



MANUAL BÁSICO PARA A LEITURA E ANÁLISE DO PLANO ECONÓMICO E SOCIAL E ORÇAMENTO DE ESTADO EM MOÇAMBIQUE

Entender, Avaliar e Influenciar



SUOMI
FINLAND

AGOSTO | 2025



FICHA TÉCNICA

©2025 Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC) Todos os direitos reservados.

É autorizada a reprodução deste manual ou parte dele por qualquer meio (fotocópia, offset, fotografia, etc.) desde que seja mencionada a fonte. É proibida a utilização das imagens separadamente do texto sem o consentimento escrito do CESC, abrangendo esta proibição a fotografia, a ilustração e o design gráfico.

Título: Entender, Avaliar e Influenciar: Manual Básico para a Leitura e Análise do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado em Moçambique


Elaboração: Constantino Pedro Marrengula

Revisão Linguística: Emídio Beúla

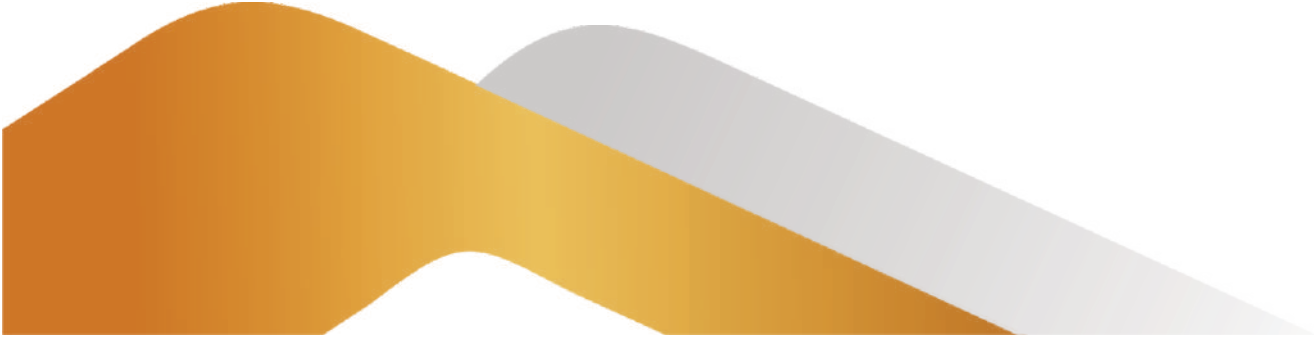
Financiamento: Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia, através do Projecto Pro-Cívico e Direitos Humanos

Ano: 2025






"Este documento foi elaborado por Constantino Pedro Marrengula, no âmbito do Projecto Pro-Cívico e Direitos Humanos, financiado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia. O Projecto Pro-Cívico e Direitos Humanos é implementado por um consórcio de organizações da sociedade civil composto pelo Instituto para a Democracia Multipartidária (IMD), Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), Fundação MASC e Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD). Os conteúdos desta publicação são da responsabilidade exclusiva do autor e não poderão, de forma alguma, ser considerados como expressão das posições do CESC, dos membros do Consórcio ou de opiniões do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia ou do Governo da República de Moçambique."

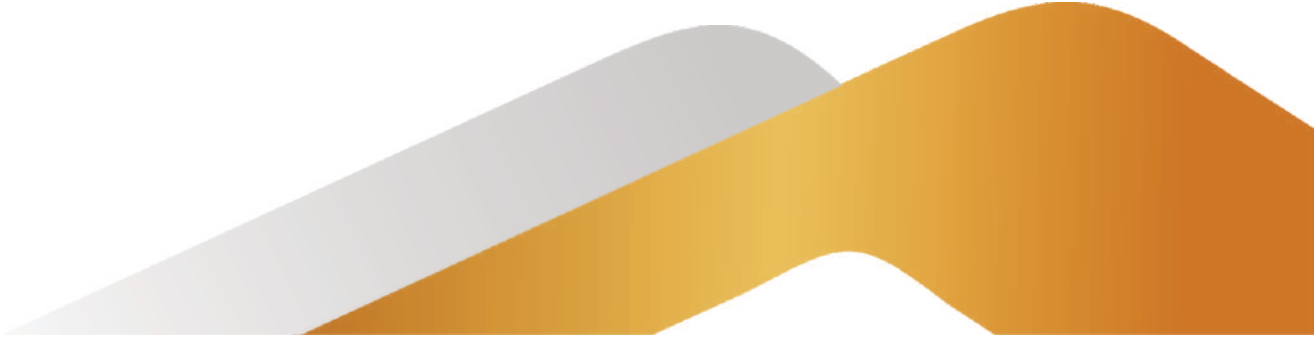


Índice

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO II: O PAPEL DO ESTADO NUMA ECONOMIA DE MERCADO	9
1.1. Redistribuição dos Rendimentos	10
1.2. Gestão Macroeconómica	11
1.3. Regulamentação e Promoção do Sector Privado	11
1.4. Protecção do Ambiente	12
1.5. Criação e Manutenção de Empresas Estratégicas	12
1.6. Criação e Manutenção de um Ambiente Financeiro Saudável ..	13
1.7. Oferta e Manutenção de Infra-estruturas Públicas	14
1.8. Promoção do Consumo de Bens de Mérito	15
1.9. Defesa, Segurança e Manutenção da Ordem Pública	16
1.10 Falhas do Governo	17
Informação Imperfeita	17
Incapacidade de Prever Todas as Reacções dos Mercados	18
Desfasamento Temporal entre o Surgimento do Problema e o Momento de Tomada de Decisão	19
Limite no Controlo Sobre a Administração Pública	20
Limitações Resultantes de Processos Políticos	21
Princípios para a Minimização dos Riscos de Falhas de Mercado e Governamentais	22
CAPÍTULO III: OS INSTRUMENTOS DE PLANIFICAÇÃO DO GOVERNO	28
CAPÍTULO IV: ESTRUTURA E PRINCIPAIS PILARES DO PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO 2025-2029: UMA VISÃO GERAL	35
CAPÍTULO V: O PLANO ECONÓMICO E SOCIAL E ORÇAMENTO DO ESTADO	44
O Orçamento do Estado	48
Principais Dimensões e Funções do Orçamento do Estado de Acordo com os Princípios da Boa Gestão das Finanças Públicas	48
Princípios da Boa Gestão das Finanças Públicas	51
A Preparação do Orçamento	51
Regras Orçamentais	55
Estrutura e Elementos do Orçamento	57



Regras de Execução do Orçamento	59
Execução do Orçamento de Receitas	60
Execução do Orçamento de Despesas	60
Noções de Equilíbrio Orçamental	61
Implicações da Noção de Equilíbrio Orçamental	62
CAPÍTULO VI: INDICADORES DA POLÍTICA ORÇAMENTAL ...	66
Indicadores de Pressão Fiscal	68
Indicadores da Incidência dos Impostos	68
Indicadores para Análise do Equilíbrio Substantivo do Orçamento do Estado	70
Indicadores de Incidência Social da Despesa Pública	71
Subsídios Para a Análise da Política Orçamental nas Áreas de Desenvolvimento e Sociais	73
CAPÍTULO VII: PRINCIPAIS REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DO PLANO ECONÓMICO E SOCIAL E ORÇAMENTO DO ESTADO	78
Fontes de Dados para a Análise do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado	78
Referências Internacionais	79
REFERÊNCIAS	80



INTRODUÇÃO


O Manual para a Leitura e Análise do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado (OE) foi elaborado no âmbito do projecto *Pro Cívico e Direitos Humanos*, com o objectivo de fortalecer a participação informada e activa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão relacionados com as Finanças Públicas e a governação económica.

Acreditamos que uma cidadania consciente e bem informada é essencial para a promoção da transparência, da responsabilidade e da justiça social na gestão dos recursos públicos.

Concebemos este manual como uma ferramenta prática para organizações da sociedade civil, activistas, académicos e qualquer cidadão interessado em compreender melhor os processos de planificação e orçamentação do Estado. Ao proporcionar uma abordagem acessível e estruturada sobre temas económicos e financeiros complexos, o manual visa contribuir para o empoderamento cívico e para o reforço da fiscalização cidadã sobre a acção governativa.

O manual está organizado em capítulos temáticos que abordam os principais conceitos e instrumentos necessários para a análise crítica do PES e do OE, nomeadamente:

- A) O Papel do Estado numa Economia de Mercado – Apresenta as principais funções económicas do Estado, incluindo a provisão de bens e serviços públicos, a regulação dos mercados e a redistribuição da riqueza;
- B) Instrumentos de Planificação do Estado: do longo prazo ao curto prazo – Explica os diferentes níveis e horizontes de planificação do Estado, desde as estratégias de desenvolvimento de longo prazo até aos planos e programas de médio e curto prazo, e a sua articulação com o orçamento anual;
- C) Plano Económico e Social – Descreve a estrutura, os objectivos, as metas e os indicadores do PES, destacando a sua importância como instrumento de orientação das políticas públicas e de aferição dos compromissos governamentais;
- D) Orçamento do Estado – Analisa a natureza, os princípios e a estrutura do OE, bem como o seu processo de elaboração, aprovação, execução e monitoria, evidenciando a ligação entre o orçamento e as prioridades definidas no PES.
- E) Instrumentos de Análise da Política Orçamental – Apresenta metodologias e ferramentas que permitem avaliar criticamente a orientação da política orçamental, como a análise da composição da



despesa e receita pública, a equidade fiscal, a sustentabilidade da dívida pública e os impactos sociais do orçamento.

- F) Fontes de Dados para Análise do Plano Económico e Social – Indica as principais fontes de informação disponíveis para análise do PES e do OE, incluindo documentos oficiais, bases de dados estatísticos, relatórios de auditoria e avaliações independentes.

Com este manual, pretendemos promover uma cultura de participação e responsabilização, contribuindo para que os cidadãos possam exercer plenamente o seu direito de intervir nos assuntos públicos e de exigir uma gestão eficiente, transparente e inclusiva dos recursos do Estado.

O PAPEL DO ESTADO NUMA ECONOMIA DE MERCADO

A compreensão do papel do Estado numa economia de mercado é o ponto de partida fundamental para qualquer análise das políticas públicas, da gestão das finanças do Estado e da prestação de serviços à população. O primeiro capítulo do manual tem como objectivo esclarecer por que razão o Estado intervém na economia, mesmo num sistema baseado na livre iniciativa e na concorrência. Nele são discutidos os principais argumentos económicos e sociais que justificam essa intervenção, nomeadamente a necessidade de corrigir falhas de mercado, garantir o acesso equitativo a bens e serviços essenciais e promover o bem-estar colectivo. Ao mesmo tempo, o capítulo abordará as limitações e os riscos associados à intervenção estatal, conhecidas como falhas de governo.


Este capítulo é particularmente importante para fortalecer a participação cidadã nos processos de tomada de decisão relacionados com as finanças públicas e o desenvolvimento económico. Quando cidadãos, deputados, membros das Assembleias Provinciais e representantes da sociedade civil compreendem porquê e como o Estado deve (ou não deve) intervir, estão melhor preparados para exigir políticas públicas mais eficazes, monitorar a acção governativa e defender o uso responsável dos recursos públicos.

A análise crítica do papel do Estado ajuda também a identificar quando e por que certas políticas falham, permitindo propor alternativas mais justas, sustentáveis e transparentes.

A discussão aqui apresentada serve como base para os capítulos seguintes, onde se analisam os instrumentos concretos de planificação e orçamentação utilizados pelo Governo.

Ao fim deste capítulo, os leitores deverão ser capazes de:

1. Identificar as principais razões que justificam a intervenção do Estado numa economia de mercado;
2. Reconhecer as falhas de mercado mais comuns e compreender como elas afectam o bem-estar da população;
3. Analisar as possíveis falhas do Governo e os riscos associados à má intervenção estatal;
4. Valorizar a importância da participação cidadã e do controlo social na monitoria da acção governativa e na defesa de uma gestão pública mais eficaz e inclusiva.



A discussão sobre o papel do Estado na economia é vasta e, frequentemente, polarizada. As divergências muitas vezes resultam de diferenças de valores e crenças sobre o funcionamento do mercado livre e a eficácia da intervenção governamental. Por um lado, os economistas de tendência mais à esquerda, como John Kenneth Galbraith, argumentam que o mercado livre, frequentemente falha, defendendo uma maior planificação estatal. Por outro, os economistas de tendência mais à direita acreditam na eficiência dos mercados e na incapacidade do Estado em superá-los, advogando por uma menor intervenção governamental.

No entanto, a história recente do desenvolvimento económico demonstra que a resposta ideal não reside em nenhum dos extremos, mas sim no reconhecimento de que os sectores público e privado são complementares. Esta complementaridade é relevante particularmente para o contexto de Moçambique, onde o equilíbrio entre a acção do Estado e a dinâmica do mercado é crucial para o progresso económico e social.

Nos tempos modernos, o Estado assume funções essenciais, tais como:


- Redistribuição dos rendimentos;
- Gestão macroeconómica;
- Regulamentação e promoção do sector privado;
- Protecção do ambiente;
- Criação e manutenção de empresas estratégicas;
- Promoção de um ambiente financeiro saudável;
- Provisão de infra-estruturas públicas;
- Promoção do consumo de bens de mérito;
- Defesa, segurança e manutenção da ordem pública.

A seguir detalham-se as principais funções do Estado fundamentais para a sua actuação numa economia de mercado.

1.1. Redistribuição dos Rendimentos

A redistribuição dos rendimentos é uma das funções do Estado que reúne maior consenso entre os economistas. Parte-se do reconhecimento de que as habilidades e oportunidades das pessoas são distintas, o que resulta em desigualdades na distribuição de rendimentos. A livre concorrência no mercado, embora eficiente, pode gerar resultados socialmente injustos.

Para promover a paz social e a harmonia, o Estado deve adoptar mecanismos que garantam uma distribuição mais equitativa dos



rendimentos. Em Moçambique, o regime progressivo de impostos sobre os rendimentos e as políticas de despesas públicas desempenham um papel crucial nesse processo. No regime progressivo, as taxas de impostos aumentam à medida que os rendimentos sobem, enquanto os indivíduos com rendimentos mais baixos são isentos ou sujeitos a taxas reduzidas.

Os recursos arrecadados são canalizados para transferências directas e despesas que beneficiam as camadas sociais mais vulneráveis, como investimentos em educação, saúde, acesso à água potável e electrificação rural. Essas medidas visam reduzir as disparidades e promover a inclusão social.

1.2. Gestão Macroeconómica


A gestão macroeconómica tornou-se uma responsabilidade central do Estado após a revolução *keynesiana* nos anos 1930. Antes disso, acreditava-se que as economias funcionavam sempre em pleno emprego, com os desequilíbrios sendo corrigidos automaticamente pela flutuação dos preços. No entanto, a Grande Depressão de 1929 demonstrou que o mercado, por si só, não era capaz de resolver problemas como o desemprego, a inflação e os desequilíbrios na balança de pagamentos.

Keynes e seus seguidores defenderam que o Estado deve intervir para garantir o bom funcionamento da macroeconomia, através de políticas públicas que combatam o desemprego, estabilizem os preços e corrijam os desequilíbrios externos. Essas políticas incluem a gestão da procura agregada e a expansão da oferta a longo prazo.

No entanto, a gestão macroeconómica envolve *tradeoffs*. Por exemplo, políticas de estímulo à procura agregada podem reduzir o desemprego, mas também aumentar a inflação. Da mesma forma, medidas para melhorar a relação entre as exportações e importações, como a desvalorização da moeda, podem elevar os preços internos. O desafio é equilibrar esses objectivos de forma a promover o crescimento económico sustentável.

1.3. Regulamentação e Promoção do Sector Privado

O mercado livre nem sempre conduz ao melhor uso dos recursos da economia e promoção do bem-estar para todos. A concorrência desregulada pode resultar em monopólios, oligopólios ou concorrência monopolística, prejudicando o bem-estar social e a inovação. Em economias em desenvolvimento como é o caso de Moçambique, a falta de cultura empresarial e de poupança dificulta a realização de investimentos, criando mercados incompletos e falhas de coordenação.



O Estado tem um papel crucial na promoção de um ambiente de negócios saudável, removendo obstáculos ao desenvolvimento do sector privado e investindo em áreas estratégicas. A criação de mercados, o fomento à inovação e a protecção da concorrência são essenciais para o crescimento económico e a redução da pobreza.

1.4. Protecção do Ambiente

O mercado frequentemente falha na protecção do ambiente, pois os agentes económicos não internalizam os custos das externalidades negativas que geram. Por exemplo, empresas que poluem rios ou vizinhos que causam perturbações, tocando música alta nas noites ou fins-de-semana, não arcam com os danos sociais que provocam.

O Estado deve intervir através de leis ambientais, regulamentos, licenças e taxas para garantir a sustentabilidade dos recursos naturais. A protecção do ambiente é crucial para o bem-estar das gerações presentes e futuras.

1.5. Criação e Manutenção de Empresas Estratégicas

A criação de empresas estratégicas é uma função controversa do Estado. Essas empresas, como as de água, electricidade e comunicações, são frequentemente monopólios naturais, onde a concorrência é inviável. Além disso, o Estado pode investir em projectos de grande relevância política, social e económica, mesmo que não se enquadrem na definição de monopólio natural.

Em Moçambique, um exemplo evidente nesta área é a EDM (Electricidade de Moçambique), uma empresa pública responsável pela geração, transporte e distribuição de energia eléctrica. Num país com vastas zonas rurais e de difícil acesso, o investimento privado isolado não é financeiramente atractivo. A EDM, sendo estatal, permite garantir o acesso à electricidade como um bem público essencial, promovendo o desenvolvimento económico e social, especialmente em áreas onde o mercado não oferece soluções viáveis. A presença do Estado neste sector garante, assim, um equilíbrio entre eficiência económica e justiça social.

Além disso, empresas como a LAM (Linhas Aéreas de Moçambique) têm um papel importante na coesão territorial, assegurando ligações aéreas entre regiões isoladas e promovendo o turismo e a integração nacional. Estes exemplos demonstram que a intervenção estatal não visa apenas o lucro,



mas também a promoção de interesses públicos vitais para o progresso e estabilidade do país.

Na área de informação, o Estado tem um papel importante na criação, apoio e financiamento de organizações/empresas dedicadas à produção de informação imparcial, acessível e socialmente relevante. Isso inclui, por exemplo, o apoio à imprensa pública, à radiodifusão e televisão estatal e a iniciativas de jornalismo comunitário, especialmente em contextos onde o sector privado é frágil ou limitado por pressões económicas e políticas.


Em Moçambique, instituições como a Rádio Moçambique (RM) e a Televisão de Moçambique (TVM) cumprem esse papel essencial de informar a população de forma abrangente e em diversas línguas nacionais, contribuindo para a inclusão e a coesão social. Essas organizações oferecem cobertura de temas de interesse público — como saúde, educação, agricultura e cidadania — que muitas vezes não recebem atenção suficiente dos meios privados. Além disso, em tempos de crises, como desastres naturais ou emergências de saúde pública, esses meios tornam-se fontes vitais de informação confiável.

Ao apoiar essas entidades, o Estado assegura o direito à informação, combate a desinformação e fortalece a participação cívica, promovendo uma sociedade mais consciente e resiliente.

1.6. Criação e Manutenção de um Ambiente Financeiro Saudável

Um sistema financeiro estável é essencial para transformar poupanças em investimentos e garantir o crescimento económico. O Estado deve regular o sector financeiro para evitar crises, como corridas aos bancos ou falências em série, que podem desestabilizar a economia.

Em Moçambique, a intervenção do Estado através do Banco de Moçambique (BM) é fundamental para assegurar a estabilidade macroeconómica. Esta instituição actua como regulador do sistema bancário, define taxas de juro de referência e controla a inflação, protegendo o poder de compra dos cidadãos. Além disso, o Estado impõe regras de solvência e liquidez às instituições financeiras, reduzindo os riscos de colapsos bancários e protegendo os depósitos do público. Estas medidas aumentam a confiança no sistema financeiro e incentivam o uso de serviços bancários formais, essenciais para a inclusão financeira.




O Estado também desempenha um papel crucial no fomento de um ambiente financeiro saudável através de políticas que incentivem o crédito produtivo. Em Moçambique, programas como o Fundo de Desenvolvimento Económico Local (FDEL) e outros fundos públicos visam canalizar financiamento para sectores prioritários, como a agricultura, pequenas e médias empresas e infra-estruturas. Ao garantir o acesso ao crédito para sectores estratégicos, o Estado não apenas corrige falhas de mercado, mas também promove o crescimento inclusivo e sustentável, reduzindo a dependência de financiamento externo e fortalecendo a economia nacional.

1.7. Oferta e Manutenção de Infra-estruturas Públicas

As infra-estruturas públicas, como estradas, pontes e linhas-férreas, são bens essenciais para o desenvolvimento económico e social de qualquer país. No entanto, estas obras são frequentemente afectadas pelo problema do "*carrona*", que ocorre quando indivíduos ou empresas beneficiam do uso das infra-estruturas sem contribuírem proporcionalmente para os seus custos. Como os benefícios gerados por essas infra-estruturas são amplamente partilhados por todos, independentemente de quem paga por elas, nota-se um subinvestimento do sector privado, pois não consegue capturar retornos directos suficientes para justificar os altos custos iniciais. Diante disso, a intervenção do Estado torna-se necessária para assegurar que essas infra-estruturas sejam oferecidas e mantidas de forma adequada, promovendo a redução dos custos de transacção e incentivando o crescimento económico sustentável.

Em Moçambique, a construção e reabilitação de vias estruturantes como a Estrada Nacional Número 1 (EN1), que liga o país do norte ao sul, ilustra claramente esta intervenção estatal. Trata-se de um projecto com elevados custos e benefícios difusos: Facilita o escoamento da produção agrícola, promove o comércio inter-regional, melhora o acesso a serviços públicos e reforça a coesão territorial. No entanto, o investimento privado nestas obras é extremamente raro, uma vez que os investidores não conseguem cobrar directamente de todos os usuários nem impedir que outros usufruam gratuitamente da infra-estrutura.

Ao assumir esta responsabilidade, o Estado actua como coordenador do investimento colectivo, promovendo o interesse público e criando um ambiente propício ao desenvolvimento económico e à atracção de investimentos privados em outros sectores.



Além disso, a manutenção contínua dessas infra-estruturas é fundamental para evitar a sua rápida degradação, que pode resultar em custos ainda maiores no futuro. O Governo, através de instituições como o Fundo de Estradas, tem procurado implementar políticas de gestão e conservação da rede viária nacional, reconhecendo que a durabilidade das infra-estruturas é tão importante quanto a sua construção. Sem essa acção pública coordenada, o país enfrentaria perdas económicas significativas devido à ineficiência logística, ao isolamento de regiões produtivas e ao aumento do custo de vida. Portanto, a intervenção do Estado não apenas compensa a ausência de investimento privado devido ao problema da “carrona”, como também garante a continuidade e eficácia das infra-estruturas em benefício de toda a sociedade.

1.8. Promoção do Consumo de Bens e Mérito


Bens de mérito são aqueles cuja utilidade social é superior à utilidade individual percebida pelas pessoas, ou seja, são bens e serviços que beneficiam não apenas quem os consome directamente, mas toda a sociedade.

Exemplos clássicos incluem a educação, a saúde, a vacinação e a alimentação escolar. Apesar da sua importância, o mercado não tem apostado nesses bens, pois muitos indivíduos subestimam o seu valor ou não possuem capacidade financeira para adquiri-los. Diante disso, o Estado tem um papel fundamental na sua provisão, assegurando o acesso equitativo e promovendo externalidades positivas que impulsionam o bem-estar colectivo e o desenvolvimento sustentável.

Em Moçambique, a intervenção estatal na promoção dos bens de mérito é visível em várias frentes. No sector da saúde, por exemplo, o Sistema Nacional de Saúde (SNE) oferece serviços gratuitos ou subsidiados em áreas como vacinação, saúde materno-infantil e combate a doenças endémicas como a malária e o HIV/SIDA. Esses serviços não apenas salvam vidas, mas também aumentam a produtividade económica e reduzem os encargos sobre o sistema de saúde a longo prazo.

No sector da educação, o Governo tem implementado políticas como a gratuidade do ensino primário e a construção de escolas em zonas rurais, garantindo que mais crianças tenham acesso à instrução básica, independentemente das suas condições socioeconómicas.

A actuação do Estado nesses sectores não é apenas uma resposta à falha do mercado, mas também uma estratégia deliberada de investimento no



capital humano. Um cidadão saudável e instruído contribui mais para a economia, participa activamente na vida democrática e tem maior capacidade de romper com ciclos de pobreza intergeracional.

Por isso, o Estado, através de Programa Quinquenal do Governo (PQG) e de estratégias sectoriais de saúde e educação, procura reforçar o acesso e a qualidade desses bens de mérito. Ao garantir a sua oferta, o Estado não apenas promove justiça social, mas também constrói as bases para um desenvolvimento económico inclusivo e sustentável.

1.9. Defesa, Segurança e Manutenção da Ordem Pública

A defesa, a segurança e a manutenção da ordem pública são funções primordiais do Estado, pois constituem bens públicos puros — ou seja, são não-excludentes e não-rivais no consumo. Isso significa que uma vez providenciados, ninguém pode ser excluído de seus benefícios, e o uso por uma pessoa não reduz sua disponibilidade para outra. Devido a essas características, o mercado não tem incentivos para oferecê-los de forma eficiente, pois não consegue cobrar individualmente pelo seu uso nem impedir o acesso gratuito. Assim, a provisão desses bens cabe quase exclusivamente ao Estado, sendo essencial para garantir a protecção da propriedade privada, o cumprimento de contratos e a estabilidade social e económica.

Em Moçambique, a intervenção estatal na área da defesa e segurança é concretizada através das Forças de Defesa e Segurança (FDS), que incluem as Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), a Polícia da República de Moçambique (PRM) e o Serviço de Informação e Segurança do Estado (SISE). Em contextos de ameaça à soberania, como é o caso do conflito armado em Cabo Delgado, a actuação das FDS tem sido fundamental para restaurar a ordem e proteger as populações civis.

Da mesma forma, a Polícia tem o papel crucial de garantir a segurança nas cidades, combater o crime e assegurar a paz social. Essas instituições são financiadas por fundos públicos justamente porque a sua acção beneficia a colectividade e não pode ser deixada ao critério do mercado.

Além de proteger a integridade física dos cidadãos, a presença efectiva do Estado é condição essencial para o funcionamento da economia. Ambientes inseguros afastam investimentos, desincentivam a iniciativa privada e comprometem o funcionamento das instituições. Por isso, a manutenção da ordem pública não é apenas uma questão de segurança, mas também de desenvolvimento. O Estado, ao investir em segurança

interna, justiça e defesa nacional, garante as bases sobre as quais se constroem a confiança social, a coesão nacional e o progresso económico.

1.10. Falhas do Governo


Até aqui a discussão centrou-se no papel do Estado, em função das várias deficiências do mercado. Até aos anos de 1970, havia a tendência de olhar-se para a intervenção do Estado como algo que naturalmente trazia eficiência para a sociedade. Acreditava-se na ausência de custos de intervenção pública.

Esta tendência mudou a partir da década de 1970, com os fracassos aparentes de vários Estados. Vários economistas começaram a prestar maior atenção às chamadas falhas do Governo. Viam o Estado não como um agente neutro e naturalmente eficaz, mesmo em presença da incapacidade declarada do mercado. Nas linhas que se seguem apresentam-se cinco argumentos que justificam a necessidade de prudência na análise do papel do Estado numa economia de mercado.

Informação Imperfeita

Quando se defende a intervenção do Estado em contextos em que o mercado falha em satisfazer o bem-estar social, parte-se muitas vezes do pressuposto de que o Estado possui informação perfeita sobre as necessidades da população. No entanto, essa suposição raramente corresponde à realidade. Na prática, o Estado enfrenta sérias limitações de informação — tanto sobre as preferências reais dos cidadãos quanto sobre as condições específicas de diferentes regiões e sectores. Muitos dos bens públicos e serviços sociais que o Estado fornece não dispõem de mecanismos claros de revelação de procura, como os preços no mercado. Isso cria um problema de informação imperfeita, dificultando a tomada de decisões correctas, a alocação eficiente de recursos e a implementação eficaz de políticas públicas.

Um exemplo claro dessa situação pode ser observado no sector da educação em Moçambique. O Estado pode planear a construção de escolas com base em dados desactualizados ou incompletos sobre o crescimento populacional em determinadas zonas, resultando na construção de infra-estruturas em locais onde a procura é baixa. Da mesma forma, em programas de distribuição de fertilizantes ou sementes para pequenos agricultores, a falta de dados fiáveis sobre as reais necessidades, capacidades produtivas ou condições locais pode levar à alocação ineficiente dos recursos,



prejudicando tanto a produtividade agrícola quanto a confiança nas instituições públicas.

Outro exemplo relevante ocorre na área da saúde, onde a ausência de sistemas de informação robustos pode dificultar o rastreamento de surtos de doenças ou a distribuição eficaz de medicamentos. Em contextos rurais de Moçambique, por exemplo, a subnotificação de casos de malária pode levar o Estado a subestimar a gravidade da situação, alocando recursos insuficientes para zonas críticas. Assim, a informação imperfeita não só compromete a eficácia da intervenção estatal, mas também pode gerar desperdício de recursos, frustração social e desconfiança nos serviços públicos. Para mitigar esses desafios, é essencial investir em sistemas de recolha e análise de dados, reforçar os canais de participação cidadã e promover maior transparência na gestão pública.

Incapacidade de Prever Todas as Reações dos Mercados

Uma das principais falhas de Governo decorre da sua incapacidade de prever todas as reações dos agentes económicos às políticas implementadas. Embora muitas intervenções sejam bem-intencionadas e visem melhorar o bem-estar da população, os mercados são compostos por indivíduos e empresas com interesses diversos, que ajustam os seus comportamentos com base nos incentivos criados pelas políticas públicas. Esses comportamentos muitas vezes escapam às previsões do Estado, levando a resultados inesperados ou até contrários aos objectivos inicialmente traçados. O Governo, por mais competente que seja, não possui controlo absoluto sobre todas as variáveis económicas nem sobre as decisões que os agentes privados tomarão em resposta às suas medidas.

Em Moçambique, há vários exemplos que ilustram esse fenómeno. A fixação de salários mínimos, por exemplo, tem sido usada como instrumento para melhorar o rendimento dos trabalhadores e reduzir a pobreza. No entanto, em sectores com baixa produtividade ou em pequenas empresas com margens reduzidas, o aumento do salário mínimo pode levar ao despedimento de trabalhadores, à informalização do emprego ou até ao encerramento de negócios. O que era para ser uma política de protecção social pode, nesse contexto, resultar em maior desemprego e perda de rendimento, especialmente para os trabalhadores mais vulneráveis.

Outro exemplo diz respeito à fixação de preços máximos para produtos agrícolas, com o objectivo de tornar os alimentos mais acessíveis à população urbana. Quando o Governo estabelece preços que não cobrem os custos de produção dos agricultores, estes são desincentivados a produzir, reduzindo a oferta de alimentos nos mercados formais. Isso pode gerar

escassez, incentivar o surgimento de mercados paralelos e enfraquecer a confiança dos produtores no sistema.


Em Moçambique, essas situações já ocorreram em períodos de instabilidade, onde o controlo de preços agrícolas acabou por prejudicar tanto os produtores rurais quanto os consumidores finais. Esses exemplos demonstram que, sem uma compreensão aprofundada das dinâmicas do mercado, as políticas públicas podem ter efeitos adversos. Por isso, é essencial que o Estado avalie cuidadosamente os impactos esperados e inesperados das suas acções, adoptando mecanismos de monitoramento, consulta pública e correcção contínua das políticas implementadas.

Desfasamento Temporal entre o Surgimento do Problema e o Momento de Tomada de Decisão

A aplicação de políticas públicas por parte do Estado é um processo que envolve múltiplas etapas e leva tempo até à sua concretização. Esse processo inclui a identificação do problema, a recolha e análise de dados, a elaboração de propostas técnicas, a discussão política e, frequentemente, a necessidade de aprovação por órgãos legislativos como o Parlamento. Cada uma destas etapas segue ritmos institucionais próprios, que nem sempre acompanham a urgência dos desafios enfrentados pela população. Como resultado, quando a medida finalmente entra em vigor, o contexto pode já ter mudado significativamente, tornando a política ineficaz, desajustada ou mesmo contraproducente. Esse desfasamento temporal entre a origem do problema e a implementação das soluções constitui uma falha importante na intervenção estatal, especialmente na gestão de crises económicas e sociais.

Em Moçambique, este problema tem-se manifestado de forma clara em áreas como a gestão macroeconómica e a resposta a choques externos. Por exemplo, quando o país enfrenta aumentos súbitos nos preços de combustíveis ou alimentos no mercado internacional, os efeitos sobre o custo de vida são quase imediatos. No entanto, as medidas para aliviar a pressão sobre os consumidores — como subsídios temporários, isenções fiscais ou ajustes salariais — frequentemente demoram semanas ou meses a serem analisadas, negociadas e implementadas. Quando finalmente entram em vigor, os preços já podem ter mudado novamente, ou as famílias já terão acumulado dívidas, reduzido drasticamente o consumo ou adoptado estratégias prejudiciais, como a retirada de crianças da escola para reduzir despesas.

Outro exemplo relevante ocorreu na resposta aos efeitos do ciclone Idai, que devastou a região centro de Moçambique em 2019. Apesar da mobilização inicial rápida em termos de ajuda humanitária, os processos




formais de reconstrução e reassentamento de populações afectadas enfrentaram longos atrasos devido à burocracia, à necessidade de estudos técnicos e à aprovação orçamental. Quando algumas dessas intervenções estruturais foram iniciadas, muitas comunidades já haviam desenvolvido soluções informais, nem sempre seguras ou sustentáveis. Este tipo de descompasso entre a identificação do problema e a resposta efectiva compromete o impacto das políticas públicas e pode reduzir a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado. Para mitigar esse desafio, é essencial investir em mecanismos de resposta rápida, planeamento preventivo e sistemas de monitoramento em tempo real que permitam intervenções mais ágeis e ajustadas à realidade.

Limite no Controlo Sobre a Administração Pública

O Estado define, através do Governo, os seus objectivos e prioridades no domínio da política económica e social, cabendo à Assembleia da República legislar e aprovar os grandes instrumentos de governação. No entanto, a implementação dessas políticas depende essencialmente das agências e instituições públicas, que são responsáveis pela definição técnica dos programas e pela sua execução prática. Em Moçambique, como em muitos países em desenvolvimento, estas entidades frequentemente enfrentam limitações sérias de natureza financeira, técnica e humana. A escassez de quadros qualificados, a má gestão de recursos e a fragilidade dos sistemas de controlo interno comprometem a eficácia das políticas públicas. Isso significa que, mesmo com boas intenções e estratégias bem formuladas ao nível central, a intervenção do Estado na economia pode falhar na fase de execução, prejudicando os resultados esperados.

Para além das limitações técnicas e logísticas, há também desafios ligados à governação e aos incentivos dentro da própria administração pública. Em muitos casos, os dirigentes das agências públicas estão mais preocupados com interesses pessoais — como a preservação do *status*, aumento do salário, expansão da sua influência institucional ou prestígio político — do que com os resultados concretos para o bem público. Isso pode levar a uma lógica de maximização de orçamento e visibilidade, onde se prioriza a aprovação de grandes projectos, muitas vezes mal concebidos ou redundantes, em detrimento de iniciativas menores, mas mais eficazes.

Em Moçambique é comum observar projectos com forte componente de infra-estrutura que rendem maior visibilidade política, mas que carecem de sustentabilidade ou ligação com as reais necessidades locais. Um exemplo ilustrativo é o caso de alguns programas de desenvolvimento rural, que,



embora bem intencionados, têm sido marcados por má afectação de recursos, falta de acompanhamento técnico e ausência de mecanismos claros de monitoramento e avaliação. Projectos agrícolas distribuíram equipamentos sem garantir formação adequada, ou implementaram infra-estruturas como sistemas de irrigação que acabaram por se degradar rapidamente por falta de manutenção e supervisão. Isto revela como o limitado controlo do Governo central sobre a actuação diária da administração pública reduz tanto a eficiência (uso racional dos recursos) como a eficácia (atingir os objectivos definidos).


Para melhorar a intervenção do Estado na economia, torna-se essencial reforçar os sistemas de prestação de contas, profissionalizar a função pública e alinhar os incentivos dos gestores públicos com os interesses da sociedade.

Limitações Resultantes de Processos Políticos

As limitações impostas pelos processos políticos são um dos principais factores que comprometem a eficácia da intervenção do Estado na economia. Ao contrário do que se idealiza, os decisores políticos nem sempre agem com base no interesse público geral. Muitos políticos operam com incentivos próprios, como garantir a reeleição, satisfazer os interesses de grupos que financiaram as suas campanhas ou manter o apoio de determinadas elites económicas ou regionais.

Assim como os burocratas, os políticos também podem tomar decisões guiadas por critérios de visibilidade e ganhos de curto prazo, em vez de eficiência e impacto duradouro. Em vez de priorizar políticas públicas que respondam às reais necessidades da população, podem favorecer projectos com alto retorno político imediato, mesmo que economicamente insustentáveis.

Em Moçambique, isso é visível em períodos eleitorais, quando há aumento substancial dos gastos públicos em infra-estruturas de grande visibilidade — como estradas, praças ou mercados municipais — muitas vezes sem o devido planeamento ou sustentabilidade. Esses investimentos, embora úteis à imagem do Governo, nem sempre respondem às prioridades locais nem garantem benefícios económicos de longo prazo. Da mesma forma, observa-se frequentemente o lançamento apressado de programas sociais nas vésperas das eleições, não como parte de uma estratégia de combate à pobreza consistente, mas como instrumento de mobilização eleitoral.



Esse padrão, comum em vários países africanos, reflete os chamados ciclos político-económicos: Expansão orçamental antes das eleições, seguida de medidas de austeridade e cortes no pós-eleitoral, o que gera instabilidade macroeconómica e perda de confiança dos investidores.

Além disso, o excesso de politização na nomeação de dirigentes para cargos técnicos compromete seriamente a capacidade do Estado de implementar políticas económicas de forma eficiente. Em vez de critérios de mérito, algumas nomeações são feitas com base em lealdades políticas ou regionais, resultando em má gestão, corrupção e baixa qualidade dos serviços públicos.

A experiência de vários países africanos mostra que, quando os processos políticos dominam totalmente as decisões económicas, o resultado tende a ser desperdício de recursos, desequilíbrios fiscais e perda de credibilidade institucional. Para contornar essas limitações, é essencial fortalecer instituições independentes, melhorar os mecanismos de responsabilização e promover uma cultura de governação orientada para resultados e não apenas para fins eleitorais.


Princípios para a Minimização dos Riscos e Falhas de Mercado e Governamentais

Num país como Moçambique, com desafios estruturais significativos — desde a pobreza generalizada, desigualdades regionais, fragilidade institucional até à dependência de recursos naturais — a intervenção do Estado na economia e na sociedade não é apenas desejável, mas essencial. No entanto, essa intervenção não pode ser feita de forma arbitrária ou excessiva. É necessário que obedeça a certos princípios que garantam que o papel do Estado seja eficaz, justo, proporcional e promotor de desenvolvimento sustentável. A seguir, analisamos sete destes princípios fundamentais, nomeadamente eficiência, equidade, liberdade, concentração, complementaridade, neutralidade e subsidiariedade.

1. Eficiência

O princípio da eficiência orienta o Estado a utilizar os recursos públicos de forma racional, garantindo o máximo de benefícios com o mínimo de custos. Moçambique é um país com recursos financeiros e humanos limitados. A eficiência, portanto, não é apenas uma questão de boa governação, mas uma necessidade imperiosa.

Por exemplo, quando o Estado decide construir escolas em zonas rurais deve escolher os locais com base em critérios como densidade



populacional, distâncias às escolas existentes e número de crianças fora do sistema escolar. Um investimento eficiente significa que mais crianças terão acesso à educação com menos custo por aluno. Iniciativas como a distribuição de livros escolares através de redes logísticas existentes, como as dos correios ou das organizações não-governamentais (ONG) locais, são também formas de garantir maior eficiência no uso de recursos públicos.

No sector da saúde, a eficiência pode ser promovida através do investimento em cuidados primários de saúde e prevenção de doenças, em vez de concentrar os recursos apenas em hospitais centrais, muitas vezes inacessíveis para a maioria da população.

2. Equidade

A equidade está relacionada com a justiça social e a correcção das desigualdades existentes na sociedade. Em Moçambique, onde grande parte da população vive em situação de pobreza e exclusão, o Estado tem o dever de garantir que o progresso económico e social beneficie todos, e não apenas uma elite.


Um exemplo de aplicação do princípio da equidade é o alargamento da rede de escolas primárias e centros de saúde nas províncias mais pobres do país, como Niassa, Zambézia e Cabo Delgado. Ao priorizar o investimento em regiões historicamente negligenciadas, o Estado está a corrigir desigualdades territoriais e a promover o desenvolvimento inclusivo.

Na política fiscal, a equidade também se manifesta. Um sistema tributário progressivo, onde quem ganha mais contribui proporcionalmente mais para o financiamento do Estado, permite que este redistribua a riqueza, financiando serviços públicos como educação, saúde e segurança social, especialmente para os mais desfavorecidos.

3. Liberdade

O respeito pelas liberdades individuais e colectivas é outro pilar da intervenção estatal. Isso inclui a liberdade de expressão, de associação, de escolha profissional e económica. A intervenção do Estado deve, portanto, proteger e promover estas liberdades, e não limitá-las sem justificações legítimas.

No contexto económico, isso significa garantir que os cidadãos têm liberdade para iniciar negócios, escolher onde trabalhar, ou consumir bens e serviços de sua preferência. A redução da burocracia para a criação de



pequenas empresas e a protecção de direitos de propriedade são medidas concretas que fortalecem a liberdade económica em Moçambique.

No sector da comunicação social, por exemplo, o Estado deve garantir que existam condições para que diferentes vozes possam ser ouvidas — inclusive aquelas que criticam o Governo — como forma de garantir um ambiente democrático e plural.

4. Concentração

Dado que os recursos do Estado são sempre limitados, o princípio da concentração orienta para que se foque no que pode fazer melhor, nos problemas mais graves e nas populações mais vulneráveis. Em vez de tentar fazer tudo ao mesmo tempo, o Estado deve concentrar os seus esforços onde o impacto é maior, podendo fazer melhor a custos baixos que as comunidades e o sector privado.

Por exemplo, na sequência do conflito em Cabo Delgado, o Governo deve concentrar esforços em garantir segurança, acesso a alimentos, cuidados médicos e reconstrução de infra-estruturas básicas naquela província, antes de canalizar recursos para iniciativas menos urgentes noutras áreas mais estáveis.


No sector agrícola, uma política de concentração pode significar priorizar culturas alimentares de base, como milho, feijões e arroz, em regiões com alto potencial de produção e elevados índices de insegurança alimentar, em vez de apostar em culturas de exportação que beneficiam uma minoria.

5. Complementaridade

O princípio da complementaridade sugere que o Estado deve actuar em articulação com outros actores — como o sector privado, a sociedade civil, e as comunidades locais — sem tentar substituir o papel de cada um. A ideia é somar forças para alcançar objectivos comuns.

No sector da educação, por exemplo, o Estado pode fornecer infra-estruturas e professores, enquanto ONG locais contribuem com programas de reforço escolar, alimentação escolar e sensibilização das famílias sobre a importância da educação das raparigas.

Na agricultura, o Estado pode investir em infra-estruturas como estradas rurais, sistemas de irrigação e serviços de extensão agrária, enquanto o sector privado garante o fornecimento de sementes, fertilizantes e acesso a



mercados. Esta complementaridade permite que os resultados sejam mais sustentáveis e duradouros.

6. Neutralidade

O princípio da neutralidade estabelece que o Estado deve actuar com imparcialidade, tratando todos os cidadãos, regiões e sectores económicos de forma equitativa, sem favorecer indivíduos ou grupos com base em interesses políticos, étnicos ou pessoais.

No que diz respeito à sua interacção com os mercados, esse princípio implica que o Estado deve procurar, tanto quanto possível, adoptar medidas que interfiram minimamente nos resultados que decorreriam da livre actuação dos agentes económicos. O objectivo é evitar distorções e assegurar que os preços reflectam adequadamente o verdadeiro custo de oportunidade dos factores de produção, promovendo assim uma alocação eficiente de recursos.

Contudo, em muitos contextos — incluindo Moçambique — têm-se verificado situações em que o acesso a recursos públicos ou a oportunidades económicas é condicionado por filiações partidárias ou relações pessoais com decisores políticos. Essas práticas configuram uma violação do princípio da neutralidade e comprometem a confiança nas instituições públicas.

Exemplos de uma aplicação adequada deste princípio incluem a atribuição de bolsas de estudo com base em critérios objectivos, como o mérito académico e a condição socioeconómica, sem discriminação por origem geográfica ou orientação política. Da mesma forma, programas de apoio financeiro a pequenas empresas devem seguir regras claras, universais e transparentes, assegurando igualdade de oportunidades a todos os candidatos.

7. Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade estabelece que o Estado deve intervir apenas quando as pessoas, comunidades locais ou outras entidades não forem capazes de resolver os seus próprios problemas. Ou seja, o Estado não deve fazer aquilo que outros podem fazer melhor.

Este princípio é particularmente importante num país como Moçambique, com uma forte presença de comunidades locais e estruturas tradicionais. Em vez de impor soluções de cima para baixo, o Estado deve apoiar iniciativas locais, respeitando os seus saberes e experiências.

Por exemplo, em vez de enviar técnicos de Maputo para gerir sistemas de abastecimento de água em aldeias rurais, o Estado pode formar comités locais para assumir essa responsabilidade, prestando apenas apoio técnico quando necessário. Isso fortalece a autonomia local e reduz custos para o Estado.

Conclusão:


A intervenção do Estado na economia é justificada por múltiplas razões fundamentais, entre as quais se destacam a correcção das falhas de mercado, a provisão de bens públicos, a promoção do bem-estar social e a estabilização macroeconómica. Em contextos como o de Moçambique e de muitos países africanos onde o sector privado é ainda incipiente e existem profundas desigualdades sociais e regionais, o papel do Estado torna-se ainda mais central para garantir o acesso equitativo a serviços essenciais como saúde, educação, segurança e infra-estruturas. Além disso, em situações de crise — sejam elas económicas, sanitárias ou climáticas — o Estado é muitas vezes o único agente com capacidade e legitimidade para coordenar respostas amplas e eficazes, proteger os mais vulneráveis e assegurar a continuidade da actividade económica.

A intervenção do Estado é indispensável para corrigir falhas de mercado, promover o bem-estar social e garantir a coesão territorial em Moçambique. No entanto, essa intervenção só será eficaz, justa e legítima se for guiada por princípios claros como a eficiência, equidade, liberdade, concentração, complementaridade, neutralidade e subsidiariedade. Cada um destes princípios oferece uma lente para avaliar quando, como e por que o Estado deve agir. A sua aplicação coerente pode ser a chave para transformar o potencial de Moçambique em progresso real para todos os seus cidadãos.

Perguntas orientadoras para o debate

1. Em que medida as intervenções do Estado em Moçambique estão, de facto, a corrigir falhas de mercado — como monopólios, assimetrias de informação ou exclusão social — e não a criar novas distorções ou dependências?

Reflexão: Esta pergunta convida à análise crítica dos objectivos e dos efeitos reais das políticas públicas. Corrigir falhas de mercado é uma justificação clássica para a intervenção estatal, mas será que isso está a acontecer na prática?



2. Quais são os critérios utilizados pelo Governo moçambicano para definir prioridades de investimento público, e até que ponto esses critérios são baseados em evidências técnicas e dados transparentes, em vez de motivações políticas?

Reflexão: Incentiva o leitor a questionar se as escolhas do Governo reflectem o interesse público ou agendas particulares, regionais ou partidárias.

3. Existem mecanismos eficazes e acessíveis para monitorar, avaliar e responsabilizar o Estado pelas suas intervenções económicas? Se sim, quem os controla e como é garantida a sua independência?

Reflexão: Leva o leitor a pensar sobre a importância da *accountability*, da fiscalização das políticas públicas e do papel da sociedade civil e das instituições de controlo.

4. Como o princípio da neutralidade está a ser aplicado na prática em programas públicos como subsídios, concursos públicos, distribuição de terras ou acesso ao crédito para pequenas empresas?

Reflexão: Ajuda o leitor a conectar os princípios teóricos à realidade concreta, com foco na justiça e imparcialidade da acção governamental.

5. Quais são os riscos de falhas do próprio Governo (como má gestão, corrupção, favoritismo ou burocracia excessiva) nas formas actuais de intervenção pública, e que reformas institucionais poderiam mitigar esses riscos em Moçambique?

Reflexão: Estimula uma visão mais profunda sobre os limites do Estado, reconhecendo que nem toda intervenção é positiva — e que o próprio Governo pode falhar, exigindo reformas estruturais.

OS INSTRUMENTOS DE PLANIFICAÇÃO DO GOVERNO

No Capítulo I, analisou-se o papel do Estado na economia, identificando as principais razões que justificam a sua intervenção, como a correção das falhas de mercado, a promoção do bem-estar social e a provisão de bens públicos essenciais. Concluiu-se que, apesar dos riscos associados às falhas de Governo, a actuação estatal é indispensável, sobretudo em países em desenvolvimento como Moçambique.

Dando continuidade a essa reflexão, o presente capítulo explora os instrumentos de planificação económica utilizados pelo Estado para transformar os seus objectivos de política económica e social em acções concretas e coordenadas.

A planificação permite ao Governo definir prioridades, alocar recursos de forma estratégica e orientar os diferentes sectores da economia rumo ao desenvolvimento sustentável.

Neste capítulo, vamos examinar os principais instrumentos de planificação utilizados em Moçambique — como o Programa Quinquenal do Governo (PQG), o Plano Económico e Social (PES), o Orçamento do Estado (OE) e os documentos de políticas sectoriais.

Ao fim deste capítulo, o leitor deverá ser capaz de:

- a) Identificar os principais instrumentos de planificação utilizados pelo Governo de Moçambique para orientar a sua intervenção económica e social;
- b) Compreender a importância da planificação económica como ferramenta de gestão pública e de coordenação de políticas;
- c) Relacionar os instrumentos de planificação com os objectivos de desenvolvimento do país, em particular no combate à pobreza, na promoção do crescimento económico e na inclusão social;
- d) Avaliar os desafios e limitações do processo de planificação, reconhecendo a importância de instituições fortes, dados fiáveis e mecanismos de monitoria e avaliação.

Instrumentos de Longo Prazo

Para guiar a sua intervenção na prossecução do bem-estar das populações, o Estado, por via do Governo, prepara instrumentos orientadores da sua intervenção com um horizonte temporal de longo prazo. Estes instrumentos definem a visão e as metas estratégicas de desenvolvimento do país para um horizonte temporal alargado, geralmente de 20 a 30 anos, dentre os quais se destaca:

a) Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

O Estado mocambicano adoptou os objectivos de desenvolvimento sustentável para guiar as suas intervenções ao nível doméstico para o período 2015-2030. Conforme se pode depreender da *figura 1*, são 17 os objectivos de desenvolvimento sustentável, abrangendo áreas como erradicação da pobreza, educação, saúde, igualdade de género e protecção ambiental.


Figura 1: Objectivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Ministério das Finanças

b) Agenda 2063 da União Africana

Esta agenda é o principal quadro estratégico de desenvolvimento do continente africano, adoptado em 2015 com o objectivo de transformar África numa região próspera, integrada, pacífica e liderada pelos seus próprios cidadãos até ao ano 2063. Assenta numa visão de longo prazo que promove o crescimento económico inclusivo, o desenvolvimento sustentável, a industrialização, a boa governação, a integração regional e o respeito pelos direitos humanos. Estruturada em sete aspirações — que vão desde uma África unida e sem conflitos até uma África culturalmente afirmada e com forte presença global, a Agenda 2063



fornece metas e planos de acção para os países membros, orientando políticas nacionais e continentais.

c) Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2025-2045

Aprovado no início do ano de 2025, a ENDE estabelece a visão de longo prazo para o desenvolvimento económico e social de Moçambique – define prioridades estratégicas, como industrialização, desenvolvimento humano, infra-estruturas e sustentabilidade ambiental. Serve como quadro orientador para os planos de médio e curto prazos.

Instrumentos de Médio Prazo

Estes instrumentos operacionalizam as metas de longo prazo em ciclos de cinco a 10 anos, alinhando as políticas públicas com as prioridades nacionais.

a) Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2025-2029

Define as prioridades e estratégias do Governo para um mandato de cinco anos. Alinha-se com a ENDE 2025-2045 e os ODS. Inclui metas quantificáveis e indicadores de desempenho.

b) Estratégias Sectoriais

Planos específicos para cada sector (educação, saúde, agricultura, energia, etc.). Articulam-se com o PQG e contribuem para o cumprimento das metas da ENDE e dos ODS. Exemplos: Estratégia Nacional de Educação, Estratégia Nacional de Saúde, Estratégia de Desenvolvimento Agrário.

c) Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)

O CFMP é um documento rolante que faz a projecção das receitas e despesas públicas para um horizonte de três anos. Garante a sustentabilidade fiscal e o alinhamento com as prioridades do PQG.

Instrumentos de Curto Prazo

Estes instrumentos focam-se na execução anual das políticas públicas, garantindo a operacionalização das metas de médio e longo prazo. Nesta categoria, inclui-se o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE).

O PES é instrumento de planificação anual que define as prioridades e acções concretas para um determinado ano fiscal. Alinha-se com o PQG e as estratégias sectoriais. Inclui indicadores de monitorização e avaliação.

O OE, por seu turno, materializa financeiramente o PES. Traduz as prioridades do PES em termos financeiros. Define as receitas e despesas públicas para o ano fiscal. Garante o financiamento das acções previstas no PES e no PQG.

Relação entre os Instrumentos

1. Hierarquia e Alinhamento:

- Os instrumentos de longo prazo (ODS, Agenda 20263 e ENDE) fornecem a visão estratégica;
- Os instrumentos de médio prazo (PQG, estratégias sectoriais, CFMP) operacionalizam essa visão em ciclos de cinco, 10, e três anos, respectivamente;
- Os instrumentos de curto prazo (PES e OE) garantem a execução anual das políticas.

2. Integração Vertical:

- As metas dos ODS e da ENDE são desagregadas em objectivos específicos no PQG;
- O PQG orienta a elaboração do PES e do OE;
- O OE financia as acções previstas no PES e no PQG.

3. Monitorização e Avaliação:

Os indicadores de desempenho são definidos em todos os níveis (longo, médio e curto prazo). O Governo, também, elabora os relatórios de execução anuais, permitindo o acompanhamento do progresso em relação às metas.

O esquema abaixo ilustra a integração e articulação dos instrumentos de planeamento em Moçambique, desde a visão de longo prazo até à execução operacional anual. A Lei nº 14/2020, de 23 de Dezembro, que estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) reforça esta estrutura, promovendo a coerência, a transparência e a eficiência na gestão das políticas públicas e dos recursos do Estado. A implementação efectiva deste sistema requer coordenação entre os diferentes níveis de Governo, sectores e actores envolvidos, garantindo que as metas de desenvolvimento sejam alcançadas de forma sustentável e inclusiva

Figura 2: *Ligações entre Instrumentos de Planificação Pública em Moçambique*

HORIZONTE TEMPORAL DOS INSTRUMENTOS DO SISTEMA DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO



Fonte: DNPO: 2020

Conclusão:

Para compreender o PES e o OE é essencial ter uma visão clara da estrutura global de planificação do Governo. Essa estrutura inclui instrumentos de longo, médio e curto prazo que orientam o desenvolvimento do país.

A nível de longo prazo, destacam-se os ODS, definidos pelas Nações Unidas, e a Agenda 2063 da União Africana, que estabelecem metas amplas para erradicação da pobreza, crescimento económico inclusivo e sustentabilidade ambiental. Estes são internalizados nos planos nacionais, moldando a visão estratégica de desenvolvimento do país. No médio prazo, instrumentos como o PQG traduzem essas visões em prioridades concretas para um período de cinco anos, servindo de base para a definição das acções governamentais. A curto prazo, o PES e o OE são os principais instrumentos operacionais que detalham as metas anuais, programas, investimentos públicos e fontes de financiamento. Para analistas e decisores, a leitura do PES e do OE exige atenção à coerência entre os objectivos definidos no PQG, a alocação orçamental e os compromissos internacionais assumidos nos ODS e Agenda 2063, permitindo avaliar o alinhamento entre planeamento, execução e impacto esperado.

Perguntas orientadoras para o debate

1. De que forma o PES e o OE reflectem, de forma concreta, as prioridades definidas no PQG?

Reflexão:

Esta pergunta procura verificar a coerência entre o planeamento estratégico e a execução anual. Ajuda o leitor a analisar se as promessas e compromissos plurianuais do Governo (definidos no PQG) estão a ser, de facto, operacionalizados no curto prazo, ou se há desvios. É uma forma de exigir consistência e responsabilização sobre compromissos assumidos.

2. Quais são os principais desafios identificados pelo Governo na implementação dos compromissos assumidos nos ODS e na Agenda 2063, e que medidas estão a ser adotadas para os ultrapassar?

Reflexão:

Esta questão visa promover transparência na governação ao forçar o Governo a reconhecer dificuldades reais. Ajuda o leitor a entender se há uma abordagem honesta e proactiva na gestão de obstáculos estruturais, permitindo avaliar a capacidade de resposta e resiliência institucional perante compromissos internacionais.

3. Como é que o Governo garante que a alocação orçamental anual responde às necessidades reais da população, em especial dos grupos mais vulneráveis e marginalizados?

Reflexão:

Esta pergunta coloca em evidência a dimensão da equidade social e da justiça distributiva no uso dos recursos públicos. Ajuda o leitor a monitorar se a política fiscal está orientada para a inclusão e redução das desigualdades. Também incentiva a exigência de dados desagregados e critérios claros na definição de prioridades.

4. Quais os mecanismos existentes para monitorar e avaliar o impacto dos programas financiados pelo OE, e como é que os resultados influenciam decisões futuras de planificação?

Reflexão:

Visa avaliar a eficácia da gestão pública e o uso de evidências no ciclo de

políticas públicas. Permite ao leitor questionar se os recursos estão a gerar resultados concretos e se há um sistema funcional de avaliação de impacto, com lições aprendidas a serem integradas nos processos futuros. Promove a exigência de governação baseada em resultados.

5. Que canais estão disponíveis para que os cidadãos, a sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento contribuam para o processo de elaboração, execução e revisão do PES e do OE?

Reflexão:

Esta pergunta foca-se na participação pública e no direito à informação e influência nas decisões do Estado. Incentiva o leitor a reflectir sobre a inclusão e transparência do processo de planificação, criando espaço para o diálogo e co-responsabilização entre Governo e sociedade. Fortalece o papel do cidadão como actor activo na governação democrática.

Capítulo IV

ESTRUTURA E PRINCIPAIS PILARES DO PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO 2025-2029: UMA VISÃO GERAL

Nos capítulos anteriores, discutiu-se dois temas importantes que ajudam a entender como o Governo actua na economia. O primeiro capítulo explicou o papel do Estado, mostrando como o Governo pode ajudar a melhorar a vida das pessoas através de políticas públicas, investimentos e apoio ao desenvolvimento. O segundo capítulo destacou os instrumentos de planificação, ou seja, os vários planos e documentos que guiam o Governo nas suas acções – desde os planos de longo prazo, como os ODS e a Agenda 2063, até aos planos de médio e curto prazo, como o PQG, o PES e o OE.

Neste capítulo, o foco é o PQG 2025-2029. Este é o plano que mostra o que o Governo pretende fazer nos próximos cinco anos, nomeadamente as suas principais prioridades, que objectivos quer atingir e como pretende implementar essas acções.

Depois de ler este capítulo, o leitor vai ser capaz de:

- Entender quais são os principais objectivos e áreas prioritárias do PQG 2025-2029;
- Avaliar se o PQG está bem alinhado com os problemas e necessidades mais importantes do país;
- Conhecer os mecanismos que o Governo propõe para acompanhar e avaliar a execução do PQG;
- Reconhecer o papel dos cidadãos e da sociedade civil na



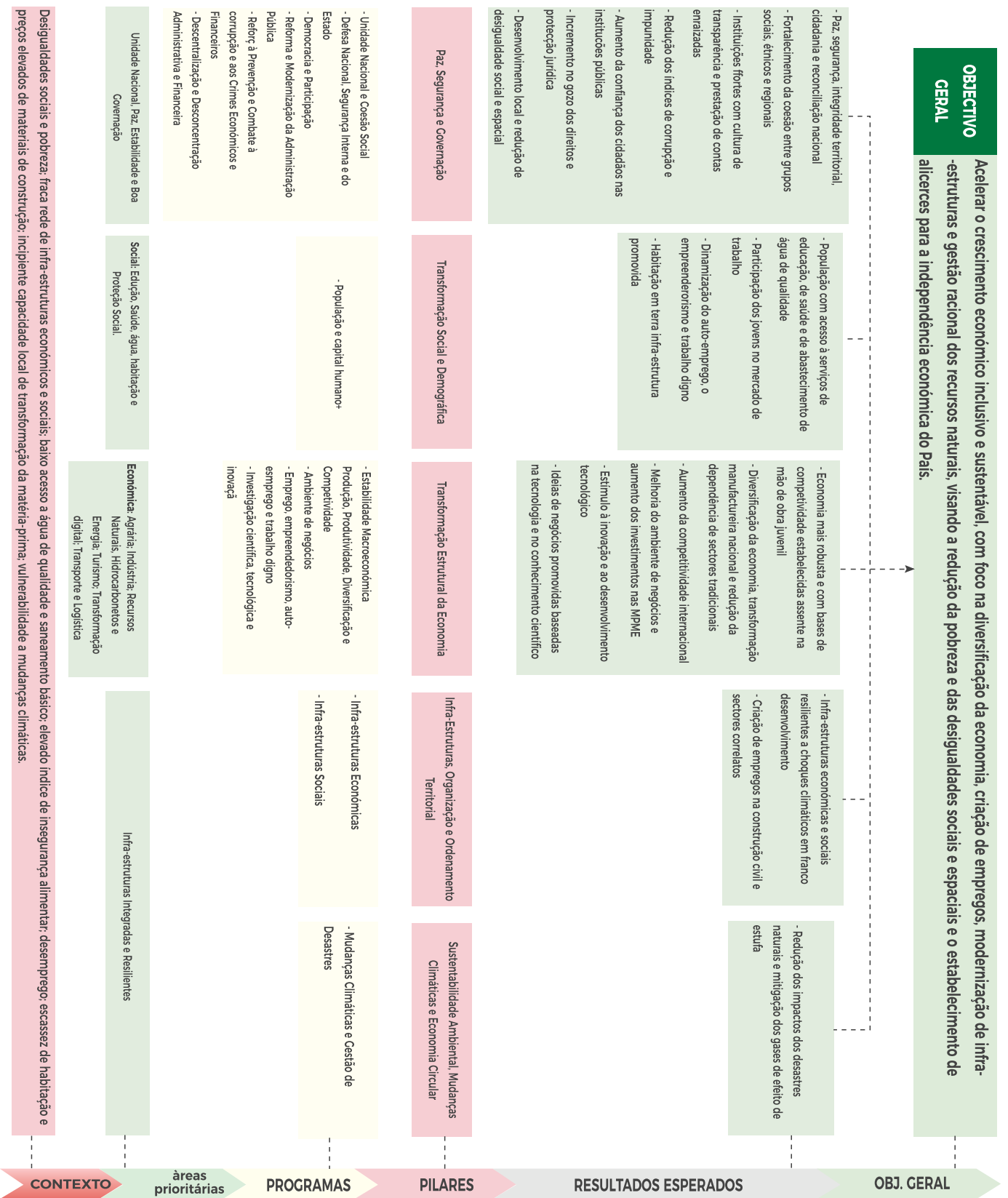
fiscalização e no acompanhamento das acções do Governo.

Com estas informações, o leitor poderá acompanhar melhor o trabalho do Governo, fazer perguntas, dar sugestões e participar activamente na construção de um país mais justo e desenvolvido para todos.


O PQG 2025-2029 foi concebido com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável, a redução da pobreza e a melhoria das condições de vida da população. A estrutura do programa é baseada em pilares estratégicos que reflectem as prioridades nacionais, alinhadas com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e a Agenda 2063 da União Africana.

A figura 3 oferece uma visão geral do PQG 2025-2029.

Figura 3: Visão geral do PQG 2025-2029



Conforme ilustrado na figura acima, o principal objectivo do Governo é acelerar o crescimento económico inclusivo e sustentável, com foco na diversificação da economia, criação de empregos, modernização de infra-estruturas e gestão racional dos recursos naturais, visando a redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais.



O Governo pretende materializar este objectivo actuando sobre cinco pilares de intervenção, nomeadamente unidade nacional, paz, segurança e governação; transformação social e demográfica; transformação estrutural da economia; infra-estruturas, organização e ordenamento territorial; sustentabilidade ambiental, mudanças climáticas e economia circular. A secção que se segue resume a visão do Governo para cada um destes pilares e o que configura riscos e desafios a ter em conta na monitoria do pilar.

Unidade Nacional, Paz, Segurança e Governação

Este pilar visa consolidar a unidade nacional, promover a estabilidade política, reforçar o Estado de Direito e garantir uma governação eficaz e inclusiva. A paz duradoura e a segurança interna são condições essenciais para que o país possa atrair investimentos, fortalecer o tecido social e garantir o pleno exercício da cidadania.

A boa governação é entendida como uma combinação de transparência, prestação de contas, luta contra a corrupção e fortalecimento das instituições públicas. A consolidação da democracia, por meio de eleições livres e justas, e o respeito pelos direitos humanos são igualmente centrais.

Entre as principais medidas estão o combate à corrupção e ao crime organizado, a reforma das FDS, a modernização do sistema judicial, a criação de mecanismos independentes de fiscalização e a protecção efectiva de direitos humanos.

Os riscos e desafios incluem a persistência de conflitos armados localizados, especialmente em Cabo Delgado, o fraco funcionamento do sistema judicial, a politização das instituições do Estado e a resistência às reformas administrativas. O combate eficaz à corrupção continua a ser um desafio central, dado o seu enraizamento estrutural em várias esferas públicas e privadas.

Transformação Estrutural da Economia

Este pilar tem como objectivo central transformar a economia moçambicana de um modelo baseado na exportação de matérias-primas para uma economia diversificada, industrializada e orientada para o valor acrescentado. A aposta na agricultura, na industrialização, na economia azul e no turismo visa alargar a base produtiva, criar empregos de qualidade e aumentar a resiliência económica.



As medidas previstas incluem a criação de instituições financeiras de apoio ao desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento e a Caixa

Económica, incentivos ao sector privado, o aumento da produtividade agrícola, a promoção de zonas económicas especiais e corredores de desenvolvimento, e o fortalecimento da integração regional e internacional.

A estabilidade macroeconómica é também uma prioridade, com metas de aumento da arrecadação fiscal, redução do défice orçamental e da dívida pública, e melhoria do ambiente de negócios.

Apesar disso, persistem riscos e desafios, incluindo uma dependência elevada de sectores voláteis (como o gás e o carvão), baixa capacidade de absorção de tecnologia, dificuldades de acesso ao crédito para pequenas e médias empresas, e insuficiência de infra-estruturas logísticas. O elevado desemprego juvenil e a informalidade da economia também são obstáculos significativos à inclusão e sustentabilidade do crescimento.

Transformação Social e Demográfica

Este pilar foca-se na melhoria do bem-estar da população, promovendo acesso universal e de qualidade à educação, saúde, protecção social e igualdade de género. A transformação social e demográfica é vista como condição indispensável para o crescimento sustentável e inclusivo, dado que uma população saudável e educada é mais produtiva e resiliente.

O Governo propõe-se a ampliar o acesso à educação básica e técnica, contratar professores, reduzir o rácio aluno/professor e expandir os programas de alimentação escolar. Na saúde, haverá formação de especialistas, campanhas de vacinação, rastreios preventivos e maior disponibilidade de medicamentos nas unidades sanitárias.

A protecção social será reforçada com a expansão dos subsídios básicos, apoio a vítimas de violência, integração de crianças vulneráveis no ensino e promoção da inclusão de idosos abandonados. Também se prevê o aumento do acesso ao gás doméstico como forma de melhorar o bem-estar nas zonas urbanas e periurbanas.

Os riscos e desafios incluem a fraca capacidade institucional para implementar e monitorar os programas sociais, a escassez de recursos humanos qualificados, as desigualdades regionais no acesso aos serviços, e a elevada taxa de fecundidade, que pressiona os sistemas de educação e saúde. A pobreza multidimensional e a exclusão social persistem como barreiras estruturais.

Infra-estruturas, Organização e Ordenamento Territorial

Este pilar reconhece o papel central das infra-estruturas na integração territorial, dinamização da economia e melhoria da qualidade de vida. A construção e reabilitação de estradas, pontes, sistemas de água e energia eléctrica, bem como investimentos em habitação e transporte público, são acções previstas para reduzir assimetrias regionais e facilitar o acesso aos serviços.

O ordenamento territorial visa assegurar um desenvolvimento equilibrado, com urbanização planificada, valorização do solo e prevenção de ocupações desordenadas. A transformação digital também é integrada neste pilar, através da expansão das redes de comunicação e da promoção da governação electrónica.


As metas incluem milhares de quilómetros de estradas reabilitadas, extensão das redes de energia e água potável em zonas rurais, construção de habitações sociais, aquisição de meios de transporte público e dinamização do sector da aviação.

Dentre os riscos e desafios, incluem-se limitações financeiras para projectos de grande escala, atrasos na execução devido à burocracia ou fraudes, rápida degradação das infra-estruturas por falta de manutenção e impactos ambientais em obras mal planeadas. A expansão urbana desordenada e a fraca coordenação institucional também podem comprometer os objectivos traçados.

Sustentabilidade Ambiental, Mudanças Climáticas e Economia Circular

Este pilar incorpora a necessidade de preservar os ecossistemas, promover a resiliência climática e adoptar modelos económicos sustentáveis. A transição para uma economia circular, baseada no uso eficiente de recursos e na redução de resíduos, é vista como uma oportunidade para criar empregos verdes e proteger os meios de subsistência, especialmente nas comunidades dependentes de recursos naturais.

O programa prioriza a gestão sustentável das florestas, águas e solos, acções de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, investimentos em energias renováveis, protecção das zonas costeiras e promoção da educação ambiental.



A economia circular será incentivada por meio da valorização de resíduos, inovação tecnológica e integração de práticas sustentáveis em cadeias de produção.

Dentre os riscos e desafios, destaca-se a vulnerabilidade climática de Moçambique — um dos países africanos mais expostos a ciclones, cheias e secas, a escassez de financiamento climático acessível, o baixo nível de consciencialização ambiental da população e a limitada capacidade institucional de monitorização e resposta a desastres. A expansão urbana e agrícola não planeada também contribui para a degradação ambiental.

Conclusão:

O PQG 2025–2029 propõe uma agenda ambiciosa para transformar Moçambique de forma sustentável, justa e inclusiva. Os cinco pilares são interdependentes e convergem para um modelo de desenvolvimento equilibrado que se propõe a reduzir desigualdades, impulsionar a produtividade, proteger o ambiente e fortalecer o Estado.

Apesar dos avanços esperados, o sucesso dependerá da capacidade de implementação efectiva, mobilização de recursos internos e externos, cooperação institucional e participação activa da sociedade civil. A mitigação dos riscos identificados exigirá uma gestão rigorosa, transparente e orientada para resultados, com forte componente de monitoria e prestação de contas.

Perguntas orientadoras para o debate

1. Quais são as principais prioridades estratégicas do PQG 2025-2029 e como estas respondem aos desafios sociais, económicos e ambientais mais urgentes do país?

Reflexão:

Esta pergunta ajuda a população a compreender se o Governo está a focar os seus esforços nos problemas que realmente afectam o bem-estar colectivo, como pobreza, desemprego, desigualdade, saúde e sustentabilidade ambiental. Reflectir sobre isso estimula a exigência de um programa alinhado às necessidades reais da sociedade, promovendo políticas eficazes e justas.

2. De que forma o PQG 2025-2029 incorpora mecanismos claros de acompanhamento, avaliação e revisão periódica para garantir a flexibilidade e correcção de rumos durante o quinquénio?

Reflexão:

Questionar os mecanismos de monitoria reforça a importância de uma governação responsiva e adaptável. Isso assegura que, caso surjam imprevistos ou falhas, o Governo possa corrigir rapidamente o curso das acções, maximizando impactos positivos e minimizando riscos para o bem-estar colectivo.

3. Como o PQG 2025-2029 integra as metas dos ODS e da Agenda 2063, e qual o compromisso do Governo em alinhar-se a esses quadros internacionais?


Reflexão:

Essa pergunta orienta os cidadãos a verificar o alinhamento das políticas nacionais com compromissos globais e continentais que visam a sustentabilidade, inclusão social e crescimento equilibrado. Reflectir sobre isso amplia a consciência colectiva sobre a importância de desenvolvimento sustentável como base para o progresso duradouro.

4. Quais são as fontes de financiamento previstas para a execução do PQG 2025-2029 e que medidas existem para garantir a transparência e a utilização eficiente dos recursos públicos?

Reflexão:

Este questionamento incentiva o controlo sobre a gestão financeira pública, essencial para evitar desperdícios e corrupção. A transparência no financiamento fortalece a confiança entre o Governo e a população, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados para gerar benefícios reais à sociedade.

- 
5. De que forma a participação cidadã está prevista no processo de implementação do PQG 2025-2029 e como os diferentes sectores da sociedade podem influenciar e fiscalizar a sua execução?

Reflexão:

Estimular a reflexão sobre participação cidadã destaca a importância de uma democracia inclusiva e colaborativa, onde a sociedade não é apenas receptora de políticas, mas também agente activo no seu desenvolvimento. Isso fortalece o senso de responsabilidade colectiva e a fiscalização social, pilares para o bem-estar comum.

PLANO ECONÓMICO E SOCIAL E ORÇAMENTO DO ESTADO

No capítulo anterior, foi apresentado o PQG 2025–2029, o principal plano de médio prazo que orienta as prioridades e acções do Governo ao longo de cinco anos. Foi explicado como esse plano traduz os compromissos estratégicos do país em áreas como saúde, educação, desenvolvimento económico, combate à pobreza e sustentabilidade ambiental. Também foi discutido o papel do PQG como elo central entre as políticas de longo prazo — como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2063 — e os instrumentos de curto prazo que tornam essas políticas operacionais no dia a dia da governação.

O presente capítulo foi elaborado com o objectivo de ajudar o leitor a compreender, de forma prática e acessível, como funcionam os processos de planeamento económico e social em Moçambique e como estes se relacionam com o OE, um dos instrumentos mais importantes da acção governativa. O capítulo explora como o Governo transforma planos e metas em decisões concretas de alocação de recursos, programas anuais e investimentos públicos.

Depois de ler este capítulo, o leitor será capaz de:

1. Compreender o conceito e as características principais do PES e do OE, incluindo os seus objectivos, princípios orientadores, etapas de elaboração e mecanismos de acompanhamento e avaliação.
2. Relacionar o PES com o OE, o PQG, os planos estratégicos nacionais e o CFMP, entendendo como estas ferramentas se complementam e garantem coerência entre a visão política e a gestão prática dos recursos públicos.
3. Conhecer a lógica e os princípios que orientam o planeamento económico e social em Moçambique, incluindo os desafios enfrentados e as prioridades nacionais, num contexto de limitações de recursos, necessidades sociais crescentes e metas ambiciosas de desenvolvimento.


Ao compreender a ligação entre o planeamento e o orçamento, o leitor estará melhor preparado para analisar, acompanhar e questionar a acção do Governo, promovendo uma cidadania mais activa e informada, e contribuindo para a melhoria da governação e do bem-estar colectivo no país.

Instrumentos Legais que Regulam a Preparação e Implementação do PES e OE em Moçambique

A preparação, execução e monitorização do PES e do OE em Moçambique são reguladas por um conjunto de instrumentos legais que estabelecem os princípios, procedimentos e responsabilidades dos diferentes actores envolvidos. Estes instrumentos legais estão alinhados com a Constituição da República de Moçambique, que serve como a lei suprema do país e fornece o enquadramento jurídico para todas as políticas públicas e processos de governação. Abaixo, apresentamos uma descrição dos principais instrumentos legais:

Constituição da República de Moçambique (CRM)

A CRM é o principal instrumento legal que estabelece os fundamentos do Estado moçambicano e define os princípios gerais que orientam a governação económica e social.



No que diz respeito ao PES e OE, a CRM estabelece, no artigo 128, que o PES tem como objectivo orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento sustentável, reduzir os desequilíbrios regionais e eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo. O número 2 do mesmo artigo determina que este plano tem a sua expressão financeira no OE. No artigo 129, n.º1, a CRM determina que a responsabilidade de elaboração da proposta do PES e OE é do Governo, tendo como base o PQG. Cabe à Assembleia da República a aprovação da proposta do PES e OE. Uma vez aprovados, o PES e o OE têm força de lei, sendo fiscalizada pela Assembleia da República em representação do povo e pelo Tribunal Administrativo.

A Lei 14/2020, de 23 de Dezembro, que aprova o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), representa uma evolução significativa no quadro legal que regula a gestão das finanças públicas em Moçambique. Esta lei, que revoga a anterior Lei do SISTAFE (Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro), introduz uma série de reformas e inovações destinadas a modernizar e fortalecer a administração financeira do Estado, promovendo maior transparência, eficiência e responsabilização na gestão dos recursos públicos. Abaixo seguem os principais aspectos da Lei do SISTAFE:

a) Objectivos

- Reforçar a transparência e a responsabilização na gestão das finanças públicas;
- Modernizar os processos de administração financeira, alinhando-os com as melhores práticas internacionais;
- Promover a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos;
- Garantir a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconómica;
- Fortalecer o controlo interno e externo sobre a execução do orçamento.

b) Âmbito de Aplicação

- A Lei do SISTAFE aplica-se a todas as entidades que integram o sector público, incluindo órgãos do Estado de nível central e local, instituições públicas, empresas públicas, instituições de ensino, fundos autónomos e outros organismos que gerem recursos públicos.

c) Princípios Fundamentais

- Legalidade - Todas as operações financeiras devem estar em conformidade com a lei;

- **Transparência** - As informações financeiras devem ser claras, acessíveis e divulgadas de forma oportuna;
- **Responsabilização** - Os gestores públicos são responsáveis pela correcta utilização dos recursos públicos.
- **Eficiência e eficácia** - Os recursos devem ser utilizados de forma otimizada para alcançar os objectivos pretendidos;
- **Equilíbrio orçamental** - As despesas devem estar alinhadas com as receitas, garantindo a sustentabilidade fiscal.

d) Componentes do SISTAFE

- **Sistema de Planeamento e Orçamentação** - Integra o planeamento estratégico, o PES, o OE e o CFMP;
- **Sistema de Execução Orçamental** - Regula a gestão das receitas e despesas públicas, incluindo a contratação pública e a gestão de dívida;
- **Sistema de Contabilidade Pública** - Estabelece normas e procedimentos para a contabilização das operações financeiras do Estado;
- **Sistema de Tesouraria e Gestão de Caixa** - Assegura a gestão eficiente dos fluxos financeiros e a disponibilidade de recursos para cumprir com as obrigações do Estado;
- **Sistema de Controlo Interno** - Define mecanismos para prevenir e detectar irregularidades na gestão financeira;
- **Sistema de Auditoria e Fiscalização** - Inclui a Auditoria Geral do Estado e outros órgãos de controlo externo.

O Orçamento do Estado (OE)

O OE é um dos instrumentos mais fundamentais para a concretização dos objectivos políticos, sociais e económicos de um país. Ele representa a materialização financeira das políticas públicas, traduzindo os planos e prioridades do Governo em acções concretas através da alocação de recursos.

O OE é muito mais do que um simples documento financeiro: Ele é a expressão concreta das prioridades políticas, sociais e económicas de um país. Através do orçamento, o Governo define como serão alocados os recursos públicos, reflectindo as suas escolhas estratégicas e compromissos com o desenvolvimento nacional. O OE permite:


- Priorizar as necessidades da população - Através da alocação de recursos para sectores como a saúde, educação, infra-estruturas e segurança, o Governo demonstra o seu compromisso com o bem-estar dos cidadãos;
- Promover o crescimento económico - O OE pode ser utilizado para estimular a economia, através de investimentos públicos em infra-estruturas, incentivos fiscais e apoio ao sector privado;
- Garantir a estabilidade macroeconómica - Ao equilibrar receitas e despesas, o orçamento contribui para a estabilidade financeira do país, evitando desequilíbrios que possam levar à inflação ou ao endividamento excessivo;
- Assegurar a transparência e a prestação de contas - O OE é um instrumento de transparência, permitindo que os cidadãos e as instituições de controlo acompanhem como os recursos públicos estão a ser utilizados.

Principais Dimensões e Funções do OE de Acordo com os Princípios da Boa Gestão das Finanças Públicas

O OE é um instrumento central da gestão pública que reflecte as prioridades políticas, sociais e económicas de um país. Ele não só define como os recursos serão alocados, mas também serve como ferramenta de planeamento, controlo e prestação de contas. A boa gestão das finanças públicas exige que o orçamento cumpra várias funções e dimensões, alinhadas com princípios como a transparência, a eficiência, a equidade e a sustentabilidade. Abaixo estão detalhadas as principais dimensões e funções do OE.

a) Dimensão Política:

O OE é uma expressão das escolhas políticas do Governo, reflectindo as suas prioridades e compromissos com o desenvolvimento nacional. Através



do orçamento, o Governo traduz as suas promessas eleitorais e políticas públicas em acções concretas, como investimentos em infra-estruturas, educação, saúde e segurança. Esta dimensão também envolve a negociação e o consenso entre diferentes actores políticos e sociais, como o Parlamento, os partidos políticos e a sociedade civil.

b) Dimensão Económica:

O OE é um instrumento de política económica que pode ser utilizado para estimular o crescimento, controlar a inflação e promover a estabilidade macroeconómica. Através da alocação de recursos para sectores estratégicos, como a agricultura, a indústria e as infra-estruturas, o orçamento pode impulsionar o desenvolvimento económico. A dimensão económica também inclui a gestão do défice orçamental e da dívida pública, que devem ser mantidos em níveis sustentáveis para evitar desequilíbrios macroeconómicos.

c) Dimensão Técnica:

O orçamento é um documento técnico, que envolve a previsão de receitas, a programação de despesas e a gestão dos recursos financeiros. Esta dimensão inclui a aplicação de princípios contabilísticos, a classificação das receitas e despesas, e a utilização de sistemas de informação para a gestão orçamental. A dimensão técnica também envolve a monitorização e o controlo da execução orçamental para garantir que os recursos são utilizados de forma eficiente e eficaz.

Funções do OE


O OE desempenha várias funções essenciais para a boa gestão das finanças públicas. Estas funções estão interligadas e contribuem para a realização dos objectivos políticos, sociais e económicos do Governo.

a) Função Económica:

O OE é um instrumento de planeamento que permite ao Governo definir as suas prioridades e programar as suas acções para o ano fiscal. Através do orçamento, o Governo estabelece metas e objectivos, alocando os recursos necessários para a sua concretização. A função de planeamento também envolve a previsão de receitas e despesas, com base em projecções económicas e fiscais.

b) Função de Alocação de Recursos:

O orçamento reflecte as escolhas do Governo em termos de alocação de recursos, definindo como os fundos públicos serão distribuídos entre



diferentes sectores e programas. Esta função é crucial para garantir que os recursos são alocados de forma equitativa e eficiente, de acordo com as necessidades da população e as prioridades políticas. A alocação de recursos também envolve a distribuição de fundos entre o Governo central e as administrações locais, promovendo a descentralização e o desenvolvimento regional.

c) Função de Estabilização Económica:

O orçamento pode ser utilizado como instrumento de política macroeconómica, para promover a estabilidade económica e financeira. Em períodos de recessão, o Governo pode aumentar as despesas públicas ou reduzir os impostos, para estimular a economia e o emprego. Em períodos de inflação, o Governo pode reduzir as despesas ou aumentar os impostos, para controlar a procura agregada e evitar desequilíbrios económicos.

d) Função de Redistribuição de Rendimento:

O orçamento é um instrumento de redistribuição de rendimento que permite ao Governo reduzir as desigualdades sociais e económicas. Através de políticas fiscais progressivas e programas sociais, o Governo pode transferir recursos dos grupos mais ricos para os grupos mais pobres, promovendo a equidade e a inclusão social. A redistribuição de rendimento também envolve a provisão de bens e serviços públicos, como educação, saúde e habitação, que beneficiam principalmente os grupos mais vulneráveis.

e) Função de Controlo e Prestação de Contas:

O orçamento é um instrumento de controlo que permite ao Governo monitorizar a execução das despesas e a arrecadação das receitas. Através de mecanismos de controlo interno e externo, o Governo pode garantir que os recursos são utilizados de forma eficiente, eficaz e transparente. A função de prestação de contas também envolve a divulgação de informações orçamentais para que os cidadãos e as instituições de controlo possam acompanhar a gestão dos recursos públicos.

f) Função de Legitimação:

O orçamento é um instrumento de legitimação política que reflecte o compromisso do Governo com os interesses e necessidades da população. Através do orçamento, o Governo demonstra a sua capacidade de gerir os recursos públicos de forma responsável e transparente, ganhando a confiança dos cidadãos e dos parceiros internacionais. A função de legitimação também envolve a participação dos cidadãos no processo orçamental, através de consultas públicas e mecanismos de participação cívica.

Princípios da Boa Gestão das Finanças Públicas

A boa gestão das finanças públicas exige que o OE seja elaborado e executado de acordo com princípios fundamentais que garantam a sua eficiência, transparência e sustentabilidade. Estes princípios incluem:

a) Transparência:

O orçamento deve ser elaborado e executado de forma transparente, com a divulgação de informações claras e acessíveis aos cidadãos. A transparência promove a responsabilização e a confiança nas instituições públicas.

b) Eficiência:

O orçamento deve garantir que os recursos são utilizados de forma eficiente, maximizando o impacto das despesas públicas e minimizando os custos. A eficiência envolve a utilização de sistemas de gestão financeira modernos e a avaliação regular dos programas públicos.

c) Equidade:

O orçamento deve promover a equidade, garantindo que os recursos são distribuídos de forma justa e que os benefícios das políticas públicas chegam a todos os grupos sociais. A equidade envolve a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social.

d) Sustentabilidade:


O orçamento deve ser sustentável, garantindo que as despesas públicas não comprometam a estabilidade financeira do país a longo prazo. A sustentabilidade envolve a gestão responsável do défice orçamental e da dívida pública.

e) Participação:

O orçamento deve ser elaborado com a participação dos cidadãos e das instituições da sociedade civil, promovendo a inclusão e a responsabilização. A participação envolve a realização de consultas públicas e a criação de mecanismos de diálogo entre o Governo e a sociedade.

A Preparação do OE

É um processo complexo e multifacetado que envolve várias etapas e componentes. A nova Lei do SISTAFE introduziu mudanças significativas neste processo, com o objectivo de melhorar a transparência, a eficiência e a



responsabilização na gestão das finanças públicas. Abaixo, estão detalhadas as principais etapas e componentes da preparação do OE.

Definição das Prioridades Políticas e Objectivos Estratégicos

A preparação do OE começa com a definição das prioridades políticas e dos objectivos estratégicos do Governo que reflectem as suas promessas eleitorais e compromissos com o desenvolvimento nacional. Estas prioridades são estabelecidas com base em diagnósticos económicos e sociais, consultas públicas e diálogos com os diferentes actores políticos e sociais. O Governo define as áreas prioritárias para o próximo ano fiscal, como a educação, a saúde, as infra-estruturas e a segurança.

Elaboração das Orientações Orçamentais


Com base nas prioridades políticas, o Ministério das Finanças elabora as Orientações Orçamentais, que servem como directrizes para a preparação do OE. Estas orientações incluem os limites de despesa para cada sector, as projecções de receita e os objectivos fiscais, como o défice orçamental e a dívida pública. As Orientações Orçamentais são aprovadas pelo Conselho de Ministros e enviadas aos diferentes Ministérios e instituições públicas.

Preparação das Propostas Orçamentais pelos Sectores

Cada Ministério e instituição pública prepara a sua proposta orçamental com base nas Orientações Orçamentais e nas suas necessidades e prioridades. As propostas incluem as estimativas de receita e as previsões de despesa, detalhadas por programas, projectos e actividades. As propostas são submetidas ao Ministério das Finanças, que as consolida e analisa.

Consolidação e Análise das Propostas Orçamentais

O Ministério das Finanças consolida as propostas orçamentais dos diferentes sectores, verificando a sua conformidade com as orientações orçamentais e os objectivos fiscais. Esta etapa envolve a análise técnica das propostas, incluindo a avaliação da viabilidade financeira, a consistência com as políticas públicas e o impacto económico e social. O Ministério das



Finanças pode solicitar ajustes às propostas para garantir que o orçamento final seja equilibrado e alinhado com as prioridades do Governo.

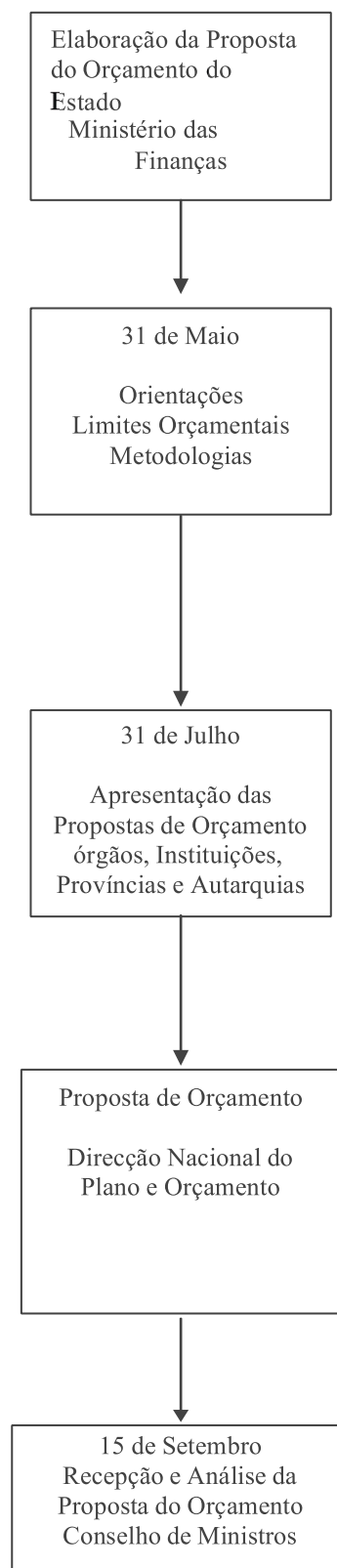
Elaboração da Proposta de OE

Com base nas propostas consolidadas, o Ministério das Finanças elabora a Proposta de OE, que inclui as estimativas de receita e as previsões de despesa para o próximo ano fiscal. A Proposta de OE é detalhado por sectores, programas e categorias económicas, e inclui uma memória descritiva que justifica as opções e prioridades. A Proposta de OE é submetido ao Conselho de Ministros para aprovação.

Aprovação do OE pelo Parlamento

A Proposta de OE aprovada pelo Conselho de Ministros é enviada ao Parlamento, onde é discutida e votada pelas comissões especializadas e pelo plenário. O Parlamento pode propor alterações à Proposta de OE, que são negociadas com o Governo. Após a aprovação pelo Parlamento, o OE é promulgado pelo Presidente da República e publicado no Boletim da República.

Figura 3: *Etapas de Preparação do Orçamento do Estado*



Conclusão:

A preparação do OE é um processo complexo e multifacetado que envolve várias etapas e componentes. A nova Lei do SISTAFE introduziu mudanças significativas neste processo com o objectivo de melhorar a transparência, a eficiência e a responsabilização na gestão das finanças públicas. Através da programação por resultados, da maior transparência e participação, e do reforço do controlo e da auditoria, a nova Lei do SISTAFE contribui para uma gestão mais responsável e eficaz dos recursos públicos, promovendo o desenvolvimento económico e social do país.

A preparação do OE, de acordo com a Lei SISTAFE, segue um processo estruturado e calendarizado. Abaixo segue um resumo esquemático das principais fases, com as datas-chave para a submissão dos documentos principais.

Regras Orçamentais

A Lei do SISTAFE introduziu inovações significativas nas regras orçamentais, reforçando a transparência, a eficiência e a responsabilização na gestão das finanças públicas. Abaixo segue um resumo das oito regras orçamentais básicas, destacando as suas implicações e as excepções previstas no novo quadro legal.

a) Regra da Anualidade

Descrição: O OE tem uma vigência anual, coincidindo com o ano civil (1 de Janeiro a 31 de Dezembro).

Implicações: Votação anual do OE pela Assembleia da República; Execução anual das despesas e receitas; Fiscalização anual pelo Parlamento ou órgãos jurisdicionais.

Excepções: Programas estratégicos de longo prazo (educação, saúde, agricultura, etc.) podem ser inscritos anualmente no OE.

b) Regra da Unidade

Descrição: Deve existir apenas um único OE.

Implicações: Todas as receitas e despesas devem constar num único documento; Facilita o controlo político e a execução orçamental rigorosa.

Excepções: Nenhuma.

c) Regra da Universalidade

Descrição: Todas as receitas e despesas devem ser inscritas no OE, sem excepções.

Implicações: Minimiza a desorçamentação e garante a transparência. Facilita o controlo parlamentar e social.

Excepções (Lei nº 9/2002): Instituições com autonomia administrativa e financeira; Recursos provenientes de operações de crédito público; Donativos, heranças ou legados com destino específico; Recursos com destino específico por lei especial.

d) Regra da Não Consignação

Descrição: As receitas não podem ser afectas a despesas específicas. Todas as receitas servem para cobrir todas as despesas.

Implicações: Flexibilidade na gestão financeira. Evita a rigidez na alocação de recursos.

Excepções (Lei nº 9/2002): Instituições com autonomia administrativa e financeira; Recursos de crédito público, donativos ou legados com destino específico; Recursos com destino específico por lei especial.

e) Regra da Especificação

Descrição: As receitas e despesas devem ser individualizadas e classificadas de forma detalhada.

Implicações: Garante a transparência e o controlo das finanças públicas; Facilita a análise e a fiscalização.

Excepções: Dotação provisória para gastos imprevistos.

f) Regra do Orçamento Bruto (Não Compensação)

Descrição: As receitas e despesas devem ser inscritas no orçamento pelo seu valor bruto, sem deduções.

Implicações: Clareza e racionalidade do orçamento; Evita a subavaliação das receitas e despesas.

Excepções: Nenhuma.

g) Regra do Equilíbrio

Descrição: As despesas devem ser cobertas por receitas, incluindo donativos e empréstimos.

Implicações: Sustentabilidade das finanças públicas; Promove a estabilidade macroeconómica.

Excepções: Nenhuma.

h) Regra da Publicidade

Descrição: O orçamento deve ser publicado no Boletim da República para ter validade legal.

Implicações: Transparência e controlo público; Autorização política das receitas e despesas.

Exceções: Nenhuma.

Conclusão:

As regras orçamentais, conforme estabelecidas na Lei do SISTAFE, são fundamentais para garantir uma gestão transparente, eficiente e responsável das finanças públicas. Estas regras asseguram que o orçamento cumpra as suas funções económica, política e jurídica, promovendo o desenvolvimento sustentável e a estabilidade macroeconómica. As exceções previstas no novo quadro legal reflectem a necessidade de flexibilidade e adaptação às realidades específicas do país, sem comprometer os princípios fundamentais da boa governação financeira.

Estrutura e Elementos do OE

A tabela do orçamento global é composta por três partes: (i) a receita; (ii) a despesa; e (iii) o financiamento. As receitas distribuem-se em corrente e de capital. São receitas correntes todas as que derivam dos rendimentos do próprio período, ou seja, de rendimentos que em princípio seriam gastos em consumo de bens e serviços. A receita de capital vem do património acumulado. Se não fossem às mãos do Estado fluiriam para outras aplicações diferentes do consumo. É o caso, por exemplo das receitas das privatizações. Na *Tabela 1*, todas estas receitas totalizam as receitas do Estado, parte do que se chama recursos internos.

Tabela 1: Componentes do Orçamento do Estado 2023-2024

	2023			2024		
	Lei	CGE	% Realiz	Lei	CGE	% Realiz
Milhoes de MT						
Recursos Internos	393,711.8	379,071.6	96.3%	429,870.5	460,925.2	107.2%
Receitas do Estado	357,063.8	326,386.5	91.4%	383,537.5	351,277.8	91.6%
Saldos Transitados	0.0	6,750.4	0.0%	0.0	0.0	0.0%
Crédito Interno	36,648.0	36,433.5	99.4%	46,332.9	38,984.5	84.1%
Outros Empréstimos (BT)	0.0	15,663.7	0.0%	0.0	46,162.9	0.0%
Recursos Externos	78,410.6	98,447.4	125.6%	137,993.1	60,772.6	44.0%
Donativos Externos	57,477.9	60,311.6	104.9%	107,867.1	42,186.4	39.1%
Creditos Externos	20,932.7	24,374.8	116.4%	30,126.0	18,586.2	61.7%
TOTAL DE RECURSOS	472,122.4	477,519.0	101.1%	567,863.6	521,697.8	91.9%
Desp. de Funcionamento	316,918.6	341,989.8	107.9%	339,524.6	362,013.1	106.6%
Desp. de Investimento	93,330.9	69,996.4	75.0%	162,464.9	96,418.7	59.3%
Componente Interna	33,256.4	33,256.4	100.0%	45,304.2	45,304.2	100.0%
Componente Externa	60,074.6	36,740.0	61.2%	117,160.7	51,114.5	43.6%
Operações Financeiras	61,872.9	59,936.3	96.9%	65,874.0	48,660.8	73.9%
Activas	4,455.9	3,208.7	72.0%	4,959.0	3,510.1	70.8%
Passivas	57,417.0	56,727.6	98.8%	60,915.0	45,150.7	74.1%
TOTAL DA DESPESA	472,122.4	471,922.5	100.0%	567,863.6	507,092.6	89.3%

Fonte: Governo de Mocambique, 2025.

De acordo com a *Tabela 1*, a despesa inclui a despesa de funcionamento e as de investimento. As despesas de funcionamento representam os gastos em bens e serviços consumíveis ou que se traduzem na sua compra. Estamos a falar da aquisição de combustível ou o pagamento dos salários no aparelho do Estado.

As despesas de investimento representam os gastos que o Estado realiza em bens duradouros, ou que contribuem para a criação de poupanças. São gastos de capital as despesas de construção ou reabilitação de edifícios públicos, estradas e pontes. Inclui-se também o reembolso de empréstimos anteriormente contraídos porque acredita-se que raramente os credores utilizam estes recursos no consumo de bens e serviços.

O saldo corrente é igual à diferença entre a receita corrente e a despesa corrente. Este saldo mostra a capacidade de administração pública em financiar as suas despesas de capital ou de investimento.

O saldo global antes de donativos é igual à diferença entre receitas internas totais, as despesas totais orçamentadas e os empréstimos

líquidos. Quando o saldo é negativo diz-se que o orçamento tem um défice e quando é positivo então existe um superavit. Um défice significa que o Estado gasta mais do que retira do sector privado, aumentando a procura agregada. O superavit, por outro lado, reflecte que o Estado gasta menos do que retira dos privados, reduzindo a procura agregada.

O saldo global é normalmente conhecido pela linha do orçamento. Isto é: Acima da linha de orçamento registam-se todas operações de receitas, despesas e empréstimos líquidos. Abaixo da linha do orçamento registam-se as operações de financiamento e cobertura do saldo orçamental, quer este seja um défice, quer seja um superavit.

Os donativos são a primeira rubrica de financiamento em Moçambique. O financiamento do saldo após donativos integra duas componentes. A primeira é o financiamento externo líquido que congrega os empréstimos externos e a amortização do principal relativo à dívida externa pública.

Os empréstimos externos são registados com sinal positivo porque são uma entrada de recursos para o orçamento. A amortização tem o sinal negativo, equivalendo à saída de recursos da economia. O financiamento líquido é igual ao somatório destas duas rubricas.

A segunda componente do financiamento incorpora o financiamento interno líquido. Nesta regista-se o crédito bancário e o crédito interno obtido do público. O crédito bancário inclui os depósitos e empréstimos do Governo no sistema bancário. Quando o aumento de depósitos do Governo no sistema bancário é maior do que os créditos, o crédito bancário líquido é negativo, significando que o Governo aumentou a disponibilidade de crédito na economia.

Regras de Execução do OE

Entende-se por execução do OE os actos e operações de cobrança de receitas e pagamento de despesas. Cabe ao Governo executar e fazer executar o orçamento, sendo auxiliado pelo resto da administração pública. Neste processo, deverá se respeitar a necessidade de utilização racional das dotações orçamentais aprovadas e a melhor gestão de tesouraria.

Na execução do orçamento, o Governo deverá respeitar as leis em geral (legalidade genérica) e o próprio orçamento (legalidade específica). Significa que:

- Não se deve liquidar e cobrar, nem inscrever no orçamento, uma receita que não esteja autorizada por lei. A cobrança de um imposto pode superar o montante inscrito no orçamento, já que ao contrário das despesas para os quais são fixados limites máximos, as receitas são uma previsão.
- Não se deve realizar despesas que além de não terem base legal, não se encontram registadas no orçamento ou não tenham cabimento na correspondente verba orçamental.

Execução do Orçamento de Receitas

Na execução de receitas é preciso respeitar o princípio de legalidade. A receita só pode ser cobrada se não ferir as leis em geral e a própria lei orçamental.

Há três etapas essenciais na execução do orçamento de receitas. Primeiro, é a operação de lançamento que significa o procedimento administrativo de verificação da ocorrência do facto gerador da obrigação de terceiros para com o Estado. Segue-se depois a operação de liquidação, em que se determina o montante devido por terceiros ao Estado. A operação de arrecadação ou cobrança constitui a última etapa na execução do orçamento de receitas. Garantida pelo Tesouro, esta operação permite a entrada certa nos cofres do Estado das dívidas a receber de terceiros.

Execução do Orçamento de Despesas

A lei estabelece que as despesas só poderão ser assumidas durante o ano económico para o qual estiverem orçamentadas e deverão ser económicas (minimizar desperdícios), eficientes (maximizar resultados ao mínimo custo) e eficazes (atingir as metas definidas). As despesas devem ter existência legal. Devem estar registadas numa classe ou verba prevista no orçamento e têm de ter cabimento orçamental. No caso das despesas obrigatórias, deve-se esgotar a dotação orçamental.

Outro princípio importante de gestão do orçamento da despesa é o de duodécimos que estipula que em cada mês do ano não poderá ser utilizada uma verba superior a 1/12 da verba global fixada no orçamento, acrescida dos duodécimos dos meses anteriores vencidos e não gastos. Implica que as despesas devem ser distribuídas uniformemente ao longo do ano ou concentrar-se-ão na parte final do ano quando a tesouraria tiver mais recursos. A lei estabelece, entretanto, excepções para evitar que o Estado falte ao compromisso no caso de despesas normalmente realizadas em grandes montantes num determinado período do ano.

A despesa deve ser efectivada obedecendo aos seguintes passos: (i) requisição; (ii) autorização da despesa por uma entidade competente; (iii) processamento ou inscrição do gasto na folha de despesa; (iv) verificação da despesa em termos de legalidade e cabimento na respectiva rubrica; (v) liquidação ou determinação do montante exacto da dívida; (vi) autorização do pagamento e o (vii) próprio pagamento que se traduz na saída de dinheiro dos cofres do Estado.

Noções de Equilíbrio Orçamental

O equilíbrio orçamental pode ser entendido em três dimensões principais:

a) Equilíbrio Formal (Legal):

Este refere-se ao cumprimento das normas legais que exigem que as despesas não excedam as receitas. Em muitos países, incluindo Moçambique, a lei estabelece que o orçamento deve ser equilibrado, ou seja, as despesas totais devem ser cobertas pelas receitas totais previstas para um determinado ano fiscal.

b) Equilíbrio Substancial:

Refere-se ao equilíbrio entre certas receitas e certas despesas. Por exemplo, quando as receitas correntes são maiores que as despesas correntes, temos poupança pública positiva. Por seu turno, quando as receitas efectivas (receitas que aumentam o património de tesouraria do Estado) são maiores que as despesas efectivas (despesas que diminuem o património de tesouraria do Estado), o Estado retira mais recursos do que mete na economia, contribuindo para a contração da procura agregada.

c) Equilíbrio Estrutural:

Refere-se ao equilíbrio das contas públicas ao longo do ciclo económico, considerando os efeitos das flutuações económicas. Um orçamento estruturalmente equilibrado permite défices em períodos de recessão (para estimular a economia) e superávits em períodos de expansão (para reduzir a dívida pública).

Implicações da Noção de Equilíbrio Orçamental

Uma vez adoptadas, as várias noções de equilíbrio orçamental têm várias implicações para a gestão das finanças públicas e para a economia como um todo, nomeadamente:

a) Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas:

Um orçamento corrente equilibrado evita o endividamento excessivo, garantindo que o Estado não comprometa as gerações futuras com dívidas insustentáveis. A sustentabilidade das finanças públicas é essencial para manter a confiança dos investidores e dos parceiros internacionais.

a) Promover a estabilidade macroeconómica:

O equilíbrio do orçamento efectivo contribui para a estabilidade macroeconómica, evitando pressões inflacionárias ou deflacionárias. Um orçamento efectivo equilibrado ajuda a manter a estabilidade da moeda e a controlar as taxas de juro.

b) Credibilidade e confiança:

Um orçamento efectivo ou corrente equilibrado aumenta a credibilidade do Governo, tanto a nível interno como externo. A confiança dos cidadãos e dos investidores é essencial para o crescimento económico e a atracção de investimentos.

c) Alocação eficiente de recursos:

O equilíbrio orçamental obriga o Governo a priorizar as despesas e a alocar os recursos de forma eficiente. Esta alocação eficiente promove o desenvolvimento económico e social, garantindo que os recursos sejam utilizados onde são mais necessários.

Limitações Associadas à Noção de Equilíbrio Orçamental

Apesar das suas vantagens, o equilíbrio orçamental enfrenta várias limitações e desafios na sua aplicação prática:

a) Rigidez orçamental

A obsessão com o equilíbrio orçamental pode levar a uma rigidez excessiva, limitando a capacidade do Governo de responder a crises económicas ou sociais. Em períodos de recessão, a redução das despesas para manter o equilíbrio pode agravar a crise, reduzindo a procura agregada e aumentando o desemprego.

b) Ciclos económicos

O equilíbrio orçamental pode ser difícil de alcançar em economias sujeitas a ciclos económicos, onde as receitas flutuam significativamente. Em

períodos de recessão, as receitas fiscais tendem a diminuir, enquanto as despesas sociais aumentam, criando défices orçamentais.

c) Investimentos Públicos

O equilíbrio orçamental pode limitar a capacidade do Governo de realizar investimentos públicos essenciais, como infra-estruturas, educação e saúde. Estes investimentos são fundamentais para o crescimento económico a longo prazo, mas podem exigir défices orçamentais no curto prazo.

d) Pressões Políticas

A busca do equilíbrio orçamental pode ser influenciada por pressões políticas, levando a cortes em áreas sensíveis ou a aumentos de impostos impopulares. Estas medidas podem ter custos sociais e políticos significativos, reduzindo a legitimidade do Governo.

e) Dependência de Ajuda Externa

Em países como Moçambique, que dependem significativamente de ajuda externa e donativos, o equilíbrio orçamental pode ser afectado por flutuações na ajuda internacional. A redução da ajuda externa pode criar défices orçamentais, mesmo que o Governo tenha cumprido as suas metas de receitas e despesas.

Estratégias para Alcançar o Equilíbrio Orçamental

Para superar as limitações e alcançar o equilíbrio orçamental de forma sustentável, os governos podem adoptar várias estratégias:

a) Políticas Contra Cíclicas

Adoptar políticas contra cíclicas que permitam défices em períodos de recessão e superávits em períodos de expansão. Estas políticas ajudam a estabilizar a economia, sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas.

b) Reformas Fiscais

Implementar reformas fiscais que aumentem a eficiência da cobrança de impostos e reduzam a evasão fiscal. Uma base fiscal mais ampla e eficiente permite aumentar as receitas sem aumentar a carga fiscal sobre os cidadãos.

c) Gestão da Dívida Pública

Gerir a dívida pública de forma responsável, evitando o endividamento excessivo e garantindo que a dívida seja sustentável a longo prazo. A reestruturação da dívida e a negociação de condições favoráveis podem reduzir o custo do serviço da dívida.

d) Priorização de Despesas

Priorizar as despesas que têm um maior impacto no desenvolvimento económico e social, como a educação, a saúde e as infra-estruturas. A eliminação de despesas supérfluas e a melhoria da eficiência na gestão dos recursos públicos podem contribuir para o equilíbrio orçamental.

e) Transparência e Prestação de Contas

Promover a transparência e a prestação de contas na gestão das finanças públicas, garantindo que os recursos são utilizados de forma eficiente e eficaz. A participação dos cidadãos e das instituições da sociedade civil no processo orçamental pode aumentar a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

Conclusão:

O equilíbrio orçamental é essencial para a sustentabilidade das finanças públicas e o bom funcionamento da economia. Ele contribui para a estabilidade macroeconómica, a credibilidade do Governo diante dos mercados e a alocação eficiente de recursos.

No entanto, a sua aplicação prática enfrenta várias limitações, como a rigidez orçamental, os ciclos económicos e as pressões políticas. Para superar estas limitações, os governos devem adoptar estratégias como políticas contra cíclicas, reformas fiscais, gestão responsável da dívida pública, priorização de despesas e promoção da transparência e prestação de contas.

Em países como Moçambique, onde a dependência de ajuda externa e os desafios económicos e sociais são significativos, a busca do equilíbrio orçamental deve ser equilibrada com a necessidade de investimentos públicos e a protecção dos grupos mais vulneráveis.

Perguntas orientadoras para o debate

1. Em que medida o PES reflecte as prioridades nacionais expressas nos documentos estratégicos, como o PQG?

Reflexão

Esta questão visa avaliar o alinhamento estratégico entre o PES e os compromissos de médio e longo prazo assumidos pelo Governo. Permite

escrutinar se o plano anual responde às necessidades reais do país (ex. pobreza, educação, saúde, infra-estruturas) e não apenas a interesses de curto prazo ou a decisões políticas não fundamentadas. A falta de coerência pode indicar fraca coordenação ou ausência de visão estratégica.

2. Quais são os critérios utilizados para a alocação orçamental entre os sectores sociais (educação, saúde, protecção social) e sectores económicos? Estes critérios são transparentes e baseados em evidências?

Reflexão

Esta questão centra-se na eficiência e equidade da alocação de recursos públicos. Questiona se o OE está realmente orientado para melhorar o bem-estar da população e corrigir desigualdades. O debate pode incluir análise de percentagens orçamentais, comparação com padrões internacionais (como os compromissos de Abuja ou Incheon), bem como a eficácia do investimento público.

3. Como o Governo garante a participação dos cidadãos e da sociedade civil na elaboração, monitoria e avaliação do PES e do OE?

Reflexão

Visa promover a transparência, inclusão e responsabilização democrática. A ausência de mecanismos de participação pública pode levar a decisões desconectadas das realidades locais. Este debate pode também incluir a análise de instrumentos como audições públicas, consultas comunitárias e publicação de relatórios acessíveis ao público.

4. Que mecanismos estão previstos para garantir a execução efectiva do PES e do OE, e como são tratados os desvios sistemáticos entre o planeado e o executado?

Reflexão

Explora a credibilidade orçamental e capacidade de implementação governamental. Levanta a questão da disciplina fiscal, previsibilidade dos fluxos financeiros, capacidade técnica das instituições e existência de mecanismos de correcção. Permite questionar por que razão certos programas ou projectos não são executados, apesar de estarem orçamentados.

5. Como o OE assegura a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, tendo em conta os níveis actuais de endividamento, défice e dependência de ajuda externa?

Reflexão

Foca-se na sustentabilidade macroeconómica e na capacidade do Estado de financiar os seus compromissos actuais e futuros. Permite questionar

se o país está a caminhar para uma crise fiscal, se há espaço orçamental para enfrentar choques (como catástrofes naturais ou crises económicas), e se as políticas actuais comprometem o desenvolvimento das próximas gerações.

Capítulo VI

INDICADORES DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

A política orçamental constitui um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na economia e na sociedade. Através dela, o Governo decide quanto arrecadar em receitas, como distribuir os recursos disponíveis e que sectores priorizar, influenciando directamente o crescimento económico, a redistribuição de rendimento e o bem-estar da população. No entanto, para avaliar a qualidade, eficácia e sustentabilidade dessas decisões, é fundamental recorrer a indicadores da política orçamental.


O que são Indicadores da Política Orçamental?

São ferramentas quantitativas que permitem medir, monitorar e avaliar a situação fiscal do país e os impactos das decisões orçamentais. Estes indicadores incluem, entre outros, o défice orçamental, o nível da dívida pública, a carga fiscal, o gasto público como percentagem do PIB e a composição funcional da despesa (ex. educação, saúde, defesa).

São indicadores usados não apenas por técnicos do Governo, mas também por parlamentares, jornalistas, investigadores, membros da sociedade civil e cidadãos interessados em acompanhar o desempenho económico do país. O seu uso correcto permite identificar riscos fiscais, comparar práticas internacionais, exigir maior eficiência na despesa pública e promover a responsabilização do Governo.

Para os activistas sociais, organizações da sociedade civil e cidadãos empenhados na fiscalização da acção governativa, o conhecimento e a análise dos indicadores da política orçamental são essenciais. Eles ajudam a:

- Identificar desvios entre a execução e o planeamento orçamental;
- Avaliar se os compromissos sociais estão a ser priorizados ou negligenciados;
- Verificar a sustentabilidade fiscal do país e os impactos de políticas de endividamento;
- Apoiar campanhas de advocacia com dados concretos e argumentos fundamentados.



Por sua vez, os parlamentares e órgãos de controlo podem utilizar estes indicadores para reforçar o escrutínio democrático, assegurando que os recursos públicos são utilizados de forma transparente, eficiente e em benefício da maioria da população.

Ao final deste capítulo, espera-se que o leitor seja capaz de:

1. Compreender o conceito e a função dos principais indicadores da política orçamental;
2. Interpretar os dados fiscais e orçamentais apresentados nos documentos oficiais, como o PES e OE;
3. Avaliar a coerência entre metas orçamentais e resultados alcançados, com base nos indicadores;
4. Utilizar indicadores como ferramentas de monitoria e advocacia, no contexto de cidadania activa e participação democrática;
5. Analisar os riscos e oportunidades associados às decisões de política fiscal, com base em evidências.

Este capítulo serve, portanto, como ponte entre o conhecimento técnico e a acção cívica, empoderando os leitores com ferramentas analíticas para uma intervenção mais informada, crítica e construtiva na gestão dos recursos públicos.

O OE afecta todas as esferas da vida da sociedade. Através de decisões a si associados, o património do Estado muda. Os rendimentos das pessoas são mexidos. Os indicadores macroeconómicos alteram-se, com implicações sobre o bem-estar social. Por isso, é extremamente importante analisar os indicadores da política orçamental para entender o conteúdo verdadeiro do orçamento. Esta análise pode ser feita uma vez apresentado o orçamento, na fase de execução ou então depois de realizada, lendo a Conta Geral do Estado.

Sem pretender esgotar o tema, a seguir descreve-se alguns indicadores relevantes para analisar as escolhas orçamentais do Governo.

Indicadores de Pressão Fiscal

Os indicadores de pressão fiscal são utilizados para medir o esforço fiscal que o Estado e os contribuintes fazem para a realização das despesas do Estado. Do ponto de vista dos contribuintes, os indicadores de pressão fiscal dizem-nos quanto dos seus rendimentos os indivíduos sacrificam para financiar as despesas públicas. Numa perspectiva agregada é representado pelo rácio entre o total dos impostos e o Produto Interno Bruto (PIB).


Podemos ter também uma ideia da pressão fiscal dos vários impostos, calculando a percentagem do imposto em causa no PIB. Isto é importante para perceber a dimensão real do imposto e para reflectir sobre quem de facto suporta o fardo tributário. Por exemplo, uma economia com maior peso relativo dos impostos sobre a despesa tende a ser mais injusta porque não discrimina os cidadãos segundo a sua capacidade de pagar. Uma boa parte do fardo dos impostos acaba sendo suportada pelas camadas sociais mais pobres que são os que mais procuram os bens tradicionalmente tributados pelos impostos sobre a despesa.

Indicadores da Incidência dos Impostos

Para ter uma ideia introdutória sobre quem suporta o fardo dos impostos na economia, recorre-se ao cálculo das percentagens dos vários impostos no total da receita arrecadada pelo Estado. Isto, também, ajuda a compreender: (i) o grau de exposição a choques internos e externos do sistema fiscal; (ii) o grau de equilíbrio e justeza do sistema no tratamento global dos contribuintes; e (iii) a contribuição para a receita total das diferentes entidades do Governo.

Tradicionalmente, é possível ter situações em que: (i) o peso dos impostos sobre os rendimentos é maior; (ii) o peso dos impostos sobre bens e serviços é maior; e (iii) o peso dos impostos sobre as importações e exportações é significativamente grande.

O primeiro caso acontece em países desenvolvidos como os Estados Unidos de América (EUA), Suécia e Reino dos Países Baixos, onde o peso dos impostos sobre os rendimentos é de mais de 50%. Do ponto de vista de justiça fiscal esta deve ser uma situação ideal dada a progressividade deste tipo de impostos.



Nos países em vias de desenvolvimento predomina o segundo e terceiro casos. Por questões relacionadas com o baixo nível de rendimentos médios, má qualidade da administração fiscal e a impossibilidade de tributação regular, os governos destes países dão prioridade à tributação de bens e serviços, em especial importações e exportações de bens primários. Mas isto acarreta riscos significativos para o orçamento público, porque qualquer choque externo negativo é imediatamente transmitido para os cofres públicos, ameaçando a realização de despesas aprovadas na lei orçamental.

Outro problema que se levanta prende-se com a necessidade de justiça fiscal e promoção das exportações. Um sistema fiscal com maior peso dos impostos sobre bens e serviços tende a ferir a justiça fiscal porque não discrimina os cidadãos em função das suas capacidades de pagar, sendo todos sujeitos às mesmas taxas de impostos.

Mais grave ainda é que a ênfase na tributação das exportações desencoraja a produção de produtos geradores de divisas. Não é por acaso que muitos governos dos países em vias de desenvolvimento, desde as reformas liberalizantes do início dos anos 90, optaram por reduzir ou eliminar carga tributária sobre as exportações.

Indicadores para Análise do Equilíbrio Substantivo do OE

Conforme referido no capítulo anterior, a análise do equilíbrio substantivo do OE é fundamental para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas e a eficácia das políticas económicas. Esta análise vai além do equilíbrio formal (receitas = despesas) e considera indicadores que reflectem a capacidade do Estado de gerir os recursos públicos de forma eficiente, sustentável e transparente. Abaixo são apresentados os principais indicadores utilizados nesta análise, de acordo com as práticas da boa gestão das finanças públicas.

a) Saldo Orçamental

O saldo orçamental é a diferença entre as receitas totais e as despesas totais do Estado. Um saldo positivo (superavit) indica que as receitas excedem as despesas, enquanto um saldo negativo (défice) indica o contrário. É uma situação que se verifica após a execução do orçamento.

b) Saldo Primário

O saldo primário é um indicador reportado com frequência na apresentação da proposta orçamental ou após a sua execução. Ele resulta da diferença entre as receitas próprias do Estado, incluindo donativos no caso de Moçambique, e as despesas totais, excluindo os juros da dívida pública. O saldo do orçamento primário, frequentemente reportado como percentagem do PIB, oferece uma indicação da postura restrictiva ou expansiva da política orçamental de um determinado Governo.

c) Saldo Estrutural

O saldo estrutural resulta do ajustamento do saldo primário em relação aos efeitos do ciclo económico. Reflecte a posição fiscal subjacente do Governo, retiradas as condições específicas da economia. Este indicador permite avaliar a política fiscal independentemente das flutuações económicas, fornecendo uma visão mais precisa da sustentabilidade das finanças públicas.

d) Indicadores de Dívida Pública

Estes indicadores avaliam a capacidade do Estado de gerir a dívida pública de forma sustentável. Destacam-se, entre estes indicadores, os seguintes: (i) Dívida Pública em Percentagem do PIB – Dá a relação entre o *stock* da dívida pública e o PIB. É calculado como percentagem do PIB. Um rácio elevado pode indicar uma situação de risco, especialmente se a dívida crescer mais rapidamente do que a economia. (ii) Serviço da Dívida em Percentagem das Receitas - O serviço da dívida é somatório dos juros da dívida e das amortizações de capitais recebidos em forma de crédito. A análise da sua dimensão e possíveis implicações é feita como percentagem das receitas próprias do Estado, das exportações e do PIB. Um rácio elevado pode indicar que o Estado está a gastar uma parte significativa das suas receitas no serviço da dívida, limitando a capacidade de investimento em áreas prioritárias.

Indicadores de Eficiência e Transparência

Estes indicadores avaliam a eficiência na gestão dos recursos públicos e a transparência do processo orçamental.

a) Eficiência na Cobrança de Impostos

Os indicadores de eficiência na cobrança de impostos são estimados como a relação entre as receitas fiscais efectivamente cobradas e o potencial de receitas fiscais. Uma eficiência baixa pode indicar evasão fiscal ou ineficiência na administração tributária.

b) Índice de Transparência Orçamental


O índice de transparência orçamental mede o grau de transparência e acesso à informação orçamental pelos cidadãos e instituições. Um índice elevado indica maior transparência e participação cívica no processo orçamental.

c) Custo e Eficácia dos Programas Públicos

Dá uma ideia da relação entre os recursos investidos e os resultados alcançados pelos programas públicos. Uma relação positiva indica que os recursos estão a ser utilizados de forma eficiente para alcançar os objectivos pretendidos.

Indicadores de Incidência Social da Despesa Pública

A despesa pública pode ser analisada na sua relação com o PIB ou com a população. Quando se estima o rácio despesa pública/total da população da nação ou duma região obtém-se o indicador da despesa pública per capita. Este indicador mostra o esforço financeiro que o Governo faz por cada indivíduo. É importante para compreender as prioridades regionais



do Governo e para saber como a despesa pública evoluiu ao longo do tempo.

A percentagem da despesa pública no PIB dá uma ideia grandeza do sector público e da composição do produto da economia. Explica o posicionamento relativo dos privados e do sector público no rendimento da economia. É útil para fazer análises comparativas no tempo e no espaço.

Se esta percentagem for grande e crescente significa que o sector público tem um peso significativo na economia e tende a substituir o sector privado na composição do produto. Numa perspectiva liberal, isto é não desejável porque uma boa parte das despesas do sector público é considerada improdutiva.

É preciso destacar, entretanto, que leituras agregadas da despesa pública produzem pouco do ponto de vista de análise de impacto da política orçamental. Para um trabalho mais aturado recorre-se a indicadores mais específicos como: (i) percentagem de despesas correntes no PIB; (ii) percentagem de despesas correntes no total das despesas públicas; (iii) percentagem de despesas de investimentos no PIB; (iv) percentagem de despesas de investimentos no total da despesa pública; (v) percentagem da despesa nas áreas sociais no PIB; e (vi) percentagem das despesas sociais no total da despesa pública.

Vistos no tempo e no espaço, estes rácios permitem tirar várias ilações. Primeiro, percentagens maiores de despesas correntes no PIB e no total das despesas públicas implicam que o Estado gasta parte importante dos recursos disponíveis em actividades de consumo, e não produtivas. O que pode ser grave se parte significativa das despesas é financiada com recurso ao crédito. A longo prazo, uma economia que utiliza créditos para financiar o consumo em áreas que não sejam educação e saúde corre sérios riscos de ver a sua dívida a multiplicar-se enquanto a sua capacidade de honrar os compromissos do endividamento decresce por falta de investimentos.

Segundo, a percentagem do investimento público no PIB ou no total da despesa pública mede o esforço do Governo na expansão da capacidade produtiva da nação. Visto no espaço é um bom indicador para compreender as prioridades do Governo na realização dos investimentos públicos.

Por último, percentagens maiores e crescentes de despesas públicas nas áreas sociais significam um esforço maior e crescente do Governo no

desenvolvimento social. Isto é importante actualmente porque o Governo estabeleceu a área social como prioritária para o combate à pobreza.

Subsídios Para a Análise da Política Orçamental na Áreas de Desenvolvimento e Sociais

As áreas de desenvolvimento e sociais, como educação, saúde, infra-estruturas, protecção social e agricultura, são fundamentais para o crescimento económico e o bem-estar da população. A análise dos indicadores de política orçamental nestas áreas permite avaliar a priorização do Governo e o impacto das políticas públicas no desenvolvimento humano e na redução da pobreza. Nesta secção, são detalhados os principais indicadores que reflectem a priorização do Governo nas áreas de desenvolvimento e sociais, as suas formas de cálculo e a sua aplicação na análise do OE.

Indicadores de Alocação de Recursos

Os indicadores da alocação de recursos avaliam a proporção do orçamento alocada para as áreas de desenvolvimento e sociais, reflectindo as prioridades do Governo.

1.Despesas Sociais em Percentagem do Orçamento Total

Definição: Proporção do orçamento alocada para as áreas sociais, como educação, saúde e protecção social.

Fórmula: $\text{Despesas Sociais (\% do Orçamento)} = (\text{Despesas Sociais/Orçamento Total}) * 100$.

Importância: Um rácio elevado indica uma maior priorização das áreas sociais. Em Moçambique, onde as necessidades sociais são significativas, este indicador é crucial para avaliar o compromisso do Governo com o desenvolvimento humano.

Cálculo e Uso: No OE de Moçambique, as despesas sociais incluem os gastos com educação, saúde, protecção social e outros programas sociais. Um rácio inferior a 30% pode indicar sub investimento nestas áreas.

2.Despesas de Capital em Percentagem do Orçamento Total

Definição: Proporção do orçamento alocada para investimentos em infra-estruturas e outros projectos de capital.

Fórmula: $\text{Despesas de Capital (\% do Orçamento)} = (\text{Despesas de Capital/Orçamento Total}) * 100$.

Importância: Um rácio elevado indica um foco no desenvolvimento de infra-estruturas, essencial para o crescimento económico a longo prazo. Em

Moçambique, onde as infra-estruturas são insuficientes, este indicador é crucial para avaliar a priorização do Governo.

Cálculo e Uso: As despesas de capital incluem investimentos em estradas, pontes, escolas, hospitais e outros projectos de infra-estruturas. Um rácio inferior a 20% pode indicar sub investimento em infra-estruturas.

Indicadores de Eficiência e Impacto

Os indicadores de eficiência e impacto avaliam a eficiência e o impacto das despesas nas áreas de desenvolvimento e sociais.

1. Gasto por Aluno na Educação

Definição: Valor médio gasto por aluno no sistema educativo.

Fórmula: $\text{Gasto por Aluno} = \text{Despesas com Educação} / \text{Número de Alunos}$.

Importância: Um valor elevado indica um maior investimento por aluno, o que pode reflectir uma melhor qualidade do ensino. Em Moçambique, onde a educação é uma prioridade, este indicador é crucial para avaliar a eficiência dos gastos educativos.

2. Gasto por Paciente na Saúde

Definição: Valor médio gasto por paciente no sistema de saúde.

Fórmula: $\text{Gasto por Paciente} = \text{Despesas com Saúde} / \text{Número de Pacientes Atendidos}$.

Importância: Um valor elevado indica um maior investimento por paciente, o que pode reflectir uma melhor qualidade dos serviços de saúde. Em Moçambique, onde o acesso à saúde é limitado, este indicador é crucial para avaliar a eficiência dos gastos em saúde.

3. Cobertura de Programas Sociais

Definição: Proporção da população beneficiária de programas sociais, como transferências monetárias, subsídios alimentares e outros programas de protecção social.

Fórmula: $\text{Cobertura de Programas Sociais} = (\text{Número de Beneficiários} / \text{População Total}) * 100$.

Importância: Um rácio elevado indica uma maior cobertura dos programas sociais, reflectindo um maior compromisso com a protecção social. Em Moçambique, onde a pobreza é generalizada, este indicador é crucial para avaliar o impacto das políticas sociais.

Indicadores de Resultados e Impacto

Estes indicadores avaliam os resultados e o impacto das políticas nas áreas de desenvolvimento e sociais.

1. Taxa de Alfabetização

Definição: Proporção da população com 15 anos ou mais que sabe ler e escrever.

Importância: Um aumento na taxa de alfabetização reflecte o sucesso das políticas educativas. Em Moçambique, onde a taxa de alfabetização é baixa, este indicador é crucial para avaliar o impacto dos investimentos em educação.

2. Taxa de Mortalidade Infantil

Definição: Número de mortes de crianças com menos de um ano por 1.000 nascidos vivos.

Importância: Uma redução na taxa de mortalidade infantil reflecte o sucesso das políticas de saúde. Em Moçambique, onde a mortalidade infantil é elevada, este indicador é crucial para avaliar o impacto dos investimentos em saúde.

3. Acesso a Água Potável

Definição: Proporção da população com acesso a fontes de água potável.

Importância: Um aumento no acesso à água potável reflecte o sucesso das políticas de infra-estruturas e desenvolvimento. Em Moçambique, onde o acesso à água potável é limitado, este indicador é crucial para avaliar o impacto dos investimentos em infra-estruturas.

Indicadores de Equidade

Estes indicadores avaliam a distribuição equitativa dos recursos e o impacto das políticas nas populações mais vulneráveis.

1. Índice de Gini

Definição: Mede a desigualdade na distribuição de rendimento, variando de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima).

Importância: Uma redução no Índice de Gini reflecte uma maior equidade na distribuição de renda. Em Moçambique, onde a desigualdade é elevada, este indicador é crucial para avaliar o impacto das políticas sociais e fiscais.

2. Proporção de Gastos Sociais Dirigidos aos Mais Pobres

Definição: Proporção dos gastos sociais que beneficiam os 20% mais pobres da população.

Importância: Um rácio elevado indica que os gastos sociais estão a beneficiar os mais necessitados. Em Moçambique, onde a pobreza é

generalizada, este indicador é crucial para avaliar a equidade das políticas sociais.

Conclusão:

Os indicadores de política orçamental nas áreas de desenvolvimento e sociais são essenciais para avaliar a priorização do Governo e o impacto das políticas públicas no desenvolvimento humano e na redução da pobreza. No contexto do OE de Moçambique, estes indicadores permitem uma análise abrangente da alocação de recursos, eficiência, resultados e equidade, contribuindo para a boa gestão dos recursos públicos e a promoção do desenvolvimento sustentável. A utilização destes indicadores, aliada a reformas políticas e à promoção da transparência, é crucial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e equitativa, beneficiando todos os segmentos da população.

Perguntas orientadoras para o debate

1. Em que medida o desempenho do saldo orçamental (primário e global) reflecte um compromisso efectivo com a estabilidade macroeconómica, sem comprometer a capacidade do Estado de financiar serviços públicos essenciais e políticas redistributivas?

Reflexão

Vai além da simples verificação do défice ou superavit e obriga o Governo a justificar como equilibra a disciplina fiscal com as suas obrigações sociais. Pressiona para uma explicação sobre escolhas políticas em tempos de contenção fiscal.

2. Quais são os critérios técnicos e políticos que orientam a estratégia de endividamento público, e como se assegura que o ritmo e a composição da dívida garantem sustentabilidade a médio e longo prazo, sem agravar a vulnerabilidade externa ou limitar o espaço fiscal futuro?

Reflexão

Esta pergunta força o Governo a detalhar a sua estratégia de dívida (interna vs. externa, concessional vs. comercial) e a mostrar evidência de análises de risco fiscal, capacidade de pagamento e impactos sobre gerações futuras e soberania orçamental.

3. A estrutura funcional e económica da despesa pública revela uma real prioridade aos sectores sociais e produtivos, ou perpetua padrões de

alocação centrados em custos administrativos e despesas correntes não estratégicas?

Reflexão

Esta pergunta exige uma leitura crítica do *mix* da despesa pública e desafia o Governo a demonstrar, com indicadores, que está a privilegiar investimento com impacto social e económico de longo prazo, ao invés de despesas de funcionamento ou ineficientes.

4. Que explicações apresenta o Governo para eventuais desvios significativos entre a execução orçamental e as metas estabelecidas, e que mecanismos institucionais existem para corrigir esses desvios, melhorar a previsibilidade orçamental e responsabilizar os sectores com baixa execução?

Reflexão

Aqui questiona-se não só o desempenho, mas também a capacidade de gestão orçamental, a transparência na execução e os mecanismos de prestação de contas. Destaca a importância da execução como medida da eficácia da política orçamental.

5. O Governo disponibiliza regularmente indicadores orçamentais desagregados, comparáveis e actualizados, de forma a permitir uma monitoria cidadã informada, e como responde institucionalmente às análises e preocupações levantadas pela sociedade civil sobre os dados fiscais?

Reflexão

Esta pergunta eleva o debate da mera transparência formal para a transparência funcional: Exige dados acessíveis e utilizáveis e cobra resposta institucional às críticas da sociedade civil, promovendo uma cultura de governação aberta e participativa.

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DO PLANO ECONÓMICO E SOCIAL E OE

A análise do PES e do OE requer a consulta de diversas referências e a consideração de um conjunto de legislação que enquadra a gestão das finanças públicas em Moçambique. Estas referências e legislação são essenciais para garantir uma análise rigorosa, transparente e alinhada com as melhores práticas internacionais e nacionais. Abaixo, são apresentadas as principais referências e a legislação relevante que devem ser consideradas por todos os interessados na área.

Fontes de Dados para a Análise do PES e OE

Documentos Oficiais do Governo:

PES - Documento anual que estabelece as prioridades e objectivos económicos e sociais do Governo.

OE: Documento que detalha as receitas e despesas do Estado para o ano fiscal.

Relatórios de Execução Orçamental - Documentos que avaliam a execução do orçamento e o cumprimento das metas estabelecidas.

Relatórios de Auditoria - Produzidos pelo Tribunal Administrativo, avaliam a legalidade, regularidade e eficiência da gestão financeira do Estado.

Documentos de Instituições Internacionais:

Fundo Monetário Internacional (FMI) - Relatórios de consulta do Artigo IV e avaliações da sustentabilidade da dívida.

Banco Mundial - Relatórios de desenvolvimento e avaliações de políticas públicas.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) - Guias e boas práticas em matéria de gestão orçamental e transparência fiscal.

Estudos e Publicações Académicas:

Universidades e Centros de Investigação - Estudos sobre políticas fiscais, desenvolvimento económico e gestão pública.

Organizações da Sociedade Civil - Análises e recomendações sobre políticas públicas e orçamentação.

Indicadores e Estatísticas Oficiais:

Instituto Nacional de Estatística (INE) - Dados sobre o PIB, inflação, emprego e outros indicadores económicos e sociais.

Ministério das Finanças - Dados sobre receitas, despesas, dívida pública e execução orçamental.

Referências Internacionais

Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal (FMI) - Fornece directrizes para a transparência na gestão das finanças públicas, incluindo a preparação, execução e divulgação do orçamento.

Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (FMI) - Fornece directrizes para a compilação e divulgação de estatísticas de finanças públicas, incluindo a classificação das receitas e despesas.

Princípios de Orçamentação Responsável (OCDE) - Fornece directrizes para a preparação, execução e controlo do orçamento, incluindo a transparência, a responsabilização e a eficiência.

Conclusão:

A análise do PES e OE requer a consulta de diversas referências e a consideração de um conjunto de legislação que enquadra a gestão das finanças públicas em Moçambique. Estas referências e legislação são essenciais para garantir uma análise rigorosa, transparente e alinhada com as melhores práticas internacionais e nacionais. A utilização destas referências e legislação, aliada a uma abordagem crítica e participativa, é crucial para promover a boa gestão dos recursos públicos e o desenvolvimento económico e social do país.

REFERÊNCIAS

- Borcherding, T.** (1977). *Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth*. Durhan, North Carolina: Duke University Press.
- Coase, R.** (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*., Vol 3, oct ober.
- Cavaco Silva, A. e J. César das Neves** (1992). *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.
- Governo de Moçambique** (2001). *Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)*. Maputo
- Governo de Moçambique** (2025). *Plano Económico e Social e Orçamento do Estado*.
<https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2025/2247-pesoe-2025/file>
- Musgrave, R. e P. Musgrave** (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore:Mcgraw Hill International
- Sousa Franco, A.** (1995). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª edição, Coimbra Editora.
- Stiglitz, J. E.** (1988). *The Economics of the Public Sector*. New York: Norton Company.
- Taylor, P.** (1961). *The Economics of Public Finance*. New York: The Macmillan Company
- Teixeira Ribeiro, F.** (1994). *Licções de Finanças Públicas*. 4ª edição, Coimbra Editora.
- Tresh, R.** (1981). *Public Finance: A Normative Theory*. Georgetown: Business Publications, INC.
- Programa da Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD)** (2000). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1999: Moçambique, Crescimento Económico e Desenvolvimento Humano: Progresso, Obstáculos e desafios*. Maputo: PNUD
- Wanderschneider, T.** (1999). *Apontamentos de Finanças Públicas*. Policopiado.
- Oates, W.** (1993). *Fiscal Federalism*. Hampshire: Ashgate Publishing Company.
- Vasques, S.** (1998) *As Reformas Fiscais Africanas*. Lisboa: Fim do Século