funcionar de forma permanente, com independência face a quem ocupa o cargo. Replicada ao processo orçamental, sobretudo à execução, um mecanismo legislado deste género abriria à sociedade a fase em que as decisões de despesa se concretizam.

#### ✓ **Garantir a independência financeira do Tribunal Administrativo**

A eficácia da auditoria externa depende da independência do órgão que a exerce. O financiamento do Tribunal Administrativo não deve depender da vontade do Executivo, sob pena de o auditado controlar os recursos de quem o audita. Importa criar um mecanismo que blinde o seu orçamento dessa discricionariedade: uma dotação ancorada na lei ou aprovada diretamente pela Assembleia da República, a coberto de cortes ou retenções por decisão administrativa.

A esta garantia deve-se somar a revisão dos seus processos por entidade independente. Em conjunto, estas medidas reforçariam a independência da auditoria, hoje avaliada em 50 pontos.

#### ✓ **Criar um Instituição Fiscal Independente**

Uma das boas práticas adoptadas a nível internacional tem sido a criação de Instituições Fiscais Independentes (IFI). Uma Instituição Fiscal Independente é um organismo público, técnico e apartidário que produz análise objectiva sobre as finanças públicas e a política orçamental. Não decide nem executa o orçamento. O seu papel consiste em informar o Governo, o Parlamento e os cidadãos, contribuindo para elevar a qualidade do debate orçamental.

O seu papel inclui a elaboração ou validação das projecções macroeconómicas e de receita, despesa e dívida que sustentam o orçamento; verificação do cumprimento das regras orçamentais; avaliação da sustentabilidade das contas a médio e longo prazo; e estimação do custo das medidas de política. A sua força reside na credibilidade técnica e na independência, não em poderes coercivos.

A principal diferença face ao Tribunal Administrativo, ou Tribunal de Contas, reside no mandato e no momento da intervenção. O Tribunal exerce um controlo *ex post*: audita e aprecia a legalidade e regularidade das contas públicas depois de os recursos terem sido utilizados, desempenhando uma função jurisdicional e dispondo de poderes de responsabilização. A IFI actua *ex ante* e de forma contínua, examinando pressupostos macroeconómicos, projecções orçamentais e sustentabilidade fiscal antes e durante a execução orçamental, sem julgar contas nem aplicar sanções. Enquanto o Tribunal olha sobretudo para trás, avaliando como o dinheiro foi gasto, a IFI olha para a frente, avaliando a credibilidade e a sustentabilidade da política orçamental. São, por isso, funções complementares e não substituíveis.

Existem vários exemplos internacionais. Nos Estados Unidos, o Congressional Budget Office (CBO), criado em 1974, apoia o Congresso, com destaque para a estimativa do custo da legislação. No Reino Unido, o Office for Budget Responsibility (OBR), criado em 2010, é responsável pelas previsões oficiais e pela avaliação do cumprimento das regras orçamentais. Em Portugal, o Conselho das Finanças Públicas (CFP), em funções desde 2012, acompanha a sustentabilidade e a conformidade da política orçamental. No Brasil, a Instituição Fiscal Independente foi criada em 2016, junto do Senado Federal. Outros exemplos incluem os Países Baixos, com o CPB desde 1945, bem como Suécia, Canadá, Irlanda

e Chile. Em África, a África do Sul e o Quénia dispõem igualmente de gabinetes parlamentares de orçamento com funções semelhantes.

Em Moçambique, uma IFI acrescentaria uma camada adicional de escrutínio técnico e apartidário ao ciclo orçamental, complementando o papel desempenhado pelo Tribunal Administrativo.

#### 4. SÍNTESE

O quadro seguinte resume a posição por pilar, a evolução face a 2023 e a prioridade de melhoria associada.

Pilar	2023	2025	Tendência	Prioridade de melhoria
<b>Transparência</b>	47	<b>48</b>	▲ +1	Produzir a Revisão Semestral e enriquecer o conteúdo dos documentos.
<b>Participação Pública</b>	15	<b>13</b>	▼ -2	Institucionalizar, por lei, plataformas de participação pública na execução orçamental.
<b>Fiscalização</b>	41	<b>41</b>	= 0	Blindar o financiamento do Tribunal Administrativo e criar uma Instituição Fiscal Independente (IFI).

Uma leitura conjunta dos resultados do OBS 2025 evidencia que Moçambique permanece estagnado, num nível ainda insuficiente de abertura orçamental. Embora se observem progressos na transparência, sobretudo ao nível da publicação dos documentos orçamentais, estes avanços não têm sido acompanhados por melhorias equivalentes na participação pública, particularmente nas fases de execução do orçamento e de fiscalização.

A ausência de espaços formais e efectivos de participação nestas etapas continua a limitar o envolvimento dos cidadãos no acompanhamento da gestão dos recursos públicos, reduzindo as oportunidades de escrutínio, diálogo e responsabilização. Este cenário enfraquece a ligação entre o orçamento e os cidadãos, comprometendo a confiança pública e restringindo o contributo que uma participação mais activa pode trazer para a qualidade da governação fiscal.

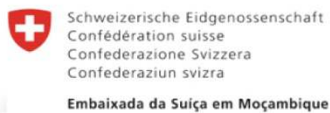
O principal desafio continua, por isso, a ser a transformação da publicação de documentos em informação útil e acessível, acompanhada de mecanismos institucionalizados de participação, escrutínio independente e prestação efectiva de contas ao longo de todo o ciclo orçamental.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

Parceiros:



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autora:** Gift Essinalo

**Revisão de pares:** Teresa Boene

**Revisão Linguística:** Samuel Monjane

**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](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique)@CIP.Mozambique [i](https://www.instagram.com/CIPMoz)@CIPMoz  
[www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique