

Desafios e Barreiras à Transparência na Gestão das Finanças Públicas e à Implementação da Política Fiscal em Moçambique



1. Enquadramento

O presente documento foi elaborado no âmbito do projecto “*Transparência e Responsabilidade: Fortalecendo a Gestão das Finanças Públicas em Moçambique*”, financiado pela União Europeia e implementado por um consórcio liderado pela N’wetí, que integra igualmente o Centro de Integridade Pública (CIP), o Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC) e o Fórum da Sociedade Civil para os Direitos da Criança (ROSC). O projecto visa reforçar a capacidade das organizações da sociedade civil para participarem, de forma informada, nos processos de formulação, execução, monitoria e fiscalização das políticas fiscais e do Orçamento do Estado.

A transparência na gestão das finanças públicas não se limita à publicação de leis, orçamentos e relatórios. Pressupõe que a informação sobre receitas, despesas, dívida, benefícios fiscais, contratação pública, património do Estado e riscos fiscais seja divulgada atempadamente, de forma completa, desagregada, compreensível e reutilizável. A reutilização exige, em particular, que os dados sejam disponibilizados em formatos abertos e legíveis por máquina, condição que permanece por assegurar. Pressupõe ainda que os cidadãos, a Assembleia da República, as Assembleias Provinciais e Municipais, o Tribunal Administrativo, os órgãos de comunicação social e as organizações da sociedade civil disponham de condições para utilizar essa informação, questionar as decisões públicas e acompanhar as medidas adoptadas em resposta às suas constatações.

Moçambique dispõe de um quadro jurídico e institucional que estabelece princípios de organização, controlo e prestação de contas na administração financeira do Estado. A Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro, estabelece os princípios e as normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado ([SISTAFE](#)). Por sua vez, a Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, regula o exercício do direito à informação ([lei, regulamento e manual de procedimentos](#)). O Governo publica, entre outros instrumentos, o Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE), os balanços de execução do PESOE, a Conta Geral do Estado, relatórios da dívida pública e relatórios de riscos fiscais, bem como o Orçamento do Cidadão ([MEF](#)).

Apesar destes avanços, ainda persistem as limitações que afectam a transparência, a participação pública, a fiscalização e a implementação da política fiscal. O problema já não reside apenas na ausência de documentos, mas também na qualidade, pontualidade, completude, desagregação, comparabilidade e facilidade de utilização da informação disponibilizada, bem como nas condições efectivas de participação e de resposta institucional às contribuições do cidadão à governação das Finanças Públicas. Acrescem as dificuldades em acompanhar o percurso dos recursos públicos, desde a inscrição no orçamento até à realização da despesa, à entrega dos bens e serviços e à produção dos resultados previstos.

O presente documento tem como objectivo identificar e sistematizar os principais desafios e barreiras à gestão transparente das finanças públicas e à implementação da política fiscal em Moçambique. Constitui uma tentativa de mapeamento, de natureza exploratória e não exaustiva, fundada na experiência de monitoria dos membros do consórcio do projecto e do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), no diálogo institucional e na leitura de instrumentos fiscais e orçamentais. Não pretende inventariar todas as limitações existentes, nem substituir uma avaliação técnica integral de cada sistema ou exercício económico.

A identificação destas barreiras pretende orientar a definição de áreas concretas de melhoria, apoiar o diálogo entre o Governo, os órgãos de fiscalização e a sociedade civil e contribuir para a elaboração de um plano de acção destinado a reforçar a transparência, a participação pública, a fiscalização e a responsabilização na gestão dos recursos públicos.

As situações aqui descritas correspondem a constrangimentos observados ou reportados no âmbito da monitoria. A incidência, a extensão e a persistência de cada problema devem ser verificadas por ano, instrumento, rubrica e instituição. Sempre que a evidência disponível não permite uma generalização, a análise explicita essa limitação. As propostas de melhoria recorrem, de modo complementar, a referenciais internacionais, sem os tratar como obrigações legais automaticamente aplicáveis a Moçambique.

2. Mapeamento dos desafios e barreiras

2.1. Informação fiscal dispersa, pouco desagregada e indisponível em formatos abertos

A publicação de documentos orçamentais representa um avanço importante, mas a informação permanece dispersa por diferentes páginas institucionais, relatórios e bases de dados. A localização de séries históricas exige, em vários casos, a consulta de diferentes secções dos portais públicos, cujas ligações nem sempre são estáveis. Esta fragmentação dificulta a comparação entre exercícios económicos e aumenta os custos técnicos da monitoria.

Quase a totalidade de informação fiscal é disponibilizada apenas em formato PDF. Este formato facilita a leitura, mas limita a extracção, o cruzamento e o tratamento automático dos dados. A ausência de ficheiros em formatos abertos, como CSV ou folhas de cálculo, impede que investigadores, jornalistas, organizações da sociedade civil e cidadãos realizem análises independentes com maior rapidez e precisão.

A limitação não decorre apenas da escolha do formato. Não existe um instrumento normativo de dados abertos aplicável à informação orçamental e financeira do Estado que defina, de modo vinculativo, os conjuntos de dados de publicação obrigatória, as estruturas de ficheiro, os metadados, a periodicidade de actualização e as condições de reutilização. Na prática, a monitoria orçamental depende da transcrição manual de

tabelas contidas em ficheiros PDF, procedimento moroso, sujeito a erro e dificilmente auditável, que impede a construção de séries longas comparáveis e transfere para a sociedade civil o custo de um trabalho que compete à administração. A ausência de dados abertos funciona, assim, como barreira material à fiscalização, ainda que nenhuma norma proíba o acesso à informação. A transparência formal coexiste, deste modo, com a opacidade prática.

Os documentos também apresentam níveis diferenciados de desagregação. Nem sempre é possível identificar, de forma simultânea, a unidade responsável pela despesa, a fonte de financiamento, o programa, o projecto, o território beneficiário, o fornecedor, os pagamentos efectuados e os resultados alcançados. Esta limitação é particularmente relevante na monitoria da despesa pública ao nível provincial, distrital e autárquico.

2.1.1. Ausência da dotação inicial em determinados mapas da Conta Geral do Estado

Na análise de mapas da Conta Geral do Estado (CGE), verifica-se que a informação sobre a despesa é, em diversas situações, apresentada apenas pelas dotações actualizadas e pelos valores realizados, sem reproduzir, no mesmo quadro, a dotação inicialmente aprovada. Esta forma de apresentação dificulta a comparação directa entre a decisão orçamental inicial, as alterações introduzidas durante o exercício e a execução final. Quando a dotação inicial apenas pode ser recuperada no Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) ou nos seus mapas anexos, a análise exige cruzamento manual de documentos e classificações, aumentando o risco de erro.

2.1.2. Divergências de classificação e de desagregação entre o PESOE e a CGE

Os quadros do PESOE e da CGE nem sempre usam a mesma estrutura de apresentação das despesas. Determinados sectores, rubricas ou componentes identificáveis separadamente na CGE surgem agregados no PESOE, ou não aparecem com designação e nível de detalhe equivalentes. Nessas situações, não é possível determinar, a partir dos dois quadros publicados, o montante inicialmente programado para uma rubrica que apenas é individualizada na prestação de contas. A comparação da despesa programada com a realizada torna-se, por conseguinte, parcial e pode produzir interpretações incorrectas se forem confrontados agregados de abrangência diferente.

2.1.3. Lacunas na disponibilização de volumes, quadros e séries históricas

A construção de séries históricas é igualmente dificultada pela disponibilização incompleta e irregular dos volumes e anexos da Conta Geral do Estado (CGE), bem como pela ausência, descontinuidade ou alteração de rubricas e quadros orçamentais entre exercícios económicos.

Por exemplo, enquanto em determinados anos são disponibilizados os volumes I a IV da CGE, noutros encontram-se acessíveis apenas os volumes I e II ou I a III. Situação semelhante verifica-se nos mapas anexos ao Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) e à CGE, cuja disponibilização nem sempre abrange a totalidade dos quadros e informações necessários à análise. Acresce que determinadas rubricas e tabelas apresentadas num exercício deixam de constar dos documentos dos anos subsequentes ou surgem com classificações e níveis de desagregação diferentes.

Estas limitações comprometem a comparabilidade dos dados ao longo do tempo, dificultam a construção de séries históricas sectoriais consistentes e restringem a análise da relação entre os recursos inicialmente programados e os efectivamente executados.

Importa, contudo, distinguir os casos de ausência efectiva de publicação, as falhas temporárias de acesso e as alterações metodológicas ou de classificação, de modo a identificar adequadamente a natureza das barreiras e as respectivas medidas correctivas.

2.1.4. Inconsistências entre instrumentos e entre tabelas do mesmo instrumento

A experiência de monitoria identifica ainda situações em que os valores de uma variável não coincidem entre instrumentos fiscais ou entre quadros do mesmo documento, sem que se encontre uma nota de reconciliação suficientemente clara. Diferenças de cobertura institucional, momento de apuramento, classificação, unidade de medida ou revisão estatística podem explicá-las, mas devem ser explicitadas. Quando não o são, o utilizador não consegue distinguir uma divergência metodologicamente justificável de um erro de registo ou publicação, reduzindo a confiança e a reprodutibilidade das análises.

2.2. Fraca ligação entre planeamento, orçamento, execução e resultados

A transparência orçamental deve permitir compreender não apenas quanto foi aprovado e gasto, mas também o que foi realizado com os recursos utilizados. A informação sobre a execução financeira não é, todavia, acompanhada de forma sistemática por indicadores físicos que permitam aferir a quantidade, a qualidade e a localização dos bens e serviços entregues.

A inexistência de um identificador único para cada programa, projecto ou investimento público dificulta o seu acompanhamento ao longo do ciclo orçamental. Uma obra pode aparecer na proposta orçamental com uma designação, no plano de contratação com outra, no contrato com uma terceira denominação e no relatório de execução de forma agregada. Esta descontinuidade reduz a rastreabilidade da despesa e dificulta a verificação do cumprimento dos prazos, custos e resultados previstos.

A fraca ligação entre os recursos aplicados e os resultados alcançados também limita a avaliação da eficácia da política fiscal. Uma taxa elevada de execução financeira não demonstra, por si só, que a política pública produziu os efeitos esperados. É

necessário relacionar a despesa com indicadores de cobertura, qualidade e acesso aos serviços públicos.

2.3. Participação pública limitada, tardia e sem retorno institucional

Os espaços de participação existentes concentram-se, sobretudo, nas fases de formulação e aprovação do orçamento. A participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil durante a execução, a avaliação e a auditoria continuam limitada, reduzindo as oportunidades de escrutínio e de intervenção fundamentada em diferentes momentos do ciclo orçamental.

As consultas são, por vezes, realizadas com documentação disponibilizada tardiamente, prazos reduzidos para análise. A questão dos prazos merece tratamento autónomo. Os pedidos de comentários e contribuições sobre documentos orçamentais são frequentemente formulados com prazos apertados, insuficientes para ler instrumentos com centenas de páginas e anexos estatísticos extensos, verificar a consistência dos dados, confrontá-los com os relatórios de execução anteriores e formular propostas tecnicamente fundamentadas. Quando o prazo é incompatível com a complexidade do documento, a consulta deixa de cumprir a função de recolher contributos substantivos e passa a servir, na prática, para registar no processo que houve auscultação da sociedade civil.

A participação do cidadão neste contexto converte-se, em requisito procedimental de legitimação e não em mecanismo de melhoria da decisão orçamental. Do ponto de vista da qualidade da governação, um procedimento formalmente cumprido mas materialmente esvaziado produz efeito adverso: cria a aparência de escrutínio sem lhe conferir conteúdo. Estas condições limitam a possibilidade de participação de organizações com menor capacidade técnica, de comunidades rurais e de grupos que representam crianças, mulheres, pessoas com deficiência e outras populações historicamente sub-representadas.

Problema de natureza semelhante verifica-se nos encontros promovidos pelo Executivo e nas sessões das assembleias representativas. As posições apresentadas pelos participantes nem sempre são registadas em acta e, quando registadas, não se reflectem necessariamente nos documentos finais aprovados ou justificados a sua não inclusão. Em vários casos, a versão submetida a discussão e a versão publicada após o encontro apresentam formulações substancialmente idênticas, sem qualquer nota explicativa sobre as contribuições apreciadas e sobre as razões da sua não incorporação. Na ausência de actas públicas, de registo das intervenções e de fundamentação das decisões, torna-se impossível distinguir entre uma contribuição ponderada e rejeitada com fundamento técnico e uma contribuição que simplesmente não foi apreciada. Esta indistinção desloca o debate do plano da argumentação para o plano da confiança, com prejuízo para ambas as partes, na medida em que o Governo perde a oportunidade de demonstrar o mérito das suas opções e os participantes perdem o incentivo para investir tempo e recursos técnicos em processos cujo efeito não podem verificar.

Outra limitação reside na ausência de mecanismos sistemáticos de retorno. Depois das consultas, nem sempre é publicada uma matriz que apresente as contribuições recebidas, as propostas incorporadas, as recomendações rejeitadas e a respectiva fundamentação. Sem este retorno, os participantes não conseguem avaliar a influência efectiva das suas contribuições sobre as decisões fiscais. A exigência de retorno deve abranger igualmente os encontros presenciais e as sessões das assembleias, e não apenas as consultas escritas, sob pena de a prestação de contas sobre a participação ficar limitada ao canal em que é mais fácil de documentar.

2.4. Dificuldades de acesso à informação fiscal

A Lei do Direito à Informação criou uma base jurídica para o acesso dos cidadãos à informação de interesse público ([Lei n.º 34/2014](#) e [Decreto n.º 35/2015](#)). Todavia, o próprio Governo reconhece que a sua implementação enfrenta limitações de recursos humanos, tecnológicos e institucionais, sobretudo em algumas regiões do País (CEDIMO, 2025).

A experiência das organizações da sociedade civil demonstra que os pedidos de informação dirigidos às instituições públicas recebem tratamentos diferenciados. Algumas instituições respondem dentro de prazos razoáveis, enquanto outras prestam informação incompleta, encaminham sucessivamente os pedidos entre unidades orgânicas ou não apresentam resposta. Acresce que nem sempre estão identificados os responsáveis institucionais pelo tratamento dos pedidos, o que impede o requerente de acompanhar o processo e de utilizar os mecanismos de recurso previstos na lei.

Estas dificuldades decorrem de uma cultura administrativa ainda orientada para a divulgação mediante solicitação, e não para a publicação proactiva. A transparência deve constituir uma função regular da administração pública, acompanhada por calendários, responsabilidades institucionais e padrões mínimos de divulgação.

2.5. Baixa credibilidade e previsibilidade da execução orçamental

A transparência perde utilidade quando o orçamento aprovado não constitui uma referência credível para a execução. Diferenças significativas entre as previsões e os resultados, alterações de prioridades durante o exercício, atrasos na libertação de fundos e acumulação de pagamentos em atraso dificultam a implementação das políticas públicas e reduzem a capacidade de fiscalização.

A execução da política fiscal ocorre actualmente num contexto de fortes restrições financeiras. O Fundo Monetário Internacional estimou a dívida do sector público em 91,4% do Produto Interno Bruto em 2025 e classificou a dívida pública global como estando em situação de sobreendividamento, devido à acumulação de atrasados do serviço da dívida correspondentes a 1,3% do PIB no final daquele ano, dos quais 0,9% externos e 0,4% internos ([FMI, Consulta ao abrigo do Artigo IV de 2025, Relatório n.º 26/45](#)). O FMI também assinalou riscos associados aos défices fiscais,

às empresas do Estado, ao sistema de pensões e ao crescimento da dívida interna de curto prazo (FMI, 2026).

Num contexto desta natureza, as insuficiências de receita e de financiamento tendem a produzir cortes ou adiamentos de despesas durante a execução. Quando estas alterações não são acompanhadas por informação suficientemente detalhada sobre os sectores, programas e grupos afectados, os cidadãos não conseguem compreender como o ajustamento fiscal altera as prioridades inicialmente aprovadas.

A opacidade do ajustamento tem, neste caso, efeitos distributivos como cortes tendem a recair sobre despesas de execução mais flexível, frequentemente associadas à prestação de serviços à população, ao passo que as obrigações contratuais e o serviço da dívida se mantêm.

2.6. Transparência insuficiente da dívida e dos riscos fiscais

O Ministério das Finanças publica relatórios da dívida e de riscos fiscais, o que representa uma prática relevante. Contudo, permanece necessário aprofundar a informação sobre a finalidade dos empréstimos, os projectos financiados, os desembolsos, o serviço da dívida, os atrasados, as garantias, os passivos contingentes e os resultados produzidos pelos investimentos financiados através do endividamento.

Os riscos provenientes das empresas públicas, empresas participadas pelo Estado, parcerias público-privadas, garantias soberanas, benefícios fiscais, pensões e desastres naturais podem produzir obrigações futuras com impacto sobre o Orçamento do Estado. A publicação dos riscos deve, por isso, ser acompanhada por estimativas da probabilidade de ocorrência, impacto fiscal potencial, medidas de mitigação e entidades responsáveis pela sua monitoria.

A transparência é particularmente importante na gestão das receitas provenientes dos recursos minerais e do gás natural. Os cidadãos devem poder acompanhar o percurso destas receitas desde a sua cobrança até à sua inscrição no Orçamento do Estado, transferência para os beneficiários, aplicação em investimentos públicos e produção de resultados. O mesmo princípio deve aplicar-se aos recursos canalizados para as comunidades das áreas de exploração.

2.7. Limitações na transparência da contratação pública

A contratação pública constitui uma das áreas de maior exposição a riscos de conflitos de interesses, favorecimento, corrupção e desperdício de recursos. O Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, aprovou o actual Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado ([divulgação oficial](#)). A implementação do regulamento deve ser acompanhada por mecanismos que permitam seguir cada contratação desde a planificação até à conclusão do contrato.

A informação sobre planos de contratação, documentos de concurso, concorrentes, relatórios de avaliação, adjudicatários, contratos, adendas, pagamentos, nível de execução e beneficiários efectivos permanece fragmentada. Contudo, o maior risco tem que ver com a identificação e verificação dos beneficiários efectivos das empresas contratadas pelo Estado que continua limitada e desigual. Esta lacuna reduz a capacidade de detectar empresas de fachada, relações entre concorrentes, conflitos de interesses e participação indirecta de agentes públicos nas entidades adjudicatárias.

2.8. Fraco acompanhamento das recomendações de auditoria

Os relatórios e pareceres do Tribunal Administrativo identificam irregularidades e apresentam recomendações destinadas a melhorar a gestão dos recursos públicos ([Tribunal Administrativo](#)). Todavia, a recorrência de constatações semelhantes em exercícios sucessivos demonstra que a emissão da recomendação não garante a sua implementação.

A análise realizada pelo CIP sobre o período de 2020 a 2024 identificou a repetição de problemas relacionados com a execução orçamental, gestão da despesa, património do Estado, dívida pública e transferências para comunidades e autarquias. Esta recorrência reflecte a ausência de um mecanismo público e suficientemente robusto de acompanhamento das recomendações (CIP, 2025).

A Conta Geral do Estado apresenta respostas do Executivo a algumas questões levantadas pelo Tribunal Administrativo. Contudo, nem sempre é disponibilizada ao público informação consolidada que permita verificar, recomendação por recomendação, o estado de implementação, os prazos cumpridos, a evidência de correcção e as medidas adoptadas em caso de incumprimento.

2.9. Fragilidades ao nível descentralizado

As limitações de transparência são mais acentuadas ao nível provincial, distrital e autárquico. A informação disponibilizada a nível central nem sempre permite identificar as dotações, transferências, despesas e resultados correspondentes a cada território ou unidade de prestação de serviços.

As instituições descentralizadas enfrentam também limitações de recursos humanos, conectividade, equipamentos e domínio dos sistemas de gestão financeira. Estas condições afectam a qualidade e a pontualidade dos registos, a produção dos relatórios e a resposta aos pedidos de informação.

Em alguns órgãos de governação descentralizada provincial (OGDP) e noutras instituições locais, a inexistência de sítios electrónicos próprios, o funcionamento irregular dos portais ou a ausência de publicação dos instrumentos orçamentais em formato digital obrigam os interessados a solicitar cópias físicas. Estes constrangimentos aumentam os custos de acesso, sobretudo para cidadãos e organizações localizados fora das sedes administrativas. A existência e a

operacionalidade dos portais, bem como a disponibilidade dos documentos, devem ser verificadas individualmente por instituição.

As Assembleias Provinciais e as Assembleias Municipais dispõem, por sua vez, de meios técnicos reduzidos para apreciar propostas orçamentais e relatórios de execução, o que diminui a profundidade do escrutínio e agrava a fragilidade identificada no ponto 2.3. Quando o órgão representativo não dispõe de capacidade analítica própria, as suas deliberações tendem a limitar-se à aprovação dos documentos submetidos e a ausência de registo das posições divergentes torna-se menos visível.

A insuficiente desagregação territorial reduz a capacidade das comunidades para relacionarem o orçamento com os serviços recebidos. Um cidadão pode conhecer a dotação global destinada à saúde ou à educação, mas não identificar os recursos efectivamente transferidos para a sua unidade sanitária, escola ou distrito.

2.10. Insuficiente coordenação e interoperabilidade institucional

A gestão das finanças públicas envolve sistemas de planificação, orçamento, tesouraria, contratação pública, dívida, património, empresas do Estado e auditoria. A limitada articulação entre estes sistemas produz duplicação de registos, divergências e dificuldades de reconciliação.

A interoperabilidade deve permitir que uma despesa seja acompanhada desde a previsão orçamental até ao pagamento, identificação do fornecedor, entrega do bem ou serviço, registo patrimonial e auditoria. Sem essa ligação, cada instituição divulga apenas uma parcela da informação, deixando ao cidadão a tarefa complexa de reconstruir o percurso dos recursos.

3. Recomendações para a superação das barreiras

As recomendações seguintes correspondem às barreiras mapeadas na secção 2 e privilegiam medidas exequíveis no quadro institucional moçambicano. Distinguem soluções administrativas que podem ser adoptadas com orientações técnicas e procedimentos internos de medidas que carecem de apreciação jurídica, regulamentação ou investimento tecnológico. As boas práticas internacionais citadas constituem referenciais de melhoria e não substituem as exigências da Lei do SISTAFE, da Lei do Direito à Informação e da restante legislação aplicável.

3.1. Criar uma plataforma integrada de dados fiscais abertos

O Ministério das Finanças deve estabelecer uma plataforma única que reúna dados sobre orçamento, execução, dívida, riscos fiscais, contratação pública, património e transferências intergovernamentais. Os dados devem ser disponibilizados em formatos abertos e reutilizáveis, acompanhados por metadados, séries históricas, datas de actualização e explicações sobre eventuais revisões.

A plataforma deve assentar num instrumento normativo que estabeleça a obrigatoriedade de publicação, os conjuntos de dados abrangidos, a periodicidade, os formatos legíveis por máquina, os identificadores comuns e uma licença expressa de reutilização. A publicação em PDF pode manter-se como formato de leitura, desde que acompanhada, para cada documento, do ficheiro de dados correspondente. Os princípios de alto nível da transparência fiscal promovidos pela Global Initiative for Fiscal Transparency ([GIFT](#)) oferecem um referencial útil para a formulação deste instrumento.

Os princípios de abertura e de consistência da GIFT e a iniciativa BOOST do Banco Mundial ilustram a utilidade de divulgar dados de despesa classificados, desagregados e reutilizáveis. Como medida inicial, o Ministério das Finanças pode disponibilizar em CSV ou XLSX os mapas já produzidos pelo e-SISTAFE, acompanhados de dicionário de dados, sem condicionar esta melhoria à criação imediata de uma nova plataforma.

3.2. Harmonizar os quadros do PESOE e da CGE e estabelecer tabelas de correspondência

O Ministério das Finanças, em articulação com as entidades responsáveis pela planificação, deve publicar quadros comparáveis entre o PESOE aprovado e a CGE, utilizando classificações, códigos e níveis de desagregação coerentes. Quando uma rubrica esteja agregada no PESOE e desagregada na CGE, deve ser divulgada uma tabela de correspondência que identifique os componentes, os critérios de agregação e as alterações de estrutura. A solução é publicar, junto dos mapas existentes, uma matriz de conciliação por sector, função, programa e unidade orçamental, indicando expressamente os casos em que a comparação directa não é possível.

3.3. Apresentar a dotação inicial, a dotação actualizada e a execução na mesma estrutura

Os mapas relevantes da CGE devem identificar, na mesma classificação e unidade de medida, a dotação inicial aprovada, as alterações orçamentais acumuladas, a dotação actualizada e a despesa realizada, com taxas de execução calculadas em relação à dotação inicial e à actualizada, devidamente identificadas. Esta apresentação permitiria apurar simultaneamente o grau de execução e o efeito das revisões efectuadas durante o exercício. Como solução de implementação imediata, pode ser publicado um quadro complementar de reconciliação, sem necessidade de alterar retroactivamente os documentos já aprovados. Referências: FMI, Manual de Transparência Fiscal; PEFA, indicador relativo aos relatórios financeiros anuais.

3.4. Completar os arquivos, uniformizar séries históricas e reconciliar divergências

Deve ser disponibilizado, por ano, um inventário público dos volumes e anexos que compõem a CGE, com ligações estáveis, data de publicação, versão e indicação

explícita de documentos indisponíveis. Para as rubricas sectoriais, recomenda-se manter um conjunto mínimo de séries históricas com classificações comparáveis e divulgar notas metodológicas sempre que ocorram alterações de rubricas, abrangência ou designação. Os quadros deverão distinguir zero, valor não aplicável e valor não disponível, evitando tratar lacunas como despesa nula.

A adopção de controlos automáticos de coerência entre tabelas do mesmo instrumento e entre PESOE, relatórios de execução e CGE deve ser acompanhada de uma folha pública de reconciliação. Em caso de divergência, o Ministério das Finanças deverá publicar a fonte prevalecente, a data da revisão e a razão técnica da diferença. A experiência do programa BOOST do Banco Mundial constitui referência operacional para consolidação de bases classificadas de despesa; o Manual de Transparência Fiscal do FMI recomenda divulgar as revisões e alterações de classificação que afectam a comparabilidade.

3.5. Reforçar a pontualidade e a abrangência dos documentos orçamentais

Os principais documentos do ciclo orçamental devem ser publicados dentro dos prazos previstos e manter-se acessíveis em arquivos digitais estáveis. Deve ser produzida uma revisão semestral abrangente, com actualização das previsões macroeconómicas, das receitas, despesas, financiamento, dívida e resultados esperados.

A publicação deve abranger o documento principal e a totalidade dos volumes, mapas e anexos aplicáveis, com lista de verificação por exercício. Caso um ficheiro seja substituído, deve ser preservado o histórico das versões e indicada a data da actualização.

O arquivo da CGE de 2024, que identifica os quatro volumes no portal do Ministério das Finanças, constitui um exemplo útil de inventário por exercício; o objectivo é assegurar o mesmo padrão de integridade e acessibilidade para toda a série temporal.

3.6. Estabelecer a rastreabilidade integral da despesa

Cada programa, projecto e investimento público deve possuir um identificador único, utilizado nos instrumentos de planificação, orçamento, contratação, execução, pagamento, monitoria física e auditoria. Esta medida permite acompanhar os recursos desde a sua aprovação até à entrega dos bens e serviços.

Recomenda-se iniciar a ligação dos códigos pelos grandes projectos de investimento e pelas obras em execução, associando cada código aos mapas do PESOE, aos relatórios de execução, aos contratos e aos registos de entrega física. A OCDE recomenda ligar o orçamento aos objectivos e à informação de desempenho, sem prejuízo das competências e procedimentos previstos no SISTAFE.

3.7. Institucionalizar a participação pública em todo o ciclo orçamental

As consultas devem abranger as fases de formulação, aprovação, execução, avaliação e auditoria. O Governo, a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo devem publicar calendários anuais de participação e assegurar mecanismos presenciais e digitais acessíveis a cidadãos e organizações de diferentes regiões.

Os pedidos de contribuições devem observar prazos mínimos compatíveis com a extensão e a complexidade dos documentos submetidos. Recomenda-se a fixação, por instrumento normativo, de um prazo mínimo aceitável não inferior a quinze dias para a disponibilização integral do documento e dos respectivos anexos em formato aberto para efeitos de apreciação pelos cidadãos/OSC's.

As actas dos encontros promovidos pelo Executivo e das sessões das assembleias em que sejam apreciados instrumentos orçamentais devem ser publicadas, com identificação das posições apresentadas e da decisão adoptada sobre cada uma. Sempre que uma contribuição não seja incorporada, a fundamentação deve constar do documento final ou de anexo publicado em simultâneo, permitindo verificar que houve apreciação técnica. A ausência de resposta fundamentada deve ser tratada como incumprimento do procedimento de consulta.

Após cada consulta, deve ser publicada uma matriz com as contribuições recebidas, a decisão adoptada e a respectiva fundamentação. A participação deve prever a inclusão activa de comunidades vulneráveis e de grupos historicamente sub-representados.

Os princípios de participação pública da Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) destacam a importância da abertura, inclusão, oportunidade e prestação de contas sobre os contributos recebidos. Neste sentido, propõe-se o estabelecimento de prazos mínimos 15 dias, de modo a permitir que as organizações da sociedade civil disponham de tempo suficiente para analisar a informação e apresentar contribuições tecnicamente fundamentadas ao Executivo e à Assembleia da República. Estes prazos constituem uma proposta de melhoria, sujeita à apreciação das entidades competentes, e não uma obrigação legal actualmente aplicável a todos os instrumentos.

Como medidas de implementação imediata, recomenda-se a publicação antecipada dos calendários de consulta, a disponibilização integral e atempada dos documentos e respectivos anexos, bem como a divulgação de uma matriz de contribuições que identifique as propostas recebidas, as decisões tomadas e a respectiva fundamentação. Estas medidas permitiriam tornar a participação pública mais efectiva, transparente e orientada para a melhoria das decisões orçamentais.

3.8. Reforçar a transparência da dívida e dos riscos fiscais

Os relatórios da dívida devem identificar, para cada empréstimo relevante, o credor, a finalidade, o projecto financiado, os termos financeiros, os desembolsos, o serviço da dívida.

Os relatórios de riscos fiscais devem abranger benefícios fiscais, pensões, atrasados e riscos associados às atrasados com fornecedores.

3.9. Adoptar padrões de contratação pública aberta

A informação sobre contratação pública deve cobrir todas as fases do processo e ser publicada numa plataforma electrónica integrada. Para cada procedimento devem ser divulgados o plano de contratação, os documentos do concurso, os concorrentes, o relatório de avaliação, o adjudicatário, o contrato, as adendas, os pagamentos, o nível de execução e o beneficiário efectivo. A estruturação dos dados deve seguir um padrão internacionalmente reconhecido, como o Open Contracting Data Standard ([OCDS](#)), que assegura comparabilidade entre procedimentos e entre países.

Como ponto de partida, pode iniciar-se a publicação de dados estruturados dos concursos e contratos a partir dos campos já recolhidos administrativamente, incluindo identificador do procedimento, adjudicatário, preço, alterações e estado de execução. O padrão OCDS serve de referência técnica para organizar e ligar fases do processo, sempre com observância das limitações legais de acesso e protecção de informação.

3.10. Criar um mecanismo público de seguimento das recomendações de auditoria

O Governo, a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo devem adoptar uma matriz comum que identifique a constatação, a recomendação, a instituição responsável, o prazo de implementação, o estado de cumprimento e a evidência apresentada. A matriz deve ser actualizada e publicada regularmente.

A matriz deve permitir consulta por ano, entidade auditada e recomendação, usando estados uniformes de cumprimento (por iniciar, em curso, concluída, não atendida) e anexando, quando publicável, a evidência de implementação.

O mecanismo pode começar com ficheiros actualizados periodicamente, antes de evoluir para uma plataforma integrada.

3.11. Melhorar a transparência ao nível descentralizado

Os dados orçamentais devem ser desagregados por província, distrito, autarquia, unidade gestora, programa, projecto e fonte de financiamento. As instituições locais devem receber formação, equipamentos e assistência técnica para melhorar o registo, a divulgação e a prestação de contas. As Assembleias Provinciais e

Municipais devem dispor de apoio técnico próprio para a apreciação dos instrumentos orçamentais.

Recomenda-se identificar os OGDs e demais entidades sem sítio institucional activo e publicar um calendário de criação ou reactivação de páginas oficiais. Enquanto não dispuserem de meios próprios, os seus planos, orçamentos, balanços e contas podem ser alojados num repositório público comum, com designação da entidade, exercício e contacto de referência, sem substituir os canais de publicidade legalmente exigidos. Deve manter-se também o acesso presencial para populações sem conectividade.

3.12. Reforçar a credibilidade da política fiscal

As previsões de receitas, despesas e financiamento devem assentar em pressupostos realistas e ser acompanhadas por análises de sensibilidade. As alterações introduzidas durante a execução devem ser justificadas, publicadas e submetidas ao nível de fiscalização correspondente. Os relatórios devem explicar os desvios entre o orçamento inicial, o orçamento actualizado e a execução efectiva, bem como os impactos desses desvios sobre os serviços públicos.

A apresentação sistemática de dotação inicial, alterações, dotação final e execução deve alimentar uma nota anual sobre os principais desvios por sector e as suas causas, separando alterações decorrentes de choques de receita, reprogramações de financiamento e opções de política. As orientações do FMI e da OCDE privilegiam previsões credíveis, explicação de desvios e acompanhamento da execução.

3.13. Monitorar publicamente a nova Estratégia de Gestão das Finanças Públicas

A proposta de Estratégia de Gestão das Finanças Públicas 2026–2035, cuja socialização foi promovida pelo Ministério das Finanças em Fevereiro de 2026, constitui uma oportunidade para incorporar metas mensuráveis de transparência, participação, fiscalização e dados abertos. A estratégia deve ser acompanhada por um plano de acção, responsáveis, prazos, indicadores e relatórios anuais de progresso (Ministério das Finanças, 2026; [estratégias publicadas](#)).

O eventual plano de acção deve adoptar indicadores verificáveis, como proporção de volumes e mapas publicados, percentagem de quadros com dotação inicial e execução comparáveis, número de séries históricas com metadados, instituições descentralizadas com informação acessível e recomendações de auditoria acompanhadas publicamente. As metas e os prazos deverão ser definidos pelas instituições competentes após confirmação da versão e do estado de aprovação da Estratégia.

3.14. Melhorar a interoperabilidade e o controlo da qualidade dos dados fiscais

No âmbito dos sistemas e atribuições existentes, o Ministério das Finanças e os sectores responsáveis devem acordar um dicionário comum de códigos,

classificações e identificadores para o planeamento, orçamento, execução, contratação e prestação de contas.

Recomenda-se instituir verificações antes da publicação, incluindo somatórios, coerência entre mapas, unidades de medida, séries temporais e registo de versões. A interoperabilidade pode começar pela partilha periódica de ficheiros normalizados e tabelas de correspondência, sem pressupor a substituição imediata das plataformas em funcionamento.

4. Considerações finais

Moçambique registou progressos na criação do quadro jurídico da administração financeira do Estado e na publicação de documentos fiscais. Contudo, esses progressos ainda não se traduziram num sistema plenamente aberto, integrado, participativo e orientado para a responsabilização.

O mapeamento aponta constrangimentos na dispersão e reutilização de dados, na comparabilidade entre PESOE e CGE, na ausência da dotação inicial em determinados quadros da prestação de contas, nas lacunas de volumes, rubricas e séries históricas e nas inconsistências de valores não reconciliadas. Somam-se limitações de participação, acesso à informação, rastreabilidade da despesa, transparência da contratação e dos riscos fiscais, acompanhamento de auditorias e capacidade de divulgação ao nível descentralizado.

A resposta a estas barreiras não depende exclusivamente de novas plataformas. Parte das melhorias pode começar com procedimentos de publicação integral, quadros de reconciliação, metadados, controlo de qualidade, pontos focais e mecanismos regulares de retorno institucional. A sua concretização exige coordenação entre o Governo, a Assembleia da República, o Tribunal Administrativo, as instituições descentralizadas e a sociedade civil.

Trata-se de um levantamento inicial e não exaustivo, que deverá ser aprofundado com a identificação documentada de casos por exercício e instituição, o diálogo com os órgãos responsáveis e a definição conjunta de prioridades, indicadores, responsáveis e prazos. O propósito é apoiar soluções exequíveis e progressivas, em conformidade com a legislação moçambicana, sem confundir propostas de boas práticas com obrigações jurídicas já vigentes.

5. Referências e ligações institucionais

Fundo Monetário Internacional (2026). Republic of Mozambique: 2025 Article IV Consultation, Relatório n.º 26/45. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2026/english/1mozea2026001-source-pdf.pdf>

República de Moçambique. Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro (Lei do SISTAFE). Disponível em: https://www.cedsif.gov.mz/cedsisportal/wp-content/uploads/2018/08/BR_246_I_SUPLEMENTO_2020_LEI-DE-REVIS%C3%83O-DA-LEI-DO-SISTAFE_A-LEI-N.%C2%BA-14-2020-DE-23-DE-DEZEMBRO-LEI-DO-SISTAF AE.pdf

República de Moçambique. Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, e Decreto n.º 35/2015 (Direito à Informação). Disponível em: <https://admin.reformar.co.mz/documentos-diversos/lei-do-direito-a-informacao-regulamento-e-manual-de-procedimentos.pdf/view>

Ministério da Economia e Finanças. Divulgação do Regulamento de Contratação Pública (Decreto n.º 79/2022). Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/imprensa/noticias/719-mef-divulga-novo-regulamento-de-contratacao-publica>

Ministério da Economia e Finanças. Estratégias. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/estrategias>

Ministério da Economia e Finanças. Plano Económico e Social e Orçamento do Cidadão. Disponível em: <https://mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/plano-e-orcamento-do-cidadao>

Tribunal Administrativo de Moçambique. Disponível em: <https://ta.gov.mz/>

Centro de Integridade Pública. Finanças Públicas. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/financas/>

Instituto Nacional de Estatística. Portal de dados. Disponível em: <https://nso-mozambique.opendataforafrica.org/>

Global Initiative for Fiscal Transparency. Princípios de alto nível. Disponível em: <https://fiscaltransparency.net/>

Open Contracting Partnership. Open Contracting Data Standard. Disponível em: <https://standard.open-contracting.org/>

Portal do Governo de Moçambique. Ministério das Finanças. Disponível em: <https://portaldogoverno.gov.mz/ministerios/ministerio-das-financas/>

Ministério das Finanças. Conta Geral do Estado 2024: arquivo com volumes I a IV e versão auditada do volume I. Disponível em: <https://mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/conta-geral-do-estado-cge/cge-2024>

Ministério das Finanças. PESOE 2024 e respectivos mapas integrantes e acompanhantes. Disponível em: <https://mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2024>

Fundo Monetário Internacional. Código de Transparência Fiscal, versão em vigor e materiais de apoio. Disponível em: <https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

Fundo Monetário Internacional (2007). Manual de Transparência Fiscal, edição revista (orientações sobre estimativas iniciais e revistas, resultados e classificações). Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2015). Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamental, OECD/LEGAL/0410. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>

Banco Mundial. BOOST Open Budget Portal: descrição do programa e das bases orçamentais desagregadas. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal/about-boost>

PEFA. Quadro de avaliação da gestão das finanças públicas, indicadores de fiabilidade do orçamento e relatórios financeiros anuais. Disponível em: <https://www.pefa.org/node/4559>

Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). Princípios de alto nível e princípios de participação pública na política fiscal. Disponível em: <https://fiscaltransparency.net/principles-and-guidance/>



Financiado pela
União Europeia

Disclaimer: O conteúdo deste texto é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não reflecte, necessariamente, as opiniões ou a posição oficial da União Europeia. A União Europeia não pode ser responsabilizada pelas informações, interpretações ou conclusões nele apresentadas.

