



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

Transparência e Integridade no Sector Público

FINANÇAS PÚBLICAS



18 de Outubro de 2026 | Edição nr. 6 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

FINANCIAMENTO DO BDM COM RECEITAS EXTRACTIVAS PODE AUMENTAR A PRESSÃO SOBRE O ORÇAMENTO DO ESTADO

Por: Gift Essinalo*

1. Introdução

Através da Lei n.º 17/2026, de 15 de Junho, o Governo criou o Banco de Desenvolvimento de Moçambique (BDM) com a finalidade de financiar projectos estruturantes e infraestruturas estratégicas. Entre as nove fontes de financiamento previstas no artigo 41 da mesma lei, e reproduzidas no artigo 26 do respectivo Regulamento, destaca-se a afectação de uma percentagem das receitas provenientes do sector extractivo, nos termos da alínea g), e as dotações do Orçamento do Estado, nos termos da alínea h).

A utilização de receitas provenientes de recursos naturais não renováveis para financiar investimentos produtivos é, em princípio, justificável, desde que respeite as regras de afectação e utilização a que estas receitas já se encontram sujeitas. A Lei n.º 1/2024, de 9 de Janeiro, que criou o Fundo Soberano de Moçambique (FSM), e o respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 13/2024, de 5 de Abril, estabelecem as regras de repartição das receitas de petróleo e gás abrangidas pelo Fundo. Por sua vez, as receitas da actividade mineira e dos projectos não abrangidos pelo FSM, como o gás de Pande e Temane, integram, em regra, o Orçamento do Estado (OE), sem prejuízo das parcelas legalmente destinadas ao desenvolvimento local.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 30 do Regulamento da Lei do BDM, aprovado pelo Decreto n.º 59/2026, de 17 de Setembro (doravante designado por Regulamento), determinam que a percentagem das receitas extractivas destinada ao Banco seja fixada anualmente na Lei do Orçamento do Estado, incidindo sobre receitas fiscais e não fiscais provenientes da actividade extractiva, sem prejuízo das afectações legalmente estabelecidas a favor de outros fundos públicos.

A questão central é que a afectação destas receitas ao BDM não representa a mobilização de recursos adicionais para o Estado mas sim uma alteração na forma como parte dos recursos do OE será utilizada. Em vez de financiarem directamente investimentos públicos através do Orçamento, estes recursos passam a ser transferidos para o BDM, que, por sua vez, os canaliza para os projectos de investimento.

Em caso de dúvidas e mais informações contacte: gift.essinalo@cipmoz.org

Esta alteração merece particular atenção porque a parcela das receitas de petróleo e gás destinada ao OE, ao abrigo do n.º 2 do artigo 12 da Lei n.º 1/2024, já está orientada para o financiamento de investimentos domésticos em áreas prioritárias em linha com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, que inclui infraestruturas, agricultura, indústria e energias renováveis, sectores que também integram o mandato do BDM. Por sua vez, as receitas provenientes da exploração de gás natural em Pande e Temane e da actividade mineira, que não integram o perímetro do Fundo Soberano, constituem receitas do Orçamento do Estado destinadas ao financiamento das despesas públicas em geral, incluindo despesas de funcionamento e de investimento, sem prejuízo das afectações específicas previstas na legislação.

Neste contexto, a transferência de parte dessas receitas para o Banco pode reduzir os recursos disponíveis no OE para financiar directamente outras prioridades de investimento público, incluindo os sectores sociais, caso não existam fontes de financiamento compensatórias. Além disso, a intermediação do BDM introduz etapas adicionais de análise, gestão e desembolso susceptíveis de gerar custos administrativos e financeiros, reduzindo potencialmente o montante que chega efectivamente aos projectos. Acresce-se que esta opção transfere parte das decisões sobre a aplicação dos recursos públicos do processo de execução orçamental directa, sujeito ao escrutínio parlamentar, para uma instituição com mecanismos próprios de gestão e prestação de contas. Tal situação pode dificultar o acompanhamento da sua utilização e aumentar a exposição do Estado a riscos financeiros.

A intermediação do BDM pode, ainda assim, apresentar vantagens económicas se permitir mobilizar financiamento adicional, melhorar a selecção e gestão dos projectos e assegurar a recuperação e reutilização dos recursos concedidos sob a forma de crédito. Assim, a questão não reside na utilização das receitas extractivas para financiar o desenvolvimento económico, mas em determinar se a sua canalização através do BDM oferece benefícios que justifiquem os custos e riscos adicionais, comparativamente ao financiamento directo pelo OE.

A presente nota analisa as implicações fiscais e económicas da afectação de receitas extractivas ao BDM, com destaque para o custo de oportunidade para o OE, os custos de intermediação, os riscos financeiros e os desafios de transparência e prestação de contas. Pretende-se avaliar em que condições este mecanismo de financiamento poderá gerar benefícios económicos e sociais superiores aos que seriam alcançados com a aplicação directa dos mesmos recursos através do Orçamento do Estado.

2. Enquadramento legal e implicações orçamentais

2.1. Afectação de receitas extractivas ao financiamento do BDM

O artigo 41 da Lei n.º 17/2026 e o artigo 26 do Regulamento estabelecem nove fontes de financiamento do BDM. Essas fontes incluem os capitais próprios, empréstimos e doações de parceiros, recursos de instituições da administração indirecta do Estado e do Sector Empresarial do Estado, receitas próprias, incorporação de resultados positivos, uma percentagem da carteira de investimentos da segurança social, uma percentagem das receitas do sector extractivo, dotações do Orçamento do Estado (OE) e outras fontes legalmente permitidas.

Quanto às receitas do sector extractivo, o artigo 30 do Regulamento, que concretiza a alínea g) do artigo 41 da Lei, determina que a percentagem a canalizar para o BDM seja fixada

anualmente na Lei do OE (n.º 1). A base de incidência compreende as receitas fiscais e não fiscais do Estado provenientes da actividade extractiva, salvaguardando as afectações legalmente estabelecidas a favor de outros fundos públicos (n.º 2). Os recursos transferidos destinam-se exclusivamente ao financiamento de projectos estruturantes e infraestruturas estratégicas, não podendo ser utilizados em despesa corrente. A sua aplicação deve ser divulgada anualmente no relatório de gestão e contas do banco (n.º 4).

Apesar destas salvaguardas, o Regulamento deixa duas questões relevantes por esclarecer:

- (i) Não identifica expressamente as rubricas de receita que integram a base de cálculo, nem estabelece critérios para a determinação da percentagem anual das receitas extractivas a afectar ao BDM;**
- (ii) Não esclarece em que medida a transferência de receitas do sector extractivo para o BDM, efectuada por via de dotação orçamental (n.º 1 do artigo 30 do Regulamento), se distingue, na prática, das dotações do Orçamento do Estado, igualmente previstas como fonte de financiamento do Banco na alínea h) do artigo 26 do Regulamento, correspondente à alínea h) do artigo 41 da Lei.**

Esta indefinição pode resultar na criação de duas vias de financiamento de investimentos públicos com recursos provenientes da mesma origem, o Orçamento do Estado, sem que estejam claramente demonstradas as vantagens de as manter separadas. Acresce-se que a afectação de uma percentagem de receitas a uma entidade determinada constitui uma consignação de receitas, que excepciona o princípio da não consignação consagrado na alínea f) do n.º 1 do artigo 20 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro (Lei do SISTAFE). A excepção é legalmente admissível por resultar de lei especial (alínea d) do n.º 2 do mesmo artigo). O seu custo reside na redução da flexibilidade do Orçamento para afectar recursos entre prioridades concorrentes, razão pela qual a consignação deve ser justificada por benefícios demonstráveis.

Do ponto de vista económico, a canalização de parte das receitas extractivas para o BDM pode reduzir os recursos disponíveis para financiar directamente outras prioridades do Orçamento do Estado, nomeadamente os sectores da saúde, educação, segurança e acção social e infraestruturas. Sendo os recursos orçamentais fungíveis, a consignação formal de receitas extractivas não altera o volume total de recursos do Estado. Altera apenas a ordem de prioridade com que esses recursos são afectados. Assim, torna-se necessário demonstrar que o financiamento através do BDM oferece vantagens económicas e financeiras relativamente à aplicação directa desses recursos pelo Estado.

A fixação anual da percentagem das receitas extractivas destinada ao BDM, através da Lei do OE, permite a apreciação parlamentar e comporta, simultaneamente, riscos. Na ausência de critérios objectivos para a sua determinação, a percentagem poderá ficar sujeita a decisões influenciadas por interesses políticos de curto prazo, particularmente em anos eleitorais, em detrimento das prioridades de desenvolvimento. Esta possibilidade pode comprometer a eficiência na afectação dos recursos públicos, sobretudo quando as decisões de financiamento não resultam de uma avaliação das necessidades de investimento e da capacidade financeira do Estado.

Adicionalmente, a definição anual da percentagem não assegura previsibilidade quanto aos recursos que o BDM poderá receber nos exercícios seguintes, dificultando o planeamento financeiro e a programação dos investimentos. Esta limitação é particularmente relevante

para uma instituição vocacionada para o financiamento de projectos de médio e longo prazos, que exigem fontes de financiamento relativamente estáveis e previsíveis.

2.2. Afectação das receitas extractivas ao BDM e implicações para o Orçamento do Estado

2.2.1. Receitas no perímetro do Fundo Soberano

A Lei n.º 1/2024, de 9 de Janeiro, que cria o FSM, estabelece o destino das receitas do gás natural liquefeito das Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma e dos futuros projectos de desenvolvimento e produção de petróleo e gás (artigo 5, n.º 1). Entre as receitas abrangidas incluem-se o imposto sobre a produção de petróleo, o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, as mais-valias, os bónus de produção e a partilha do petróleo-lucro (artigo 5, n.º 2). Antes da sua repartição, os recursos são depositados numa Conta Transitória.

Nos primeiros quinze anos de operacionalização do FSM, a lei determina que 40% das receitas projectadas sejam canalizadas para o Fundo e 60% para o Orçamento do Estado (OE). A partir do décimo sexto ano, a repartição passa a ser de 50% para cada componente (artigo 8, n.º 4). O Decreto n.º 13/2024, de 5 de Abril, estabelece que as transferências da Conta Transitória se destinam exclusivamente à conta do FSM e à componente do OE na CUT. As receitas que excedam o montante projectado para o OE revertem para o Fundo, nos termos do n.º 6 do artigo 8 da Lei n.º 1/2024.

Deste enquadramento resultam duas implicações: a primeira é que a parcela destinada ao FSM está sujeita ao regime próprio do Fundo e não pode ser canalizada para o BDM; a segunda é que a parcela que entra no OE por via da Conta Transitória pode, nos termos da alínea g) do artigo 41 da Lei do BDM e do artigo 30 do respectivo Regulamento, ser utilizada para financiar as actividades do Banco.

O n.º 2 do artigo 12 da Lei do FSM determina que os investimentos domésticos financiados pela parcela das receitas afectas ao OE se destinem a áreas prioritárias em linha com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, que inclui infraestruturas, agricultura, energias renováveis e indústria. Estas áreas coincidem, em grande medida, com as atribuições do BDM previstas no n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 17/2026. Assim, a afectação de uma parte dessas receitas ao Banco não representa, por si só, mais recursos para o investimento. Significa, antes, que recursos já disponíveis para financiar projectos através do OE passam a ser administrados por outra instituição. Daqui resulta uma dupla consignação: receitas que a Lei do FSM já orienta para o investimento em áreas prioritárias, parte delas voltam a ser consignadas, agora a uma entidade específica, o BDM.

Esta alteração pode tornar o financiamento do investimento mais oneroso, na medida em que introduz uma etapa adicional na aplicação dos recursos públicos. Actualmente, as receitas do sector extractivo são canalizadas para o OE, a partir do qual podem financiar directamente projectos de investimento público. Com o BDM, os recursos passam a percorrer um circuito adicional de análise, gestão e desembolso susceptível de gerar custos administrativos e financeiros. Caso estes custos não sejam devidamente controlados, poderão absorver parte dos recursos transferidos pelo OE fazendo com que o montante efectivamente aplicado nos projectos seja inferior ao valor inicialmente disponibilizado ao Banco. Além do custo de intermediação, a afectação de parte dessas receitas ao BDM reduz os recursos disponíveis

no OE para financiar directamente outras prioridades de investimento público, caso não existam fontes de financiamento compensatórias.

A proposta do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) para 2027 ilustra esta preocupação. Com vista à realização do capital social do BDM, a dotação destinada às operações financeiras aumenta de 1.557,0 milhões de meticais para 8.952,6 milhões de meticais, enquanto a despesa prevista para investimento público diminui de 100.842,4 milhões para 79.567,3 milhões de meticais. As operações financeiras aumentam, assim, 7.395,6 milhões de meticais, enquanto o investimento público diminui 21.275,1 milhões de meticais (21,1%). O acréscimo das operações financeiras equivale a cerca de 35% da redução do investimento. Embora estes dados não permitam estabelecer uma relação directa de causalidade entre os dois movimentos, evidenciam um aumento significativo das operações financeiras num contexto de redução da despesa de investimento, levantando questões sobre as implicações da capitalização do BDM para o financiamento directo do investimento público. A realização do capital social corresponde à fonte relativa aos capitais próprios, prevista na alínea a) do artigo 41 da Lei e na alínea a) do artigo 26 do Regulamento, e não à afectação de receitas extractivas da alínea g) dos mesmos artigos. Os dados disponíveis não permitem, por isso, identificar que parte da dotação é financiada por receitas extractivas, o que ilustra a dificuldade de rastreio assinalada na Caixa A.

Portanto, a canalização destes recursos através do BDM só se justifica economicamente se os benefícios da sua intervenção superarem os custos adicionais de intermediação e apresentarem vantagens concretas face ao financiamento directo pelo Estado, nomeadamente a mobilização de recursos financeiros adicionais, a melhoria da selecção e gestão dos projectos e a recuperação dos financiamentos concedidos sob a forma de crédito. Caso contrário, corre-se o risco de criar um circuito de financiamento mais longo e oneroso, sem ganhos efectivos de eficiência na aplicação de recursos públicos que poderiam ser directamente utilizados pelo Orçamento do Estado para financiar investimentos de desenvolvimento económico.

2.2.2. Receitas fora do perímetro do Fundo Soberano

Fora do perímetro do FSM ficam as receitas da actividade mineira e as dos projectos petrolíferos que não se enquadram no artigo 5 da Lei n.º 1/2024, como o gás de Pande e Temane. A Lei n.º 17/2026 não esclarece se a alínea g) do artigo 41 incide sobre estas receitas, sobre as do gás natural liquefeito do Rovuma ou sobre ambas; o n.º 2 do artigo 30 do Regulamento refere apenas as receitas fiscais e não fiscais do Estado provenientes da actividade extractiva, sem fazer a distinção entre os dois perímetros. Neste perímetro, a receita divide-se em duas partes com regimes distintos: uma parcela consignada ao desenvolvimento local e um remanescente que financia o Orçamento.

A parcela consignada resulta da lei: 10% das receitas do imposto sobre a produção mineira e do imposto sobre a produção de petróleo destinam-se ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades onde os empreendimentos se localizam (artigo 20 da Lei n.º 20/2014, Lei de Minas, e artigo 48 da Lei n.º 21/2014, Lei de Petróleos, na redacção das Leis n.º 15/2022 e n.º 16/2022).

O remanescente constitui a maior parte da receita extractiva fora do FSM. Compreende os 90% do imposto sobre a produção que não se destinam ao desenvolvimento local, o imposto sobre o rendimento das empresas mineiras e petrolíferas, as demais receitas fiscais

específicas do sector, as taxas e licenças e as receitas não fiscais, como os dividendos de participações do Estado.

Estas receitas, por não terem um destino específico previamente definido integram o Orçamento do Estado (OE) como receitas gerais e financiam, em conjunto com as restantes receitas públicas, despesas com pessoal, bens e serviços, transferências, serviço da dívida e investimento público. A sua exclusão do perímetro do Fundo Soberano de Moçambique (FSM) permite que continuem disponíveis para financiar as despesas correntes e de investimento do Estado. Nestas condições, a afectação de parte dessas receitas ao BDM pode reduzir os recursos disponíveis para outras prioridades orçamentais e aumentar a pressão sobre as finanças públicas. Caso não seja compensada por receitas adicionais, por uma redução de outras despesas ou por retornos financeiros suficientes, esta transferência poderá agravar o défice orçamental ou, quando classificada como operação financeira, aumentar as necessidades de financiamento do Estado.

Esta situação torna-se particularmente relevante caso o Estado tenha de recorrer ao endividamento público para compensar os recursos transferidos ao BDM. Nesse cenário, o financiamento do Banco passa a ter um custo adicional para o Estado, correspondente aos juros e demais encargos da dívida contraída. Assim, para que esta opção seja economicamente justificável, os benefícios adicionais gerados pela intervenção do BDM devem superar os custos do endividamento e da intermediação financeira. Caso contrário o Estado poderá acabar por contrair dívida e suportar encargos financeiros para capitalizar uma instituição que utiliza recursos públicos que poderiam financiar directamente outras prioridades do Orçamento do Estado.

Neste caso, o risco não decorre apenas da transferência inicial, mas também da incerteza quanto à capacidade do banco para gerar benefícios económicos e fiscais superiores aos que resultariam da aplicação directa das mesmas receitas em infraestruturas, saúde, educação, protecção social ou outros investimentos públicos prioritários.

Caixa A. Duplicação na previsão das fontes de financiamento do BDM

A Lei n.º 17/2026 e o respectivo Regulamento prevêem o financiamento do BDM através de duas fontes aparentemente distintas, nomeadamente uma percentagem das receitas do sector extractivo e as dotações do Orçamento do Estado (OE), previstas nas alíneas g) e h) do artigo 41 da Lei e do artigo 26 do Regulamento. Contudo, ambas são canalizadas para o Banco por via de dotação orçamental, sendo a percentagem das receitas extractivas fixada anualmente na Lei do Orçamento do Estado (n.º 1 do artigo 30 do Regulamento), o que levanta dúvidas quanto à necessidade de as estabelecer separadamente.

Esta distinção torna-se ainda menos clara pelo facto de as dotações do OE poderem ser financiadas por todas as receitas públicas, incluindo as provenientes do sector extractivo. Assim, ao prever uma percentagem específica das receitas extractivas e, simultaneamente, dotações gerais do OE, a legislação não esclarece se estas últimas também poderão incluir receitas extractivas ou se deverão ser financiadas exclusivamente por outras fontes.

Na prática, esta indefinição cria o risco de sobreposição entre as duas fontes de financiamento, dificultando a identificação do montante efectivamente proveniente do sector extractivo daquele financiado pelas restantes receitas públicas. Embora isso não signifique necessariamente que os mesmos recursos sejam transferidos duas vezes, a ausência de uma separação clara pode comprometer a transparência e a prestação de contas sobre a origem dos recursos atribuídos ao BDM.

Neste sentido, há necessidade de se clarificar se as dotações gerais do OE constituem uma fonte de financiamento adicional à percentagem das receitas extractivas ou se ambas podem recorrer às mesmas receitas, assegurando a identificação e a contabilização separada dos recursos transferidos ao Banco.

3. Condições em que a intermediação do BDM acrescenta valor

Os riscos fiscais e económicos associados à afectação de recursos do Orçamento do Estado (OE) ao BDM levantam uma questão fundamental sobre as vantagens da sua intermediação. O financiamento através do Banco só se justifica economicamente se produzir benefícios que não seriam alcançados, ou que seriam obtidos a custos superiores, através da execução orçamental directa.

Neste contexto, a intermediação do BDM pode acrescentar valor em quatro condições: a primeira é a possibilidade de reutilização dos recursos, uma vez que a concessão de crédito reembolsável permite recuperar o capital emprestado e voltar a aplicá-lo em novos projectos, ao contrário da despesa orçamental directa, que não gera necessariamente fluxos financeiros recuperáveis; a segunda corresponde à capacidade de mobilizar financiamento privado ou concessional adicional que, sem a intervenção do Banco, dificilmente seria disponibilizado aos projectos; a terceira é diz respeito à melhoria da selecção, estruturação e acompanhamento dos investimentos, contribuindo para maior eficiência na execução e melhores resultados económicos e; a quarta é a capacidade de financiar projectos economicamente viáveis e com potencial de gerar receitas suficientes para assegurar o

reembolso dos financiamentos concedidos, reduzindo a necessidade de subsídios orçamentais.

Estas condições pressupõem um quadro institucional adequado. A literatura sobre bancos nacionais de desenvolvimento, incluindo os inquéritos do Banco Mundial, identifica como elementos centrais de boa governação um mandato claramente delimitado, critérios de elegibilidade e de fixação de preços transparentes, a protecção dos órgãos de gestão face a pressões políticas e a sujeição a supervisão prudencial equivalente à aplicável às restantes instituições de crédito. Na ausência destes requisitos, a intermediação do Banco arrisca-se a reproduzir as fragilidades de selecção e execução do investimento público que pretende corrigir.

A intermediação bancária pode não apresentar vantagens no financiamento de investimentos públicos sem capacidade de gerar receitas próprias ou assegurar o reembolso dos recursos, como estradas rurais sem portagem, escolas e unidades sanitárias públicas. Nestes casos, em que o retorno é essencialmente económico e social, o financiamento directo através do OE pode revelar-se mais adequado. A intervenção do BDM, quando limitada à recepção e transferência de recursos orçamentais para esses projectos, acrescentaria uma etapa de intermediação e potenciais custos administrativos e financeiros, sem benefícios evidentes relativamente à execução directa pelo Estado.

A comparação entre as duas formas de financiamento deve, por isso, considerar os respectivos custos e benefícios. A intermediação do BDM só será economicamente vantajosa se os benefícios adicionais que proporciona, considerados os custos de funcionamento, de intermediação e as perdas de crédito esperadas, superarem os que seriam obtidos com a aplicação directa dos mesmos recursos através do OE. Para avaliar essa vantagem, não basta divulgar o montante recebido pelo Banco e o número de projectos financiados. É necessário demonstrar o investimento adicional viabilizado pela sua intervenção, o financiamento complementar mobilizado, a qualidade e o desempenho da carteira de crédito, as taxas de recuperação dos financiamentos concedidos e os custos associados à disponibilização dos recursos aos projectos.

Importa reconhecer que a concessão de crédito envolve necessariamente riscos, incluindo a possibilidade de incumprimento por parte dos beneficiários. Embora a assunção e gestão destes riscos façam parte da actividade bancária, as perdas daí resultantes podem ter implicações para as finanças públicas, considerando a participação do Estado no capital do BDM. Caso o Banco registre níveis elevados de incumprimento ou perdas significativas de capital, poderá surgir a necessidade de recapitalização com recursos públicos, aumentando a pressão sobre o OE. A experiência das dívidas ocultas, contraídas em 2013 e 2014 pelas empresas ProIndicus, EMATUM e MAM com garantias do Estado não submetidas ao escrutínio parlamentar, e cuja dimensão total foi revelada em 2016, mostra que os passivos de entidades públicas fora do circuito orçamental podem converter-se em encargos de grande dimensão para as finanças públicas.

4. Considerações finais

A análise mostra que a afectação de uma percentagem das receitas extractivas ao BDM, prevista na alínea g) do artigo 41 da Lei n.º 17/2026 e na alínea g) do artigo 26 do Regulamento, não representa, por si só, a mobilização de recursos adicionais para o Estado. Tanto as receitas abrangidas pelo FSM, na sua componente destinada ao OE, como as receitas extractivas fora do perímetro do Fundo, depois de respeitadas as afectações legalmente estabelecidas, integram o circuito orçamental. Assim, a sua transferência para o BDM representa uma alteração na forma de aplicação de recursos públicos que poderiam financiar directamente outras prioridades do OE.

Esta opção apresenta implicações fiscais e económicas relevantes. A primeira relaciona-se ao custo de oportunidade, uma vez que os recursos canalizados para o BDM deixam de estar disponíveis para financiar directamente outras despesas e investimentos públicos, incluindo nos sectores da saúde, educação, infraestruturas e protecção social, caso não existam fontes de financiamento compensatórias. A segunda decorre da introdução de uma etapa adicional de intermediação, que pode aumentar os custos administrativos e financeiros e reduzir a eficiência na aplicação dos recursos. Acrescem-se os riscos associados às eventuais perdas de crédito e às necessidades futuras de recapitalização do Banco, que poderão aumentar a pressão sobre o OE.

A proposta do PESOE para 2027 reforça a pertinência desta preocupação ao prever um aumento significativo das operações financeiras destinadas, entre outras finalidades, à realização do capital social do BDM, num contexto de redução de 21,1% da despesa de investimento público. Embora estes movimentos não permitam estabelecer uma relação directa de causalidade, evidenciam a necessidade de avaliar as implicações da capitalização do Banco para o espaço orçamental disponível para o investimento público.

Do ponto de vista legal, persistem igualmente indefinições quanto à base de cálculo da percentagem das receitas extractivas destinada ao BDM e aos critérios para a sua fixação anual (n.ºs 1 e 2 do artigo 30 do Regulamento). Acresce-se que a afectação constitui uma consignação de receitas, admitida por lei especial como excepção ao princípio da não consignação previsto na Lei do SISTAFE, que reduz a flexibilidade orçamental. A previsão simultânea das receitas extractivas e das dotações do OE como fontes de financiamento, quando ambas são canalizadas por via orçamental, também exige maior clarificação para evitar sobreposições na identificação e contabilização dos recursos. Além disso, a transferência de recursos para uma instituição com mecanismos próprios de gestão e prestação de contas exige garantias de transparência e fiscalização, de modo a não reduzir o escrutínio público sobre a sua utilização.

Estes riscos não significam que o financiamento através do BDM seja necessariamente menos vantajoso do que a execução orçamental directa. A intervenção do Banco pode gerar benefícios relevantes, sobretudo quando permitir mobilizar financiamento adicional, melhorar a selecção e gestão dos projectos e recuperar os recursos concedidos sob a forma de crédito para financiar novos investimentos. A questão central consiste em assegurar que estes benefícios sejam superiores aos custos e riscos fiscais associados à intermediação bancária.

Neste contexto, apresentam-se as seguintes recomendações:

4. 1. Rever e clarificar as fontes de financiamento previstas na Lei do BDM.

A Assembleia da República deve avaliar a necessidade de manter a afectação de receitas extractivas como uma fonte autónoma de financiamento, prevista na alínea g) do artigo 41 da Lei n.º 17/2026, considerando que as dotações do OE já constituem uma fonte de financiamento na alínea h) do mesmo artigo, disposições reproduzidas nas alíneas g) e h) do artigo 26 do Regulamento. Caso se mantenham ambas as disposições, deve ser estabelecida uma distinção clara entre os dois mecanismos, assegurando a identificação e a contabilização separada dos recursos, de modo a evitar sobreposições e reforçar a transparência orçamental.

4.2. Clarificar a base de incidência e os critérios de determinação da percentagem anual.

O Governo deve rever os n.ºs 1 e 2 do artigo 30 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 59/2026, identificando expressamente as rubricas de receitas extractivas abrangidas e salvaguardando as parcelas legalmente destinadas ao FSM e ao desenvolvimento local. A definição anual da percentagem deve obedecer a critérios técnicos, tendo em conta a capacidade financeira do Estado, a necessidades de capitalização do Banco e a prioridades de investimento público. Deve igualmente ser acompanhada por uma avaliação do custo de oportunidade para o OE e de uma programação indicativa de médio prazo que assegure maior previsibilidade e reduza a exposição a decisões de curto prazo. Adicionalmente, a fixação anual, em vez de permanente, da percentagem de recursos orçamentais a afectar ao BDM pode abrir espaço à instrumentalização política desta decisão, particularmente em períodos eleitorais, favorecendo interesses conjunturais em detrimento de critérios de gestão financeira e de prioridades de desenvolvimento. Neste sentido, o estabelecimento de uma percentagem fixa, de modo a assegurar maior previsibilidade, transparência e estabilidade no financiamento do Banco seria o recomendável.

4.3. Condicionar as transferências de recursos públicos à demonstração de benefícios económicos e financeiros.

A canalização de receitas extractivas para o BDM deve ser fundamentada na sua capacidade de gerar resultados superiores aos que seriam alcançados através do financiamento directo pelo OE. Para o efeito, o Banco deve demonstrar a capacidade de mobilizar financiamento adicional, melhorar a selecção e gestão dos projectos e assegurar a recuperação dos créditos concedidos. Antes de quaisquer transferências para o BDM, o Estado deve assegurar um nível mínimo de investimento público em sectores sem capacidade de gerar receitas próprias, como escolas, unidades sanitárias e infraestruturas sociais, dado o seu papel no desenvolvimento económico de médio e longo prazo.

4.4. Evitar a sobreposição de projectos e assegurar a eficiência na utilização dos recursos.

O Governo deve estabelecer mecanismos de coordenação entre o BDM e as instituições responsáveis pela programação e execução do investimento público, de modo a evitar que os mesmos projectos sejam financiados simultaneamente por diferentes vias orçamentais sem justificação. Deve igualmente assegurar que os custos administrativos e financeiros da intermediação sejam controlados e que os recursos provenientes das receitas extractivas sejam utilizados exclusivamente nas finalidades de investimento previstas na legislação.

4.5. Integrar os riscos financeiros do BDM na gestão dos riscos fiscais do Estado.

O Governo deve acompanhar os riscos associados à actividade do Banco, particularmente os níveis de incumprimento dos créditos, a concentração da carteira, as garantias eventualmente concedidas pelo Estado e as possíveis necessidades de recapitalização. Estes riscos devem ser considerados na programação fiscal de médio prazo e divulgados no Relatório de Riscos Fiscais que acompanha a proposta do OE, permitindo avaliar, não apenas as transferências anuais para o Banco, mas também os potenciais encargos futuros para as finanças públicas.

4.6. Reforçar a transparência e a prestação de contas sobre os recursos transferidos ao BDM.

O Banco deve divulgar anualmente informação detalhada sobre os recursos recebidos, em complemento da publicação no relatório de gestão e contas exigida pelo n.º 4 do artigo 30 do Regulamento, distinguindo as receitas extractivas das restantes dotações orçamentais e de outras fontes de financiamento. A prestação de contas deve incluir, entre outros elementos, os projectos financiados, os montantes desembolsados, os níveis de recuperação dos créditos e os resultados alcançados. Esta informação deve ser pública e suficientemente desagregada para permitir o acompanhamento da utilização dos recursos e a avaliação do desempenho do Banco.

4.7. Reforçar a fiscalização e avaliar periodicamente os resultados da intermediação do BDM.

A Assembleia da República e o Tribunal Administrativo devem assegurar o acompanhamento das transferências de recursos públicos para o Banco e da sua aplicação, no âmbito das respectivas competências. O Banco deve, igualmente, estar sujeito à supervisão prudencial do Banco de Moçambique, nos mesmos termos das restantes instituições de crédito. Adicionalmente, recomenda-se a realização de uma avaliação independente após os primeiros três exercícios de implementação do mecanismo de afectação de receitas extractivas, com vista a determinar se os benefícios económicos e financeiros obtidos justificam a sua manutenção ou eventual revisão.

Em suma, o financiamento do BDM através das receitas extractivas deve ser avaliado não pelo volume de recursos que o Banco recebe, mas pela sua capacidade de gerar investimento adicional, de melhorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos e de produzir benefícios económicos e sociais que justifiquem os custos e riscos fiscais envolvidos. Na ausência destes resultados, a afectação de receitas extractivas ao Banco poderá limitar os recursos disponíveis para outras prioridades do Orçamento do Estado sem garantir ganhos efectivos para o desenvolvimento económico.

5. Documentos consultados

Assembleia da República. Lei n.º 1/2024, de 9 de Janeiro. Cria o Fundo Soberano de Moçambique. Disponível em: https://www.bancomoc.mz/media/rvga453x/lei-1_2024-fundo-soberano.pdf

Assembleia da República. Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro. Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Boletim da República, I Série, n.º 246.

Assembleia da República. Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro. Altera o artigo 20 da Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto (Lei de Minas). Disponível em: https://www.parlamento.mz/wp-content/uploads/2023/01/Lei-de-Minas-e-Petroleo_Lei-n_152022_202014_de-18-de-Agosto_.pdf

Assembleia da República. Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro. Altera o artigo 48 da Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto (Lei de Petróleos).

Assembleia da República. Lei n.º 17/2026, de 15 de Junho. Cria o Banco de Desenvolvimento de Moçambique. Boletim da República, I Série, n.º 112, Suplemento.

Conselho de Ministros. Decreto n.º 13/2024, de 5 de Abril. Aprova o Regulamento da Lei que cria o Fundo Soberano de Moçambique. Boletim da República, I Série, n.º 68.

Conselho de Ministros. Decreto n.º 40/2023, de 7 de Julho. Regulamenta os critérios de alocação e gestão da percentagem das receitas destinadas ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais. Boletim da República, I Série, n.º 130.

Conselho de Ministros. Decreto n.º 59/2026, de 17 de Setembro. Aprova o Regulamento da Lei n.º 17/2026, de 15 de Junho, que cria o Banco de Desenvolvimento de Moçambique (BDM). Boletim da República, I Série, n.º 178.

Fundo Monetário Internacional (2014). Government Finance Statistics Manual 2014. Washington, DC: FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm>

Governo de Moçambique. Proposta do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2027.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Gift Essinalo

Revisão de pares: Rui Mate e 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](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique