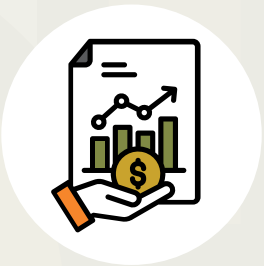
CABRI

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Práticas e Procedimentos Orçamentais em África
RELATÓRIO SÍNTESE
DO INQUÉRITO DE 2025



Das regras aos resultados: Desempenho funcional dos sistemas orçamentais em África

Índice

Acrónimos and abreviaturas *3*
Códigos de países *3*
Sumário executivo 4
1. Introdução e antecedentes 6
2. Cobertura e metodologia do inquérito 7
3. Arquitectura de GFP: Regras e estruturas 8
4. Ferramentas de planeamento e orçamentação: QDMP e orçamentos por resultados 11
5. Previsão de receitas e resiliência orçamental 12
6. Gestão do risco orçamental e passivos contingentes 13
7. Participação do órgão legislativo e o equilíbrio executivo-legislatura 15
8. Execução e credibilidade do orçamento 17
9. Contratação pública e investimento público 19
10. Fosso de supervisão e responsabilização 21
11. Reformas transversais: Género, clima, digitalização e gestão da ajuda 22
12. Conclusões e implicações para as políticas 26
Agradecimentos *26*

Figuras

Figura 1: Países analisados no Inquérito BPP de 2025, classificados por rendimentos 7
Figura 2: Bases institucionais: Arquitectura de GFP de base nos 18 países inquiridos 9
Figura 3: Arquitectura de GFP: Perfis nacionais 10
Figura 4: Instrumentos de planeamento: Adopção básica, prática implantada e utilização susceptível de influenciar as decisões 11
Figura 5: Previsão de receitas e resiliência orçamental 12
Figura 6: Tipos de riscos orçamentais identificados pelos países inquiridos 13
Figura 7: Indicadores da visibilidade orçamental: Consolidação extra-orçamental, prestação de contas dos fundos extra-orçamentais, cálculo das despesas fiscais e gestão dos passivos contingentes 14
Figura 8: Participação no processo orçamental pelos órgãos legislativos nos 18 países: seis dimensões 16
Figura 9: Competência de alteração pelos órgãos legislativos e poder de veto pelo executivo 17
Figura 10: Indicadores do processo de execução orçamental 18
Figura 11: Digitalização da contratação pública electrónica nos 18 países inquiridos 19
Figura 12: Gestão do investimento público: Distinção entre orçamentos de capital e correntes e orçamentos plurianuais de projectos 20
Figura 13: Da realização da auditoria ao acompanhamento: onde a responsabilização fraqueja 21
Figura 14: Orçamentação sensível ao género (OSG) – adopção de ferramentas 23
Figura 15: Orçamentação climática – adopção de ferramentas 23
Figura 16: Digitalização da GFP, funções operacionais e de responsabilização 24
Figura 17: Perfis nacionais da gestão da ajuda- política, negociação e exaustividade da base de dados 25



Acrónimos and abreviaturas

BPP Práticas e Procedimentos Orçamentais

CABRI Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África

CCP Comissão de Contas Públicas

CUT Conta Única do Tesouro

EE Empresa do Estado

FMI Fundo Monetário Internacional

GFP Gestão das Finanças Públicas

GIFT Iniciativa Global para a Transparência Fiscal

IPSAS Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público

ISC Instituição Suprema de Controlo

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OPP Orçamentação por Programas

OSG Orçamentação Sensível ao Género

PEFA Programa de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira

PIB Produto Interno Bruto

PIMA Avaliação da Gestão dos Investimentos Públicos

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

QDMP Quadro de Despesa de Médio Prazo

SIGF Sistema Integrado de Gestão Financeira

UEMOA União Económica e Monetária da África Ocidental

Códigos de países

Estes códigos de países são aplicados em figuras e tabelas seleccionadas em todo o relatório, a saber nas legendas e nas visualizações de dados.

BFA Burkina Faso

CIV Côte d'Ivoire

GHA Gana

GIN Guiné

GMB T Gâmbia

GNB Guiné-Bissau

KEN Quénia

LBR Libéria

LSO Lesoto

MUS Maurícias

MWI Malawi

MOZ Moçambique

NAM Namíbia

NGA Nigéria

RWA Ruanda

SEN Senegal

SSD Sudão do Sul

ZAF África do Sul

Sumário executivo

Na sequência das edições de 2008 e 2015, o Inquérito sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP) de 2025 é a terceira edição do estudo comparativo e de diagnóstico emblemático da CABRI sobre os sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) em África. Esta edição consiste nas respostas validadas de 18 países da África Ocidental, Oriental e Austral, representando aproximadamente 37% da população do continente e 37,7% do seu PIB. Dez destes países também participaram na edição de 2015, permitindo confrontar amostras comparáveis no decorrer da última década. As conclusões ou afirmações relativas às tendências referem-se a estes 18 países, ou à amostra de 10 países, e não devem ser interpretadas como aplicáveis a todo o continente. O Inquérito BPP não se cinge a apurar se existem regras e instituições de GFP, mas também se estas influenciam as decisões durante a implementação. Essa distinção entre forma institucional e função operacional está presente em todo o relatório.

Os elementos essenciais de um sistema de GFP moderno estão agora presentes na maioria dos países da amostra. Circulares orçamentais com tectos de despesa, quadros de despesa de médio prazo (QDMP), estruturas de auditoria e sistemas digitais estão amplamente disseminados. A maior disparidade reside no modo em como estes mecanismos influenciam as decisões durante a execução e o controlo. Comparando com a ronda de 2015, a arquitectura formal continuou a aprofundar-se, e várias práticas de fiscalização também foram reforçadas. Mas os progressos continuam díspares entre os países, e os indicadores e características relacionais, designadamente aqueles relacionados com a coordenação e a interacção entre unidades organizacionais ou instituições, continuam a ser das áreas mais fracas do panorama da GFP. A GFP é um meio e não um fim: o teste destes sistemas é saber se conseguem transformar orçamentos aprovados em serviços públicos fiáveis para os cidadãos.

Arquitectura institucional e planeamento. As bases formais estão amplamente difundidas: todos os 18 países dispõem de uma estratégia de reforma de GFP, emitem circulares orçamentais com limites máximos de despesa e mantêm um calendário orçamental. São emitidas regras orçamentais em 14 dos 18 países (78%), um QDMP em 16 países (89%) e uma ou outra forma de orçamentação por programas (OPP) em 14 países (78%). As ferramentas de planeamento são mais sólidas na fase básica de adopção mas menos visíveis à medida que a sua utilização se torna mais exigente. Desde 2015, a percentagem dos 10 países da amostra nos quais o QDMP determina automaticamente os tectos aumentou de 0% para 50%, e a percentagem que publica estimativas plurianuais ao nível mais detalhado disponível aumentou de 20% para 40%, com o Burkina Faso, a Côte d'Ivoire, a Gâmbia e o Quénia a registarem uma subida. As práticas orientadas para o desempenho ultrapassam frequentemente as designações formais: são mais os países que utilizam indicadores de desempenho do que aqueles que legislaram sobre a OPP.

Previsão de receitas e monitorização do risco orçamental. Os métodos de previsão de receitas tornaram-se mais sofisticados, mas a sofisticação por si só não garante orçamentos credíveis, e um elemento analítico perdeu força: a proporção de países na amostra de 10 países a comunicar uma análise exaustiva da sensibilidade orçamental caiu de 60% para 50% entre 2015 e 2025. Os passivos das empresas estatais (61%) e a despesa de doadores não comunicada (50%) são os riscos orçamentais mais monitorizados, enquanto a exposição a taxas de câmbio e aos preços dos produtos de base é reconhecida apenas por 4 de 18 países (22%).

Execução orçamental. As pressões funcionais mais evidentes continuam a centrar-se na execução. Metade dos países da amostra aprovou três ou mais orçamentos suplementares entre 2022 e 2024, um período que abrange a fase final da pandemia da COVID-19 e o choque relacionado com a Ucrânia, pelo que estas revisões não constituem automaticamente um indício de fragilidade. A tendência da amostra no que respeita à execução orçamental é mista, embora não negativa: a percentagem que aplica consistentemente penalizações por violação do controlo de despesas aumentou de 40% para 70%, e a percentagem que proíbe estritamente a derrapagem da despesa passou de 30% para 40%, enquanto a percentagem que mantém uma conta única do tesouro (CUT) plenamente consolidada diminuiu de 60% para 40%.

Envolvimento pelo órgão legislativo. Os parlamentos de África estão dotados de autoridade formal com respeito ao orçamento: 17 de 18 países possuem legislação que lhes confere autoridade sobre assuntos orçamentais, e a maioria pode alterar a proposta do executivo sem exceder do limite global. As principais limitações são a capacidade analítica e a disponibilidade de informação necessária para fazer o devido uso desses poderes. Apenas 8 de 18 países (44%) possui um gabinete legislativo de estudos orçamentais e oito parlamentos (44%) recebem todos os sete elementos-chave da documentação orçamental. Muitos limites aos poderes de alteração são escolhas deliberadas macro-orçamentais e não fraquezas. A amostra revela também progressos institucionais. A proporção com um gabinete de estudos dedicado subiu de 30% para 50%, e a elaboração de relatórios orçamentais intra-anuais passou de 40% para 80%, mesmo que a tendência do calendário orçamental em favor do executivo, documentada desde 2008, tenha abrandado mas não retrocedido.

Supervisão e lacuna na prestação de contas. A transparência é o elo mais forte da cadeia de prestação de contas: todos os 18 países publicam o orçamento aprovado e 14 dos 18 (78%) elaboram um orçamento cidadão; a comparação entre 2015 e 2025 revela uma melhoria na divulgação de informação, com a percentagem de países que publicam integralmente as constatações da instituição superior de controlo (ISC) a aumentar de 50% para 70%. A publicação diminui no que respeita à informação relativa ao desempenho a jusante, ao contrário dos

indicadores a montante, e a cadeia enfraquece acentuadamente onde o escrutínio deveria produzir consequências: é exigida uma resposta formal do executivo às recomendações da ISC em apenas 7 dos 18 países (39%), e o acompanhamento público sistemático das constatações de auditoria ocorre em apenas 3 dos 18 países (17%). O acompanhamento exaustivo da auditoria interna registou apenas um aumento modesto, passando de 20% para 30%, e o acompanhamento público das constatações da ISC aumentou de 0% para 20% (Quénia, Maurícias). A divulgação avançou mais rapidamente do que a capacidade institucional para agir em conformidade, em parte porque o acompanhamento depende de mandatos legais e do contexto político em geral, e não apenas dos próprios órgãos de auditoria.

Reformas transversais e digitalização. A orçamentação sensível ao género (OSC) e classificação climática são agora elementos comuns na fase de formulação (ferramentas de GFP em 13 dos 18 países, 72%; classificação climática em 10 dos 18, 56%), mas cuja afectação raramente faz objecto de acompanhamento na fase de execução, sendo que auditorias formais da despesa no género ou no clima são realizadas apenas em um país para cada um dos casos. Senda esta a primeira série do Inquérito BPP a analisar estes elementos, 2025 estabelece a base de referência para aferir a tendência no futuro. A digitalização revela uma tendência semelhante: os sistemas operacionais estão bem desenvolvidos (15 países, 83%, utilizam um sistema integrado de gestão financeira - SIGF - funcional), embora se verifique uma implementação fraca das ferramentas voltadas para a responsabilização (auditorias electrónicas em sete países, 39%; plataformas cidadão em cinco países, 28%). O SIGF em bom funcionamento está positivamente associado à gestão de atrasados, controlo da derrapagem da despesa e supervisão parlamentar; embora a associação não revele causalidade.

Em termos gerais, o inquérito sugere que a reforma da GFP em África já ultrapassou a fase em que o principal desafio residia na ausência de instituições. Na maior parte da amostra, a questão mais premente é a transposição desigual da arquitectura da GFP para a disciplina operacional e medidas correctivas. Os elos mais fracos são de carácter relacional e interinstitucional: a aplicação do controlo de compromissos, o escrutínio pelo órgão legislativo, o acompanhamento das auditorias e a interoperabilidade dos sistemas dependem todos do nível de cooperação entre o Ministério das Finanças, o Conselho de Ministros, a Presidência, os órgãos legislativos, as instituições de auditoria, os governos subnacionais e os doadores, e não simplesmente da existência das respectivas instituições. A próxima fase da reforma deve passar não tanto pela adopção de instrumentos, mas pelo fortalecimento das condições em que esses instrumentos incidem na tomada de decisões.

Práticas e procedimentos orçamentais: Série de notas políticas, 2026


CABRI
Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 01
Execução orçamental em África: controlos formais, disparidades na disciplina
Sumário executivo


CABRI
Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 02
Dos sistemas aos indicadores: fortalecimento dos sistemas de informação da GFP para uma orçamentação credível
Sumário executivo


CABRI
Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 03
Da transparência orçamental à responsabilização: o enfraquecimento da cadeia em África
Sumário executivo


CABRI
Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 04
O parlamento e o erário público: autoridade e supervisão orçamental pelo órgão legislativo em África
Sumário executivo


CABRI
Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 05
Além da classificação: integração do género e do clima nas decisões orçamentais essenciais
Sumário executivo


CABRI
Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 06
Planeamento que conta: Quadros de médio prazo e orçamentação por resultados em África
Síntese executiva

1. Introdução e antecedentes

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) foi estabelecida em 2004 como uma rede pan-africana de técnicos orçamentais afectos aos ministérios das finanças e do planeamento. Tem como missão fortalecer a gestão das finanças públicas (GFP) em África pela aprendizagem entre pares, o diálogo baseado em dados factuais e uma maior transparência nos sistemas orçamentais. Entre os seus principais produtos de conhecimento figura o Inquérito sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP), um diagnóstico comparativo que permite aos países africanos avaliar a evolução, a estrutura e o desempenho funcional dos seus sistemas de GFP.

O primeiro Inquérito BPP foi realizado em 2008, em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Africano de Desenvolvimento, entre 26 países em sete áreas principais: calendários orçamentais, elaboração, supervisão parlamentar, execução, transparência orçamental, despesas extra-orçamentais e gestão da ajuda. A edição de 2015 analisou 23 países, mantendo a estrutura principal, mas aperfeiçoando o tratamento dado aos quadros plurianuais, às contas únicas do Tesouro (CUT) e à capacidade legislativa. Em conjunto, estas séries estabeleceram uma base de referência para acompanhar a evolução da GFP em todo o continente ao longo de, aproximadamente, uma década de medições comparáveis.

A edição de 2025 oferece uma actualização substancial. Fundamentada nas séries anteriores, foi expandida para reflectir a governação orçamental pós-COVID e as prioridades de reforma mais recentes. Desde o Inquérito BPP de 2015, os países africanos têm absorvido choques significativos, mais notavelmente a pandemia de COVID-19 e a perturbação relacionada com a Ucrânia, o que levou a reafectações de despesas para a saúde, a educação e a protecção social, financiamento de emergência e, em alguns casos, novas regras fiscais. O Inquérito BPP de 2025 capta estas transformações ao adicionar dimensões até então nunca analisadas: a digitalização da GFP, e orçamentação sensível ao género e climática.

Em consonância com o objectivo geral da série de inquéritos BPP, uma característica fundamental da edição de 2025 é o destaque para a distinção entre forma e função. Esta série aprofunda a avaliação sistemática das regras e práticas formais, questionando não só se uma regra existe, mas também se é utilizada e aplicada na prática. Este duplo enquadramento proporciona uma imagem mais precisa do desempenho dos sistemas de GFP e dos domínios em que as reformas produziram melhorias tangíveis, em vez de um cumprimento meramente simbólico. Reconhece também que a GFP é um meio e que o teste definitivo é a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

O instrumento de inquérito baseou-se numa análise dos quadros internacionais, a saber o Programa de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA), o Código de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o quadro de Avaliação da Gestão dos Investimentos Públicos (PIMA), os inquéritos sobre práticas orçamentais da OCDE, o Inquérito de Orçamento Aberto, os módulos de Clima e Género do PEFA, as orientações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre a classificação da despesa climática nos orçamentos e os Princípios da Iniciativa Global para a Transparência Fiscal (GIFT) sobre a Participação Pública. Este mapeamento identificou lacunas no questionário de 2015, sobretudo no que respeita a orçamentação para o clima e o género, a GFP digital, a gestão dos riscos orçamentais e o envolvimento dos cidadãos, e consubstanciou a cobertura temática expandida do instrumento de 2025.

> *A edição de 2025 do inquérito BPP aprofunda a avaliação sistemática das regras e práticas formais, questionando não só se uma regra existe, mas também se é utilizada e aplicada na prática.*

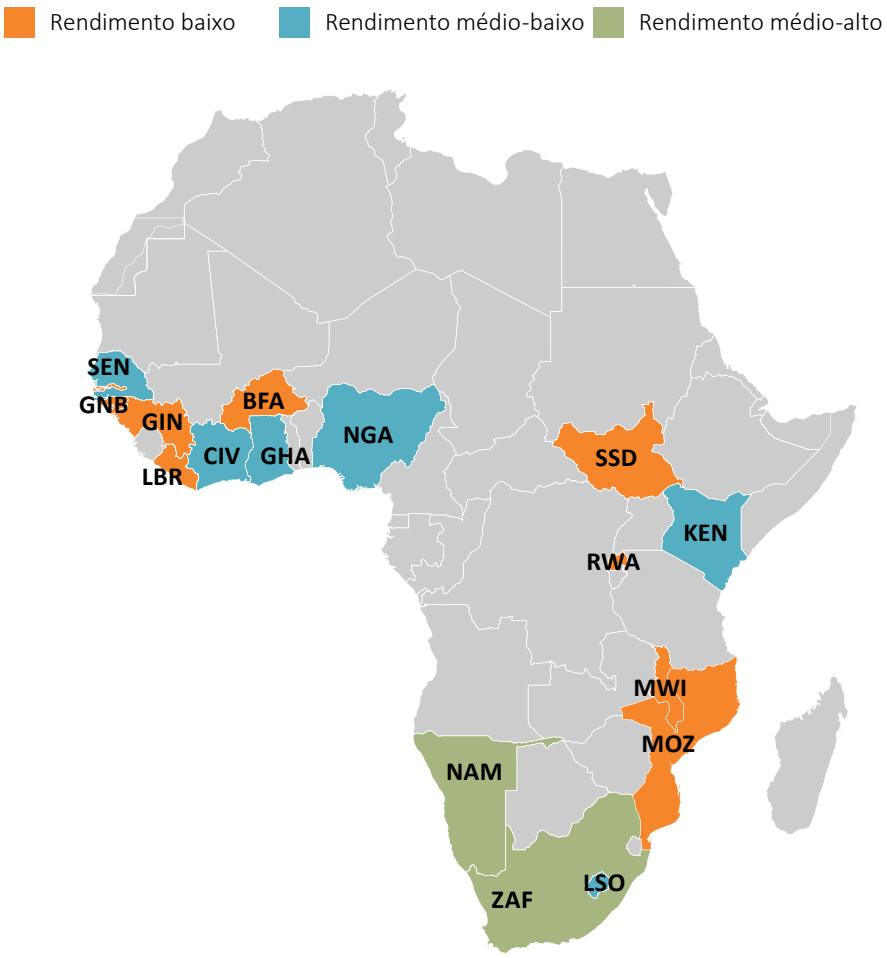
2. Cobertura e metodologia do inquérito

O Inquérito BPP de 2025 recolheu respostas validadas de 18 países africanos: Burquina Faso, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quénia, Lesoto, Libéria, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Ruanda, Senegal, África do Sul e Sudão do Sul. Estes países estão localizados na África Ocidental (9), África Oriental (4) e África Austral (5), representando aproximadamente 37% da população africana e 37,7% do seu PIB. A amostra abrange países de rendimento baixo, rendimento médio-baixo e rendimento médio-alto, bem como tradições administrativas anglófonas, francófonas e lusófonas. Todas as conclusões referem-se a estes 18 países e não constituem um recenseamento do continente

O inquérito foi administrado através do KoboToolbox, uma plataforma de código aberto que suporta formulários multilíngues (inglês, francês, português), a introdução de dados em regime offline e a exportação de metadados estruturados. Os pontos focais de cada país, tipicamente técnicos superiores nas unidades do orçamento ou nos ministérios das finanças, preencheram o questionário com o apoio do serviço de assistência. Todas as respostas foram submetidas a uma análise estruturada por pares e uma validação bilateral com as autoridades do país antes de serem incluídas. Como os dados são auto-relatados pelos funcionários, sendo que os indicadores de comportamento, em particular, devem ser interpretados como práticas relatadas e não resultados verificados de forma independente.

O questionário contemplou 12 áreas temáticas organizadas em torno do ciclo orçamental: elaboração do orçamento e limites; processos legislativos e supervisão; execução, ajustamentos intra-anuais e prestação de contas; quadros de despesas de médio prazo (QDMP) e regras orçamentais; transparência e participação pública; gestão do investimento público; digitalização; orçamentação sensível às questões de género e às alterações climáticas; gestão do risco orçamental; coordenação da ajuda; responsabilização e envolvimento dos cidadãos; e capacidade institucional. O instrumento combinou perguntas de resposta binária e de escolha múltipla para fins de comparabilidade, perguntas com escala de avaliação para aferir a maturidade da implementação e campos de resposta aberta para efeitos de contextualização.

Figura 1: Países analisados no Inquérito BPP de 2025, classificados por rendimentos



As respostas brutas foram recodificadas em categorias padronizadas para permitir a comparação entre países. Utilizam-se tabulações cruzadas e correlações de postos de Spearman para explorar associações entre características institucionais e resultados funcionais; estas associações são descritivas e não estabelecem causalidade. Quando o relatório compara 2025 com 2015, utiliza uma amostra dos 10 países inquiridos em ambas as edições (Burquina Faso, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné, Quénia, Lesoto, Maurícias, Namíbia e África do Sul), o que elimina o viés de composição que surgiria se fossem comparadas diferentes amostras de países.

Para cada indicador comparável entre os dois instrumentos, a tendência é expressa como a variação na percentagem destes 10 países que reflectem a prática mais rigorosa disponível; por exemplo, a percentagem com uma CUT totalmente consolidada ou com sanções aplicadas de forma consistente por violação do controlo de despesas. Esta medida da "percentagem na categoria superior" é obtida directamente a partir das respostas brutas, em vez de através de um índice composto, pelo que cada afirmação é transparente e rastreável até um único item do inquérito, e as conclusões sobre as tendências descrevem este conjunto específico de 10 países, em vez de todo o continente. Os módulos introduzidos pela primeira vez em 2025, nomeadamente o orçamento de género e climático e vários itens de responsabilização digital, são apresentados como base de referência para futuras séries e não como uma tendência.

3. Arquitectura de GFP: Regras e estruturas

O Inquérito BPP de 2025 apresenta uma amostra que, em grande parte, convergiu para a arquitectura formal da GFP moderna. Todos os 18 países relatam uma estratégia ou plano de reforma da GFP, circulares orçamentais com limites de despesa e um calendário orçamental formal. Este é um avanço mensurável em relação às séries anteriores, em que estratégias formais de GFP e circulares com limites foram relatadas por cerca de dois terços dos países em 2008 e por cerca de 85% em 2015. A trajectória confirma uma convergência institucional sustentada; no entanto, conforme revelam as secções posteriores, a convergência na forma não foi acompanhada por uma convergência no desempenho funcional.

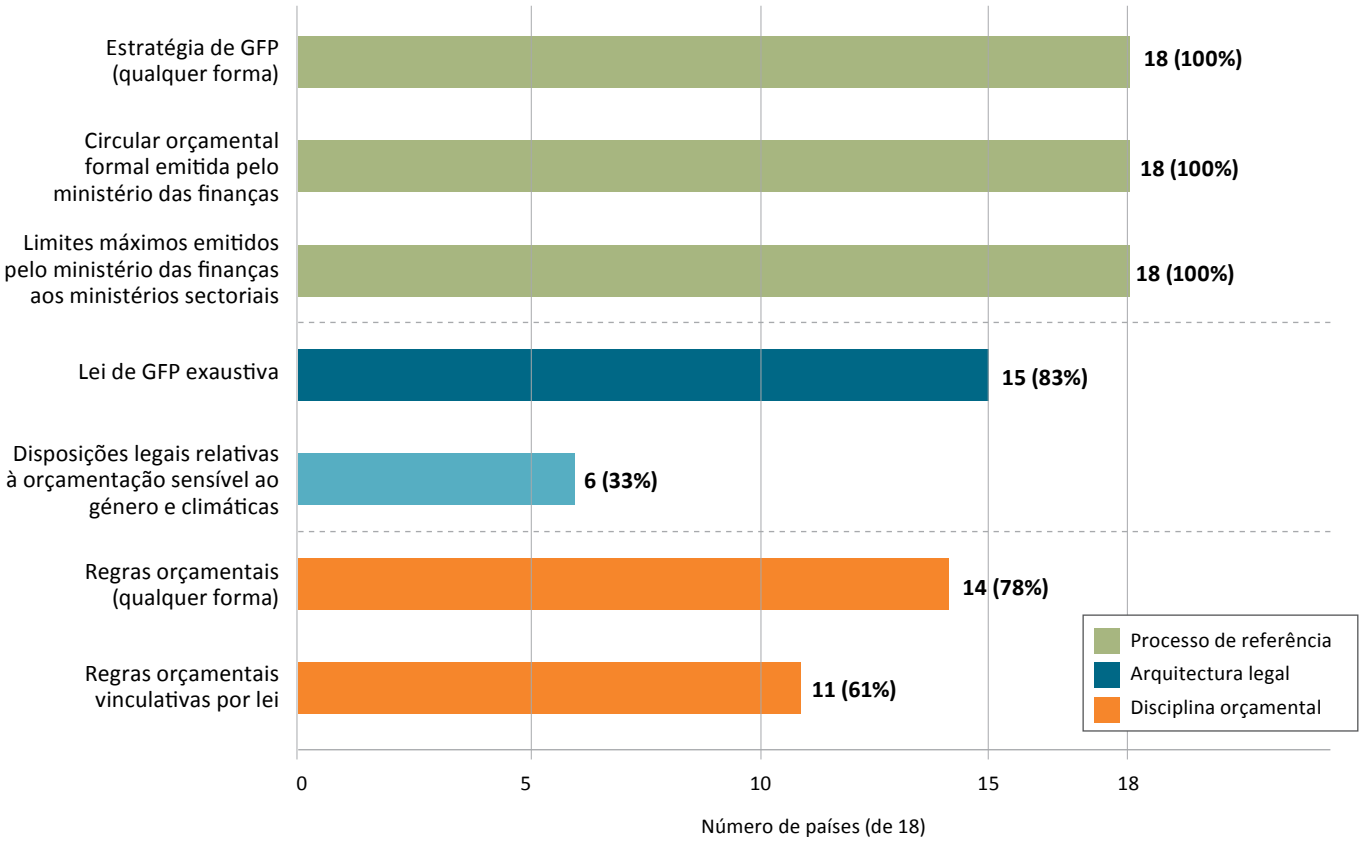
Existem regras orçamentais em 14 dos 18 países (78%), embora com variações a nível da concepção e aplicabilidade. Os limites máximos, ou tectos, da dívida são as regras mais comuns (12 dos 14 países possuem regras orçamentais). Os limites máximos da dívida são politicamente mais fáceis de adoptar do que as regras relativas ao défice ou à despesa, uma vez que estabelecem um limite máximo visível, em vez de condicionarem directamente as decisões anuais. No entanto, são mais difíceis de pôr em prática, pois exigem dados fiáveis sobre a dívida, uma aplicação credível e o empenho do executivo em anos difíceis. Apenas 61% dos países com regras orçamentais referem que estas são juridicamente vinculativas, e a emergência da COVID-19 levou à violação ou suspensão das regras orçamentais em 7 de 14 países, um contexto susceptível de atenuar qualquer interpretação da suspensão como um simples incumprimento.

O panorama institucional também apresenta lacunas nos fundamentos legais das prioridades transversais. Enquanto a infra-estrutura orçamental formal é quase universal, disposições legais relativas à orçamentação sensível ao género ou ao clima existem em apenas 6 dos 18 países (33%). Esta assimetria – fortes infra-estruturas procedimentais em paralelo com mandatos temáticos mais fracos – parece reflectir a tendência de as reformas procedimentais serem adoptadas antes dos mandatos de objectivo específicos.

Os perfis dos países revelam grupos distintos. No grupo mais formalizado, o Malawi, o Quénia, a Nigéria, a Gâmbia, a Guiné e o Burquina Faso combinam legislação exaustiva em matéria de GFP, estratégias de reforma aprovadas pelo governo, sublimites vinculativos para os ministérios sectoriais e disposições de continuidade orçamental de duplo cenários. Um segundo grupo, composto pela Côte d'Ivoire, Lesoto e Ruanda, partilha a maioria das características, mas com estratégias informais em vez de formalmente aprovadas. As Maurícias, o Gana e a Namíbia dispõem de leis e estratégias, mas com limites máximos indicativos em vez de vinculativos, o que reduz a influência do quadro de médio prazo em relação às dotações anuais. A África do Sul e Moçambique combinam leis de base e estratégias informais com limites máximos meramente indicativos.

Nos 10 países analisados em 2015 e 2025, a arquitectura institucional registou um aprofundamento: a proporção de entidades a preparar demonstrações financeiras com base no regime de exercício passou de 10% para 50%, e a proporção de entidades a adoptar normas contabilísticas baseadas nas Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) passou de 50% para 90%. Estes são ganhos substanciais, mas continuam díspares entre os países e, conforme ilustrado nas secções seguintes, a convergência na forma nem sempre foi acompanhada por uma convergência equivalente na aplicação.

Figura 2: Bases institucionais: Arquitectura de GFP de base nos 18 países inquiridos



Fonte: Inquérito BPP 2025.

> *A trajectória positiva confirma uma convergência institucional sustentada embora a convergência na forma não foi acompanhada por uma convergência no desempenho funcional.*

Figura 3: Arquitectura de GFP: Perfis nacionais

	Lei de GFP *Exaustividade*	Estratégia de reforma *Aprovada pelo governo*	Tectos impostos pelo ministério das finança *Eficácia e carácter vinculativo*	Continuidade do orçamento *Disposições baseadas em regras*
	O país possui uma lei de GFP promulgada e exaustiva?	A estratégia formal plurianual foi formalmente aprovada pelo conselho de ministros?	Quão vinculativos são os tectos emitidos pelos ministérios de tutela?	Existem regras para caso o conselho de ministros ou o gão legislativo não cumpram os prazos?
Malawi	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Ambos os cenários
Quênia	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Ambos os cenários
Nigéria	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Um cenário
Gâmbia	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Ambos os cenários
Guiné	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Ambos os cenários
Burkina Faso	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Ambos os cenários
Côte d'Ivoire	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Ambos os cenários
Lesoto	Exaustiva	Apenas informal	Por categoria	Ambos os cenários
Ruanda	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Um cenário
Maurícias	Existe (básica)	Apenas informal	Por categoria	Ambos os cenários
Sudão do Sul	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Apenas indicativos	Ambos os cenários
Gana	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Por categoria	Um cenário
Namíbia	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Apenas indicativos	Ambos os cenários
Libéria	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Apenas indicativos	Um cenário
Senegal	Exaustiva	Aprovada pelo governo	Apenas indicativos	Um cenário
Guiné-Bissau	Exaustiva	Apenas informal	Apenas indicativos	Um cenário
África do Sul	Existe (básica)	Apenas informal	Apenas indicativos	Ambos os cenários
Moçambique	Existe (básica)	Apenas informal	Apenas indicativos	Sem regras

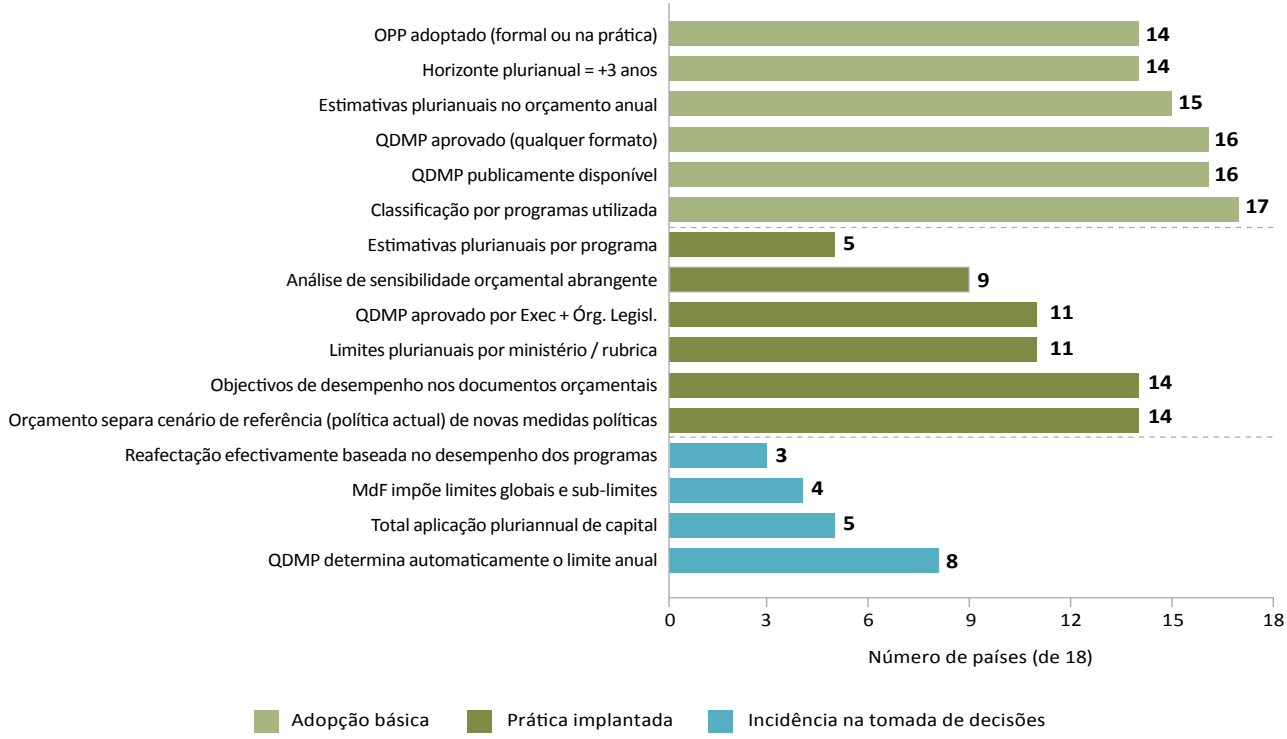
Fonte: Inquérito BPP 2025.

4. Ferramentas de planeamento e orçamentação: QDMP e orçamentos por resultados

Os quadros de despesa de médio prazo (QDMP) e os orçamentos por programas (OPP) são agora quase universais em forma nos 18 países abrangidos pela Inquérito BPP de 2025: 16 de 18 países (89%) possuem um QDMP aprovado pelo governo; 17 de 18 utilizam a classificação por programas; 14 de 18 (78%) adoptaram uma ou outra forma de OPP; e 15 de 18 (83%) incluem estimativas plurianuais no orçamento submetido ao Parlamento.

A questão mais relevante é saber se, na prática, o processo de planeamento influencia as decisões. Analisando três níveis — adopção básica (a ferramenta existe?), prática implantada (versões mais detalhadas da mesma arquitectura) e utilização susceptível de influenciar as decisões (a ferramenta condiciona efectivamente a afectação subsequente?) —, a cobertura é elevada no que diz respeito à adopção, mais reduzida no que se refere à prática implantada e mais escassa nos casos em que a ferramenta deve condicionar a afectação.

Figura 4: Instrumentos de planeamento: Adopção básica, prática implantada e utilização susceptível de influenciar as decisões



Fonte: Inquérito BPP 2025.

A informação sobre o desempenho ilustra a referida tendência. Quinze dos 18 países (83%) utilizam-na para fundamentar a afectação aos ministérios e para definir as prioridades dos ministérios; 14 países incluem objectivos de desempenho nos documentos orçamentais; e 11 países utilizam-na para rever ou reordenar programas quando surgem lacunas na execução. No entanto, apenas 3 dos 18 países (Ruanda, Quénia e Lesoto) referem que esta informação conduz efectivamente à reafectação entre programas, o que constitui a fase mais exigente. Produzir informação sobre o desempenho é tecnicamente mais fácil do que utilizá-la de forma conclusiva: a reafectação exige provas credíveis e flexibilidade suficiente na estrutura de limites máximos para retirar recursos de um programa existente. Notavelmente, a sequência habitual da lei à prática é invertida: mais países utilizam indicadores de desempenho na prática do que aqueles que legislaram sobre a orçamentação por programas (OPP).

A adopção do QDMP é quase universal, mas a sua influência sobre os limites anuais varia consideravelmente. Apenas 8 dos 18 países (44%) indicam que o QDMP define automaticamente os limites do ano seguinte, enquanto sete países (39%) utilizam-no apenas parcialmente. Apenas cinco países (28%) publicam estimativas plurianuais ao nível dos programas, que é o nível mais útil para a repartição estratégica de fundos entre prioridades concorrentes. Da mesma forma, apenas cinco países fixam o custo total dos projectos de capital plurianuais através de dotações plurianuais, deixando o financiamento anual incremental como prática comum e aumentando o risco de interrupção na execução de infra-estruturas.

O facto de o inquérito não determinar o nível em que os limites máximos são vinculativos deve-se, em parte, a uma escolha de concepção. Apenas 4 de 18 países (22%) referem que o ministério das finanças impõe aos ministérios sectoriais limites máximos

globais e sublimites vinculativos; sete países utilizam limites máximos por categoria e sete países apenas limites máximos indicativos. Os limites indicativos não são, por si só, um indício de indisciplina orçamental: em alguns sistemas, um processo liderado pelo conselho de ministros, assente em valores de referência estáveis para os programas, arbitra as reivindicações concorrentes com a mesma eficácia que os sublimites máximos fixos. A questão analítica é se a fase de planeamento mantém a sua função de arbitragem, independentemente da forma como o envelope é aplicado. Nos casos em que os limites máximos indicativos se combinam com uma disciplina fraca por parte do conselho de ministros, o QDMP corre o risco de se tornar um documento paralelo.

Nos 10 países inquiridos tanto em 2015 como em 2025, os instrumentos de planeamento têm vindo a influenciar mais as decisões: a proporção em que o QDMP determina automaticamente os tectos de despesa do ano seguinte aumentou de 0% para 50%, com Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Quénia e Maurícias a passarem para a categoria superior, e a proporção que publica estimativas plurianuais ao nível mais detalhado disponível aumentou de 20% para 40%.

A verdadeira evolução da reforma não reside, portanto, na adopção de novas medidas, mas sim em atribuir às ferramentas de planeamento um maior peso nas reuniões do Conselho de Ministros e na fase de apresentação de propostas pelos ministérios sectoriais, bem como na utilização de informação de desempenho no momento da reafectação de recursos. Quando o planeamento não orienta de forma significativa a afectação de recursos nem a fundamenta através de referências fiáveis, os governos têm menos capacidade para assumir compromissos credíveis com programas plurianuais, projectos de investimento e a melhoria dos serviços de que os cidadãos dependem.

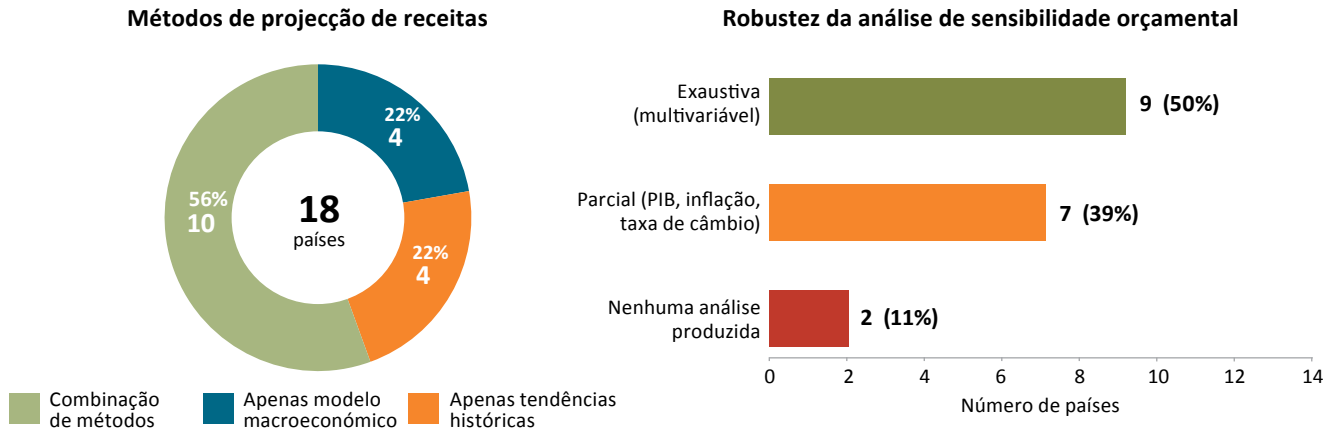
5. Previsão de receitas e resiliência orçamental

A previsão de receitas é um elemento fundamental para a fiabilidade do orçamento. Pouco mais de metade da amostra, ou 10 dos 18 países (56%), utiliza métodos combinados de previsão, que integram modelação macroeconómica com a análise da base tributária; os restantes países recorrem a abordagens mais simplificadas. Metade (9 dos 18 países) realiza uma análise de sensibilidade multivariável exaustiva para testar as hipóteses orçamentais face a choques nos preços dos produtos de base, na taxa de câmbio ou no crescimento. O valor da previsão depende não só do método, mas também de como as previsões estão integradas no processo orçamental, e se os documentos distinguem entre compromissos de base e novas políticas.

Uma tendência digna de nota é que os países que recorrem a análises mais sofisticadas não registam menos propensão a recorrer a orçamentos suplementares; pelo contrário, citam com maior frequência as alterações nas previsões como motivo. Isto pode reflectir uma maior transparência quanto à incerteza das previsões, em vez de uma menor disciplina, e o inquérito não identifica qualquer relação significativa entre a sofisticação das previsões e a frequência dos orçamentos suplementares, o que está em consonância com o facto de as revisões intra-anuais serem motivadas tanto por choques e pressões políticas como pela capacidade técnica de previsão. O período de referência de 2022–2024, que abrange a COVID-19 e o choque relacionado com a Ucrânia, reforça a necessidade de interpretar as revisões relacionadas com as previsões neste contexto, em vez de as considerar apenas como prova de fraca robustez das previsões.

No painel de 10 países, a percentagem que relata uma análise de sensibilidade orçamental exaustiva (em vez de parcial ou inexistente) caiu de 60% para 50% desde 2015, um dos poucos indicadores comparáveis a registar um recuo. Nas economias sujeitas a choques, esta capacidade analítica assegura limites credíveis a médio prazo e um planeamento de receitas mais resiliente. Assim, reintegrar e aprofundar a análise de sensibilidade, abrangendo os preços dos produtos de base, as taxas de câmbio e o crescimento, é uma prioridade para a próxima fase de investimento em capacidade analítica, com potenciais consequências para a previsibilidade do financiamento que chega aos serviços da linha da frente.

Figura 5: Previsão de receitas e resiliência orçamental



Fonte: Inquérito BPP 2025.

6. Gestão do risco orçamental e passivos contingentes

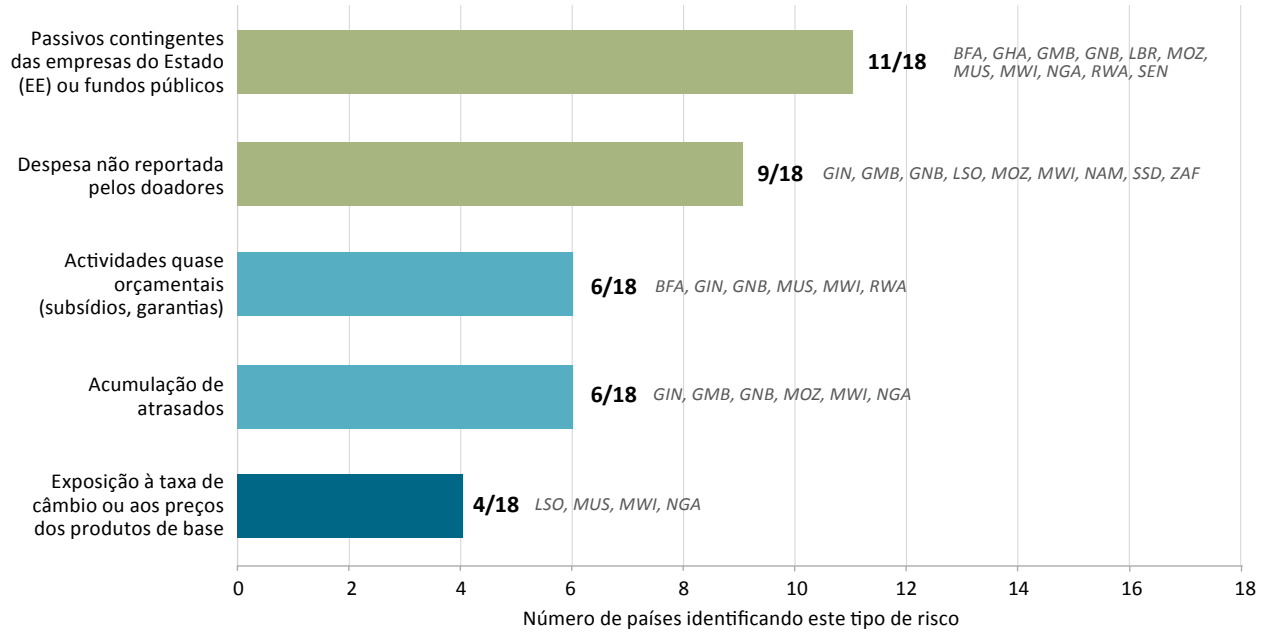
A gestão do risco orçamental tem assumido uma importância fundamental na GFP à medida que os governos enfrentam passivos contingentes procedentes de empresas estatais (EE), parcerias público-privadas, endividamento subnacional e choques relacionados com o clima. Este aspecto assume uma característica distinta por exigir uma coordenação contínua entre o ministério das finanças, as entidades que regulam os diversos sectores, os conselhos de administração das EE, os governos subnacionais e os doadores. Todas estas partes interessadas têm incentivos divergentes e diferentes graus de transparência, pelo que os ministérios das finanças não podem gerir estes riscos sozinhos.

Os passivos contingentes decorrentes de empresas do Estado ou de fundos públicos representam o risco mais frequentemente monitorizado (11 países, 61%), seguidos das despesas não reportadas pelos doadores (9 países, 50%); estas últimas são frequentemente reflexo de os doadores não utilizarem os sistemas nacionais, e não uma opção do governo. As actividades quase orçamentais e a acumulação de atrasados são monitorizadas por 6 dos 18 países (33%), enquanto a exposição à taxa de câmbio ou aos preços dos produtos de base é reconhecida por apenas quatro países (22%), apesar da sua relevância evidente em muitas das economias.

O nível de visibilidade orçamental varia consideravelmente entre os países da amostra quando avaliado em quatro dimensões: consolidação das entidades extra-orçamentais; prestação de contas ao órgão legislativo a respeito de fundos extra-orçamentais; cálculo das despesas fiscais; e contabilização e auditoria de passivos contingentes. O Ruanda, a Libéria e o Gana apresentam um desempenho sólido nas quatro dimensões. O Quénia e a Nigéria também apresentam um desempenho relativamente bom, mas com lacunas na auditoria dos passivos contingentes. Os países com maior visibilidade orçamental tendem também a ter uma supervisão legislativa mais activa e um maior envolvimento dos doadores. Isto sugere que os resultados são determinados não só pela capacidade técnica de gerar informação sobre riscos, mas também pelos incentivos à sua divulgação.

A maioria dos itens susceptíveis de suscitar um risco orçamental foi introduzida ou substancialmente expandida em 2025, pelo que o Inquérito BPP serve como ponto de referência para o acompanhamento futuro, e não apresenta uma tendência sobre este tema. No único elemento analítico comparável, a proporção dos 10 países do painel que indicam uma análise exaustiva da sensibilidade orçamental caiu de 60% para 50% desde 2015, sugerindo uma perda de robustez da infra-estrutura analítica para identificar e quantificar o risco orçamental ao longo da década, uma área que talvez deve merecer uma atenção renovada.

Figura 6: Tipos de riscos orçamentais identificados pelos países inquiridos



BFA = Burkina Faso	LBR = Libéria	NGA = Nigéria	LSO = Lesoto
GHA = Gana	MOZ = Moçambique	RWA = Ruanda	NAM = Namíbia
GMB = Gâmbia	MUS = Maurícias	SEN = Senegal	SSD = Sudão do Sul
GNB = Guiné-Bissau	MWI = Malawi	GIN = Guiné	ZAF = África do Sul

Fonte: Inquérito BPP 2025.

Figura 7: Indicadores da visibilidade orçamental: Consolidação extra-orçamental, prestação de contas dos fundos extra-orçamentais, cálculo das despesas fiscais e gestão dos passivos contingentes

	Consolidação extra-orçamental	Prestação de contas ao órgão legislativo a respeito de fundos extra-orçamentais	Cálculo das despesas fiscais	Contabilização e auditoria de passivos contingentes
Ruanda	Consolidação plena	Relatórios apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Libéria	Consolidação plena	Relatórios apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Gana	Nenhumas operações extra-orçamentais significativas	Relatórios apresentados	Todas as despesas incluídas	N/A
Quénia	Nenhumas operações extra-orçamentais significativas	Relatórios apresentados	Todas as despesas incluídas	N/A
Nigéria	Consolidação plena	Relatórios apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Lesoto	Consolidação plena	Relatórios não apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Gâmbia	Consolidação plena	Relatórios apresentados	Despesas descritas, não calculadas	Auditoria parcial
África do Sul	Consolidação plena	Relatórios não apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Côte d'Ivoire	Nenhumas operações extra-orçamentais significativas	Relatórios não apresentados	Todas as despesas incluídas	N/A
Namíbia	Consolidação plena	Relatórios não apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Malawi	Consolidação parcial	Relatórios não apresentados	Todas as despesas incluídas	Auditoria exaustiva
Maurícias	Consolidação plena	Relatórios não apresentados	Despesas descritas, não calculadas	Auditoria exaustiva
Burkina Faso	Consolidação plena	Relatórios não apresentados	Despesas descritas, não calculadas	Auditoria exaustiva
Sudão do Sul	Não consolidado	Relatórios apresentados	Todas as despesas incluídas	Relatórios não apresentados
Guiné	Não consolidado	Relatórios apresentados	Despesas descritas, não calculadas	Auditoria parcial
Guiné-Bissau	Não consolidado	Relatórios apresentados	Despesas descritas, não calculadas	Dados em falta
Moçambique	Consolidação parcial	Relatórios não apresentados	Despesas descritas, não calculadas	Auditoria parcial
Senegal	Não consolidado	Relatórios não apresentados	Todas as despesas incluídas	Relatórios não apresentados

Verde = Forte (75–100); **Azul** = Moderado (50–74); **Laranja** = Fraco (25–49); **Vermelho** = Ausente (0–24); **Cinzento** = Dados em falta.



7. Participação do órgão legislativo e o equilíbrio executivo-legislatura

Os órgãos legislativos africanos possuem autoridade constitucional formal em relação ao orçamento. Dos 18 países, 17 adoptaram quadros jurídicos que regulamentam as competências orçamentais do parlamento, 13 cumprem sistematicamente os prazos legais de aprovação e 14 podem alterar formalmente a proposta de orçamento do executivo. Representam bases concretas que reflectem décadas de desenvolvimento constitucional e da GFP. A principal conclusão do inquérito sobre a participação do órgão legislativo é que a principal limitação não é a presença de autoridade formal, mas sim a capacidade institucional, a capacidade analítica e a qualidade da informação que chega ao Parlamento para sua apreciação.

A autoridade orçamental por parte do órgão legislativo implica soluções de compromisso. Os amplos poderes de alteração podem fortalecer a representação democrática, mas se não forem limitados podem também criar pressões para aumentar a despesa sem a devida consideração pela disciplina orçamental em geral. Os limites impostos por muitas constituições e leis das finanças públicas em relação aos poderes de alteração do orçamento, incluindo a regra de inadmissibilidade dos países francófonos, consagrada no quadro orçamental harmonizado da União Económica e Monetária da África Ocidental[1] (UEMOA), não representam fragilidades institucionais, mas escolhas deliberadas aquando da redacção, mesmo que limitações demasiadamente rigorosas venham a enfraquecer o elo entre as preferências dos cidadãos e os orçamentos que os seus representantes são permitidos a esboçar.

A informação que chega ao Parlamento condiciona a qualidade da supervisão. Todos os 18 países fornecem os principais pressupostos macroeconómicos, e 17 países (94%) apresentam um quadro orçamental de médio prazo (QDMP), mas apenas oito países (44%) submetem todos os sete elementos documentais principais e a informação sobre a actividade subnacional e extra-orçamental chega ao Parlamento em menos de metade dos casos. Três das 18 legislaturas (17%) votam ao nível de rubrica; a maioria aprova ao nível ministerial, o que limita o nível em que a legislatura pode vincular o executivo, embora comissões ainda possam investigar detalhes de programas em audiências.

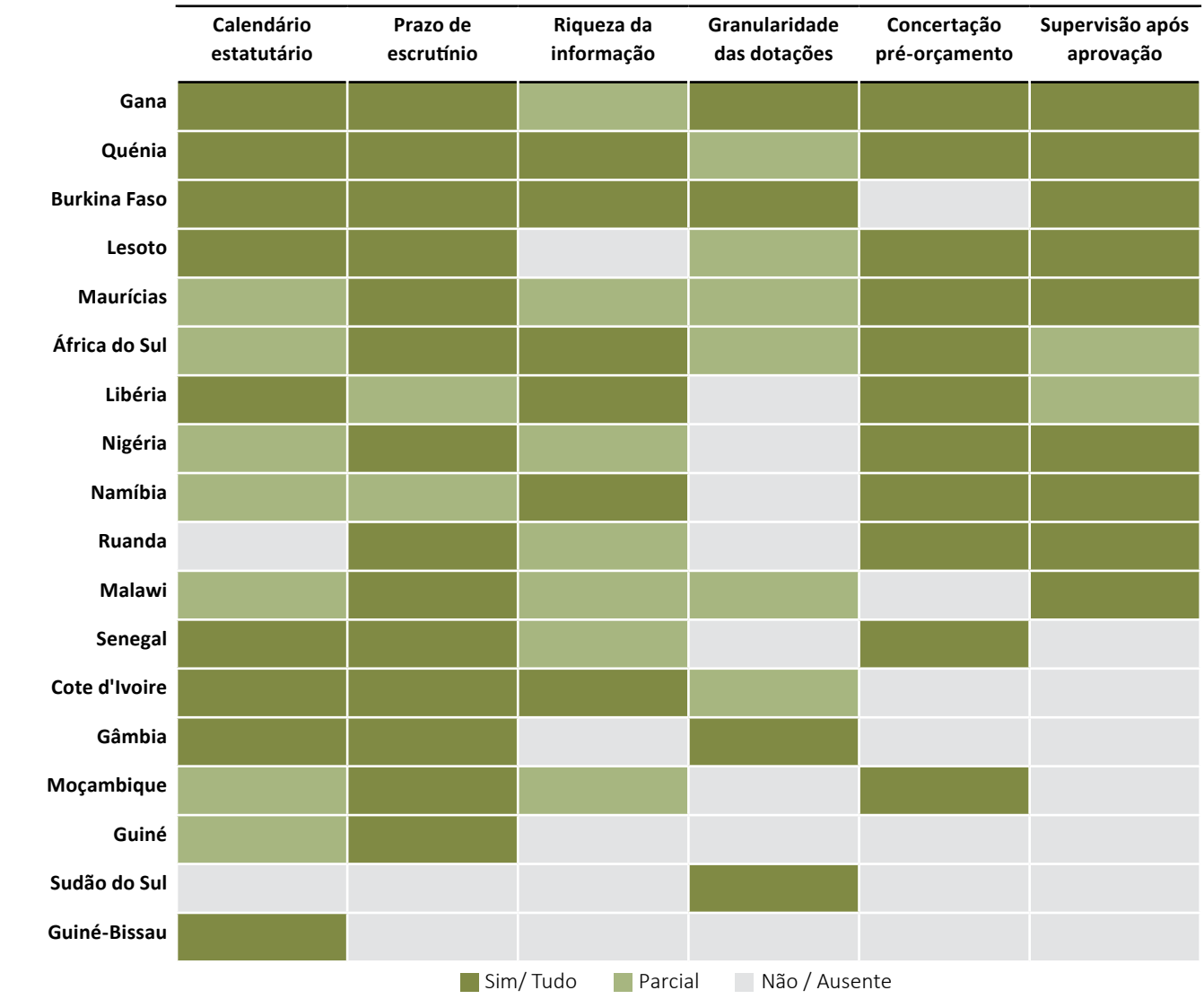
A tabulação cruzada das competências de alteração face aos poderes de veto pelo executivo revela quatro configurações: o grupo mais numeroso (7 de 18 países) combina competências limitadas de alteração sem poder de veto pelo executivo, o que constitui uma configuração mais equilibrada; um segundo grupo (6 de 18 países) conjuga competências de alteração limitadas com o poder de veto formal, resultando num equilíbrio de poderes que favorece o executivo; as Maurícias revela a posição legislativa formal mais forte da amostra; e um pequeno grupo só pode aprovar ou rejeitar o orçamento na sua totalidade. A autoridade formal de alteração é generalizada (14 de 18 países), mas frequentemente sujeita a limites ou controlada por prerrogativas do executivo.

A capacidade analítica é a principal limitação. Apenas 8 dos 18 países (44%) possuem um gabinete parlamentar de estudos orçamentais dedicado, com uma grande disparidade a nível dos recursos humanos, desde os 54 elementos do Serviço Orçamental Parlamentar do Quénia do Quénia até nove países sem qualquer função analítica interna dedicada. Os países com maior capacidade analítica, CCP activa e documentação orçamental mais detalhada tendem também a apresentar melhores resultados de prestação de contas, conforme ilustrado pelo Quénia e pelo Gana, embora estas associações não estabeleçam causalidade.

Desde 2015, a percentagem dos 10 países inquiridos com órgãos legislativos dotados de um gabinete de estudos orçamentais dedicado aumentou de 30% para 50%, e a percentagem que publica relatórios de execução intra-anuais aumentou de 40% para 80%. Estes representam ganhos institucionais significativos, sugerindo que o reequilíbrio do calendário orçamental a favor do executivo abrandou, mas não se inverteu: nos nove países da amostra com dados temporais utilizáveis, o período de preparação pelo executivo alargou-se (de cerca de 224 para 233 dias), enquanto o período de escrutínio parlamentar se reduziu ligeiramente (de cerca de 67 para 63 dias). A próxima fase da reforma deve, portanto, centrar-se menos na expansão das competências formais e mais no reforço das infra-estruturas de informação e análise que permite às assembleias legislativas aplicar devidamente as competências com que já estão dotadas para poderem informar os cidadãos com mais rigor se os recursos aprovados são utilizados conforme previsto.

1 Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine, UEMOA.

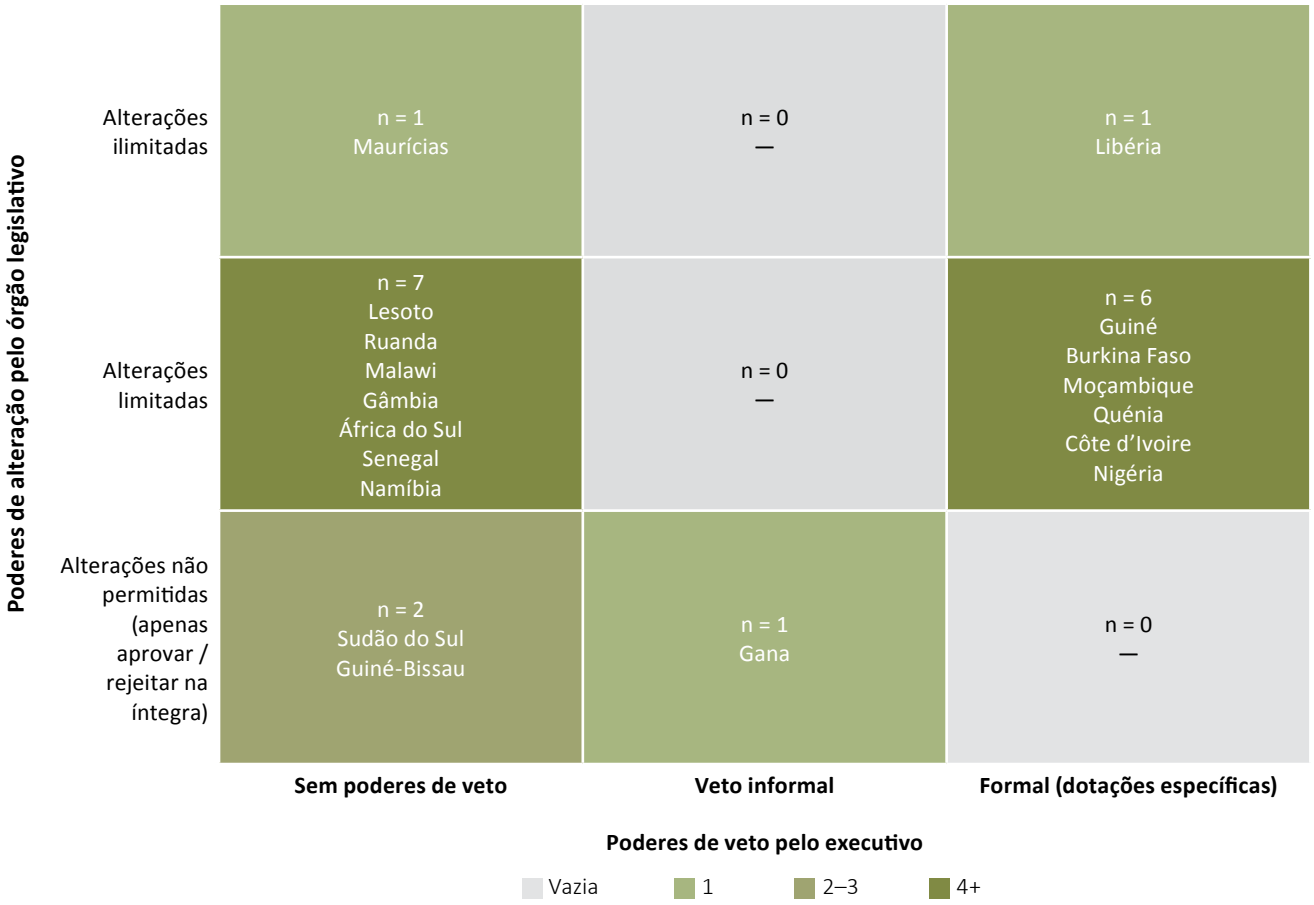
Figura 8: Participação no processo orçamental pelos órgãos legislativos nos 18 países: seis dimensões



Notas da Figura 8

1. **Calendário estatutário:** O órgão legislativo deve cumprir um prazo definido por lei para a submissão/aprovação do orçamento.
2. **Prazo de escrutínio cumprido:** Na última década, o órgão legislativo tem cumprido consistentemente o prazo para a aprovação do orçamento.
3. **Riqueza da informação (lista de elementos extraída do Inquérito de Orçamento Aberto da IBP e do Código de Transparência Fiscal do FMI):** A submissão do orçamento inclui todos os sete principais elementos documentais: objectivos da política orçamental, pressupostos macroeconómicos, enquadramento orçamental, síntese subnacional/extra-orçamental, quadro de despesas orçamentais, objectivos de desempenho, e estimativas do custo das novas medidas políticas (tudo = todos os sete; parcial = cinco ou seis; ausente = quatro ou menos).
4. **Granularidade das dotações:** Granularidade das dotações legislativas: dotação por rubrica (plena), dotação por sector ou ministério (parcial), ou voto único relativo a toda a lei das finanças (ausente).
5. **Concertação pré-orçamento:** O órgão legislativo realiza concertações formais em relação ao quadro orçamental antes de o orçamento ser finalizado, através de um debate de política orçamental, aprovação do QDMP ou outo mecanismo equiparado antes da submissão.
6. **Supervisão após aprovação:** O órgão legislativo possui uma comissão de contas públicas (CCP) em funcionamento, aqui definida como uma CCP que se reúne com regularidade com pessoal dedicado e que comunica as suas constatações publicamente, que examina os relatórios da instituição suprema de controlo e que exige a prestação de contas do executivo em relação à execução orçamental.

Figura 9: Competência de alteração pelos órgãos legislativos e poder de veto pelo executivo



8. Execução e credibilidade do orçamento

A execução orçamental é onde as forças e fraquezas da GFP se tornam mais visíveis. Embora a formulação e o desenho institucional tenham convergido, a transposição dos orçamentos aprovados em despesas reais continua díspar. A execução orçamental é analisada em função de seis indicadores: frequência do orçamento suplementar; divulgação de atrasados; consolidação da conta única do tesouro (CUT); controlo de compromissos; flexibilidade de reafectação; e regras relativas à derrapagem das despesas.

Os dados relativos a 2025 apresentam resultados desiguais no que respeita aos seis indicadores. Os controlos de compromissos são os mais rigorosos: 9 dos 18 países (50%) referem que aplicam sanções consistentemente. A derrapagem da despesa é estritamente proibida em 8 dos 18 (44%) e oito países tratam os atrasados de forma transparente, considerando-os como uma despesa prioritária no orçamento do ano seguinte. Apenas seis países possuem CUT consolidadas; embora uma consolidação incompleta não seja, por si só, um indicador de imprevisibilidade de tesouraria, uma vez que os doadores exigem frequentemente contas distintas para os projectos que apoiam. Taxas de execução globais elevadas podem coexistir com ajustamentos significativos durante o ano: a execução face a um orçamento repetidamente revisto não é equiparável ao alinhamento com o orçamento inicialmente aprovado.

Nove dos 18 países (50%) aprovaram três ou mais orçamentos suplementares entre 2022 e 2024, um período que inclui a fase final da COVID-19 e o choque relacionado com a Ucrânia, pelo que o número em si não é uma evidência de menor credibilidade. O que importa, para efeitos analíticos, é a razão pelo ajustamento (emergências, erros de previsão, reafectação entre dotações ou nova políticas) e a dimensão em relação ao orçamento original, que varia em cerca de 1% (África do Sul) até ao dobro da dotação original (Burquina Faso). O facto que 14 dos 18 países, incluindo todos aqueles que os utilizaram durante o período, submetem os orçamentos suplementares à apreciação do parlamento é uma salvaguarda significativa.

A flexibilidade na reafectação de recursos compreende-se melhor ao analisar dois aspectos: se o executivo pode reduzir as despesas após a aprovação legislativa, o que tem implicações mais evidentes para a integridade do orçamento aprovado; e se os ministérios competentes podem reafectar recursos entre programas dentro do envelope orçamental aprovado. O padrão dominante em toda a amostra é de flexibilidade controlada, em vez de discricionariedade ilimitada. Apenas um pequeno número de casos, particularmente aqueles que implicam reduções informais ou ratificadas a posteriori, enfraquece a autoridade do orçamento aprovado. As regras relativas à derrapagem da despesa revelam uma lacuna familiar entre a proibição formal e a aplicação prática. Todavia, o risco regista-se em ambos os sentidos: controlos aplicados de forma demasiado rígida podem levar a uma subutilização persistente dos fundos, o que pode ser igualmente prejudicial para a prestação de serviços

Na amostra de 10 países, o panorama é um de progresso, embora díspar. Desde 2015, a percentagem que aplica consistentemente sanções por incumprimento do controlo das despesas aumentou de 40% para 70%, e a percentagem que proíbe estritamente a derrapagem da despesa subiu de 30% para 40%; a média de orçamentos suplementares por ano diminuiu de 1,1 para 0,8 (anualizado pela medida trienal de 2025), enquanto a mediana se manteve inalterada em 1,0 – um alargamento da contenção na extremidade inferior, em vez de em toda a amostra. No sentido oposto, a percentagem com CUT totalmente consolidadas diminuiu de 60% para 40%, tornando a gestão de tesouraria uma das poucas áreas que não registou progressos.

Estas tendências são importantes porque determinam a capacidade de prestação de serviços por parte dos governos. Quando os orçamentos aprovados são repetidamente ajustados, ou quando a tesouraria é racionada de forma informal, o orçamento perde força enquanto compromisso, e os efeitos recaem com maior intensidade sobre os sectores sociais, onde o financiamento imprevisível perturba a prestação de serviços e atrasa a contratação pública. O tesouro não pode manter a disciplina sozinho: uma disciplina de execução efectiva depende do poder legislativo, do Conselho de Ministros e da Presidência, bem como do Ministério das Finanças. As prioridades práticas exigem numa integração mais forte entre tesouraria e caixa, orçamentos iniciais mais realistas para garantir um melhor controlo dos compromissos, práticas transparentes e proporcionais de orçamentos suplementares e reafectação de verbas, e o combate aos atrasados na sua origem.

Figura 10: Indicadores do processo de execução orçamental



Fonte: Inquérito BPP 2025.

9. Contratação pública e investimento público

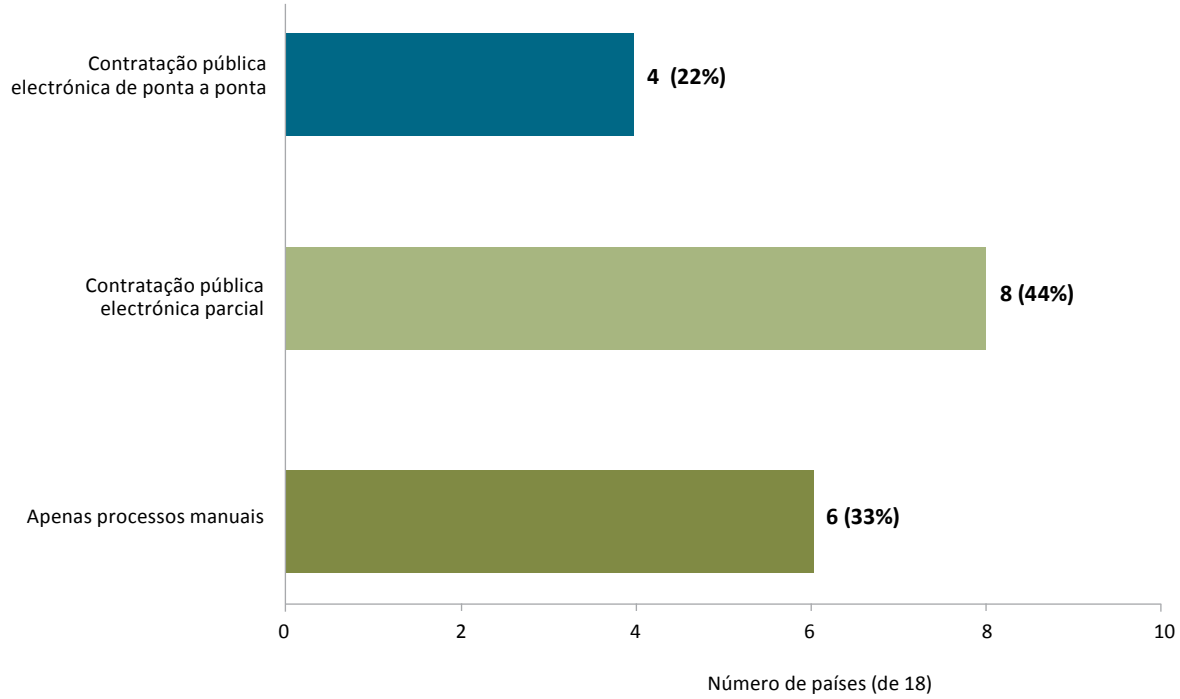
A contratação pública e a gestão do investimento público determinam se as dotações orçamentais se traduzem numa prestação efectiva de serviços e em infra-estruturas. O Inquérito BPP de 2025 analisa os quadros institucionais e os desafios funcionais que impedem a transformação dos orçamentos aprovados em resultados com boa relação qualidade-preço.

9.1. Quadros de contratação pública e aquisições electrónicas

Os quadros jurídicos relativos à contratação pública estão bem estabelecidos: todos os 18 países referenciam a existência de uma lei ou regulamento específico em matéria de contratação pública, e 12 dos 18 (67%) digitalizaram pelo menos parte do ciclo de contratação pública. No entanto, o grau de aprofundamento varia: apenas uma minoria dispõe de um processo de contratação pública electrónico de ponta a ponta, desde a publicação do anúncio de concurso, a apresentação de propostas, a avaliação e a adjudicação, enquanto seis países relatam não possuírem qualquer digitalização dos contratos públicos. A contratação pública electrónica tem custos: as plataformas não concebidas em função da estrutura do mercado local, podem excluir as pequenas e médias empresas que dominam muitos mercados africanos, pelo que a digitalização deve ser avaliada em termos de inclusão e de cobertura.

Quanto ao acesso pelo público a informação relativa às finanças públicas e à contratação pública, a situação é mista: 6 de 18 países (33%) publicam a informação em portais de dados abertos, três fornecem painéis de controlo, outros seis partilham apenas conjuntos de dados limitados e três limitam a informação financeira a uso interno. O progresso digital parece ter favorecido a eficiência das operações de contratação pública em detrimento da transparência dos resultados de contratação, um padrão mais bem explicado por mandatos e capacidade do que por uma intenção de limitar o escrutínio, mas que, não obstante, deixa uma lacuna de responsabilização entre o processamento de dados e a sua publicação.

Figura 11: Digitalização da contratação pública electrónica nos 18 países inquiridos



Fonte: Inquérito BPP 2025.

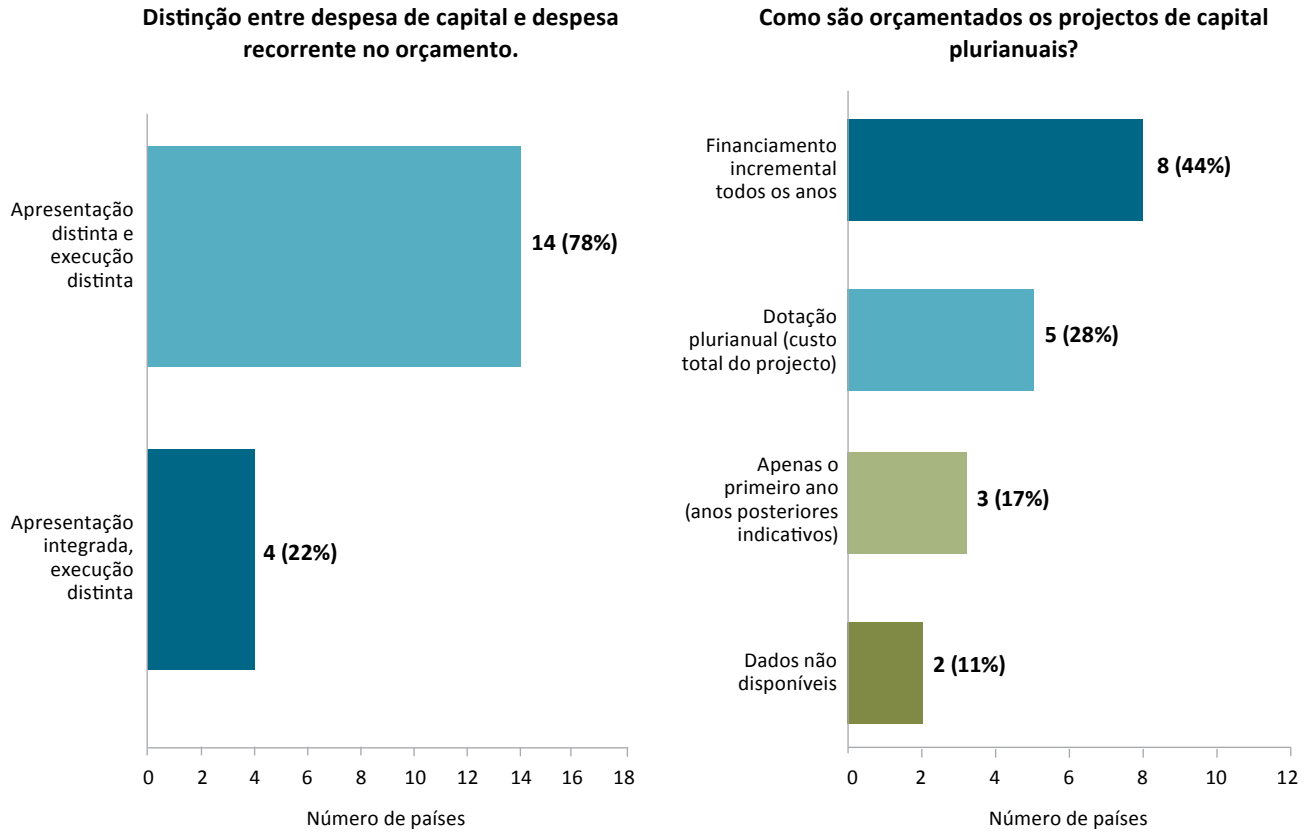
9.2. Gestão do investimento público

As práticas de gestão do investimento público (GIP) variam bastante entre os países inquiridos. Catorze dos 18 países (78%) produzem relatórios distintos de apresentação e execução dos orçamentos de capital e operacionais, enquanto quatro países apresentam-nos num formato integrado, mas executam-nos separadamente. Da perspectiva da gestão do investimento público, uma maior integração é geralmente preferível porque ajuda a garantir que os custos correntes dos projectos de capital ficam totalmente reconhecidos nas decisões orçamentais. A apresentação em separado dos orçamentos de capital e correntes pode criar problemas de coordenação se os custos de exploração e manutenção dos projectos concluídos não forem adequadamente orçamentados, com consequências directas para a dotação de pessoal, a manutenção e a cabal exploração da nova infra-estrutura.

No que diz respeito aos orçamentos de capital plurianuais, a abordagem mais comum é o financiamento anual incremental (8 de 18, 44%), com a dotação plurianual do custo total do projecto em cinco países (33%) e a aprovação apenas para o primeiro ano em três países (17%). A prática da dotação plurianual está associada à tradição da lei orçamental francófona. Todos os três Estados-Membros da UEMOA incluídos na amostra (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Senegal) relatam dotações plurianuais para o custo total do projecto. A prevalência do financiamento incremental aumenta o risco de o projecto não ser concluído: sem um financiamento plurianual garantido, os projectos de capital ficam vulneráveis a atrasos, derrapagens de custos e abandono durante períodos de austeridade orçamental, uma razão comum pela qual as infra-estruturas planeadas não chegam aos cidadãos dentro dos prazos previstos.

A gestão de investimentos públicos destinados a fazer face às alterações climáticas encontra-se numa fase embriónica. Embora o quadro C-PIMA do FMI ofereça uma abordagem estruturada para integrar o risco climático no planeamento de infra-estruturas, apenas um pequeno número de países começou a realizar a classificação do risco climático para grandes projectos de capital. Estas dimensões, medidas pela primeira vez em 2025, estabelecem uma linha de base, não uma tendência; o fosso entre a ambição de haver orçamentos climáticos e a prática da GIP é um aspecto importante a ter em conta na próxima fase da reforma.

Figura 12: Gestão do investimento público: Distinção entre orçamentos de capital e correntes e orçamentos plurianuais de projectos



Fonte: Inquérito BPP 2025.

10. Fosso de supervisão e responsabilização

Uma governação orçamental eficaz exige uma cadeia que liga a transparência (disponibilização da informação), à supervisão (análise dessa informação) e à responsabilização (tomada de medidas em função do que a análise revela). Os dados do inquérito sobre a transparência e a supervisão traçam esta cadeia e revelam que é mais forte no primeiro elo e mais fraca no último. A transparência é distinta da responsabilização: o custo da publicação de documentos é relativamente baixo e assegura visibilidade a nível internacional, enquanto o acompanhamento das auditorias e a análise pelos órgãos legislativos exigem uma cooperação interinstitucional, mandatos legais e um contexto político mais alargado.

A publicação dos documentos principais é agora generalizada: todos os 18 países publicam o orçamento aprovado e as leis de GFP, 15 países (83%) publicam os documentos do QDMP, circulares orçamentais e relatórios intra-anuais, e 14 países (78%) produzem um orçamento cidadão. A publicação é menor para informações que permitem um escrutínio mais fácil e independente do desempenho do que para a arquitectura: informação de leitura óptica em 11 de 18 países (61%), relatórios completos de auditoria externa estão disponíveis em 10 dos 18 (56%) e dados sobre fluxos de ajuda em apenas 9 dos 18 (50%). A variação poderá reflectir uma combinação de limitações de capacidade e escolhas políticas. O Quénia, o Ruanda e o Gana registam uma publicação relativamente exaustiva e tempestiva.

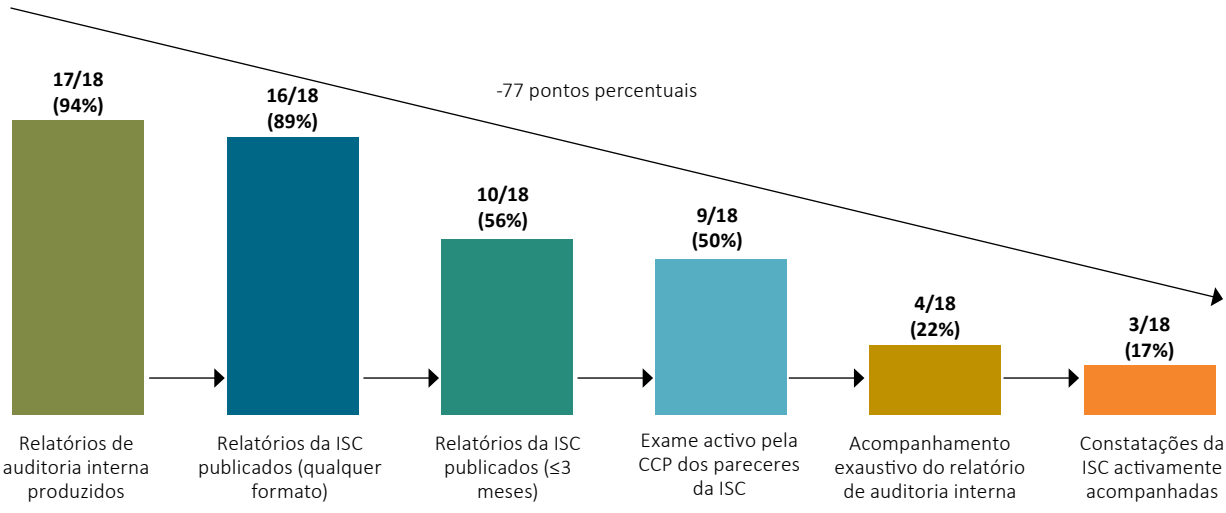
A publicação dos orçamentos participativos tem vindo a expandir (14 dos 18 países, contra cerca de metade nas edições anteriores), mas os mecanismos de participação digital continuam a escassos: portais de orçamento aberto em nove países (50%) e plataformas de participação pelos cidadãos em apenas cinco (28%). A pressão do lado da procura não está ausente; a sociedade civil, os meios de comunicação social e os grupos organizados já geram pressão no sentido da prestação de contas em muitos contextos. A questão é se o sistema responde a essa pressão. A resposta não reside necessariamente nos canais digitais: alguns cidadãos preferem uma concertação presencial, e portais mal concebidos podem excluir os utilizadores que pretendem capacitar.

Existem instituições formais de supervisão. As instituições supremas de controlo (ISC) apresentam relatórios ao parlamento em 14 dos 18 países (78%), as comissões de contas públicas (CCP), com pessoal dedicado, reúnem-se regularmente em nove países (50%) e a auditoria interna é exigida por lei em 16 dos 17 países inquiridos em relação a este aspecto. Mas a cadeia estreita-se drasticamente na fase de acompanhamento. Relatórios de auditoria interna são produzidos em 17 países (94%), mas um acompanhamento exaustivo regista-se em apenas quatro (22%); uma resposta formal do executivo às recomendações das ISC é exigida em apenas sete países (39%).

Desde 2015, a percentagem dos 10 países da amostra que publicam integralmente as conclusões das ISC aumentou de 50% para 70%, e a percentagem dos que realizam um acompanhamento abrangente das auditorias internas em todos os MDA passou de 20% para 30%; o acompanhamento público das recomendações das ISC aumentou de 0% para 20%. A divulgação avançou mais rapidamente do que a capacidade institucional para agir com base no que revela: isto pode sugerir que, na última década, a função de prestação de contas da auditoria externa tem sido comparativamente subvalorizada nas agendas de reforma.

Um acompanhamento fraco reduz o efeito dissuasor da auditoria e diminui o retorno sobre o investimento na transparência e, em última análise, incide na qualidade dos serviços que os cidadãos recebem. A prioridade da reforma reside na arquitectura institucional que liga a informação à acção correctiva: respostas obrigatórias do executivo, comissões parlamentares de auditoria e capacidade de investigação mais fortes, e quadros jurídicos robustos para a independência da ISC, adaptados ao contexto de cada país, em vez de impostos como um único pacote para todo o continente.

Figura 13: Da realização da auditoria ao acompanhamento: onde a responsabilização fraqueja



Fonte: Inquérito BPP 2025.

11. Reformas transversais: Género, clima, digitalização e gestão da ajuda

Três agendas transversais põem à prova a capacidade dos sistemas de GFP para integrar prioridades que abrangem vários sectores e todo o ciclo orçamental: orçamentação da perspectiva do género e do clima, a digitalização da GFP e a integração da ajuda.

11.1. Orçamentação sensível ao género e orçamentação para o clima

A orçamentação sensível ao género (OSG) e a orçamentação para o clima têm vindo a ganhar força em África, sustentadas por compromissos internacionais, quadros regionais, financiamento de doadores, advocacia por parte da sociedade civil e pressões internas, a saber os compromissos constitucionais em matéria da igualdade de género e vulnerabilidade climática acentuada. O Inquérito BPP de 2025 é o primeiro a incluir elementos relativos ao género e ao clima, pelo que estabelece uma linha de referência em vez de uma tendência. A adopção no início do ciclo orçamental é agora comum: as ferramentas de OSG são aplicadas aquando da formulação em 13 dos 18 países (72%), indicadores de desempenho de género em 10 países (56%) e classificação climática no orçamento em 10 países (56%).

Na prática, estas ferramentas são utilizadas mais para classificar e comunicar do que para orientar a afectação ou a execução. Apenas 4 de 18 países (22%) incluem resultados em matéria de género nos seus principais documentos orçamentais e oito não publicam quaisquer resultados em matéria de género; as auditorias formais às despesas relacionadas com o género ou o clima ocorrem em apenas um país em cada caso. A integração é concentrada na fase inicial, forte nas fases de planeamento estratégico e na formulação, mas fraca na aprovação, execução e monitorização (as ferramentas de OSG são aplicadas durante a execução em apenas 5 de 18 países, e as ferramentas climáticas em 6 dos 18).

Dado que os objectivos de género e de clima implicam vários sectores enquanto os sistemas orçamentais permanecem organizados por rubricas sectoriais e administrativas, a classificação pode cingir-se às rotinas de conformidade em vez de influenciar as decisões. Em momentos de pressão de liquidez, sobre-endividamento, cortes na ajuda ou choques macroeconómicos, os programas classificados podem não continuar protegidos. Nestes contextos, o financiamento para estas prioridades pode ser adiado ou reafectado sem consideração explícita da importância política. Regra geral, a afectação rígida de fundos não é aconselhável em contextos orçamentais restritivos; a modalidade mais promitente passa por utilizar a informação da classificação nos planos de tesouraria e no acompanhamento durante o ano, e proteger a despesa prioritária apenas onde seja financeiramente viável fazê-lo.

O resultado parece ser um ciclo de retroalimentação fraco entre o planeamento, a execução e a supervisão: a informação flui no sentido do planeamento para a prestação de contas, mas raramente no sentido inverso, dos resultados para as decisões. O próximo passo da reforma consiste em passar da identificação para a influência, integrando as considerações de género e climáticas nos tectos, na afectação de recursos, nos controlos de execução e na prestação de contas, de modo que as futuras edições do Inquérito BPP possam aferir se os sistemas orçamentais vão além da classificação e passam a exercer uma influência real nos resultados para os cidadãos.

11.2. Digitalização da GFP

A digitalização apresenta um panorama mais desigual. As funções operacionais centrais estão agora amplamente digitalizadas: 15 dos 18 países (83%) relatam um sistema integrado de gestão de financeira (SIGF) funcional, e 12 (67%) possuem alguma forma de aquisições electrónicas. Em contrapartida, as ferramentas que apoiam a responsabilização e o escrutínio público continuam muito menos desenvolvidas. Apenas sete países (39%) relataram o uso de sistemas de auditoria electrónica, nove (50%) têm portais abertos de informação financeira e cinco (28%) possuem plataformas de participação pelos cidadãos. Esta é uma área onde a distinção entre forma e função é especialmente importante. A presença de um sistema digital não significa, por si só, que esteja a ser utilizado de forma eficaz para reforçar a supervisão, a transparência ou a tomada de decisões.

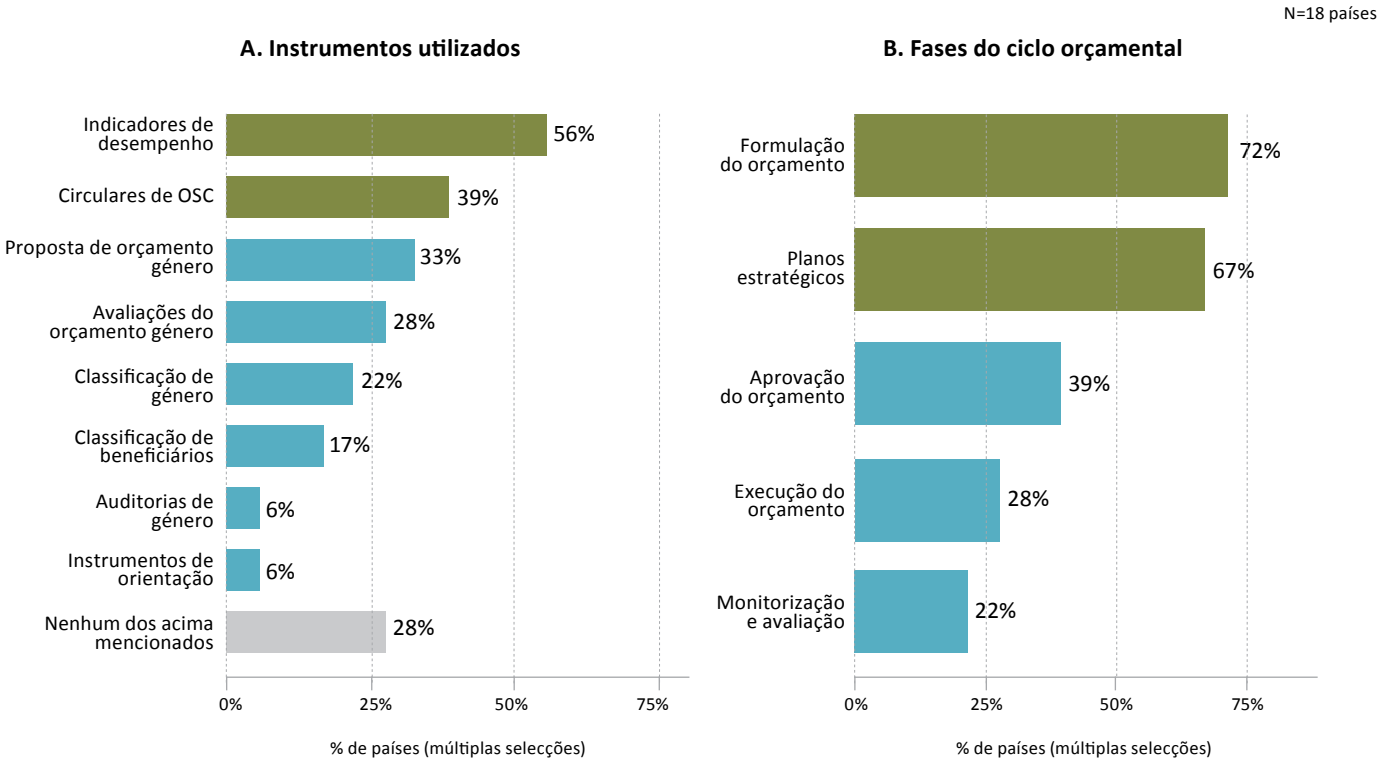
O progresso digital parece ter privilegiado as funções internas de orçamentação em detrimento da supervisão e da prestação de contas. As competências do ministério das finanças residem na gestão interna, enquanto as ferramentas voltadas para a prestação de contas dependem de um conjunto mais alargado de intervenientes. Em alguns contextos, os contratos públicos electrónicos podem excluir as empresas de menor dimensão e os cidadãos podem preferir o contacto presencial, pelo que a digitalização da participação pública não fortalece automaticamente a prestação de contas,

Um SIGF em bom funcionamento está positivamente associado a uma melhor gestão de atrasados, controlo da derrapagem de custos e supervisão parlamentar (coeficientes de correlação em torno de 0,5–0,6). Estas são associações, não efeitos causais, particularmente porque os países com maior capacidade institucional e compromisso político estão em melhores condições para implementar bem um SIGF e mais propensos a alcançar bons resultados de GFP, independentemente dos sistemas digitais. De modo geral, a mais-valia de um sistema de informação digital depende da cobertura, integração funcional (um ambiente de informação coerente, não necessariamente uma plataforma monolítica), capacidade de resposta às necessidades dos utilizadores e utilização activa dos controlos incorporados.

A fragmentação dos sistemas não implica necessariamente a fragmentação da informação. Com uma governação de dados sólida, normas de classificação comuns, protocolos

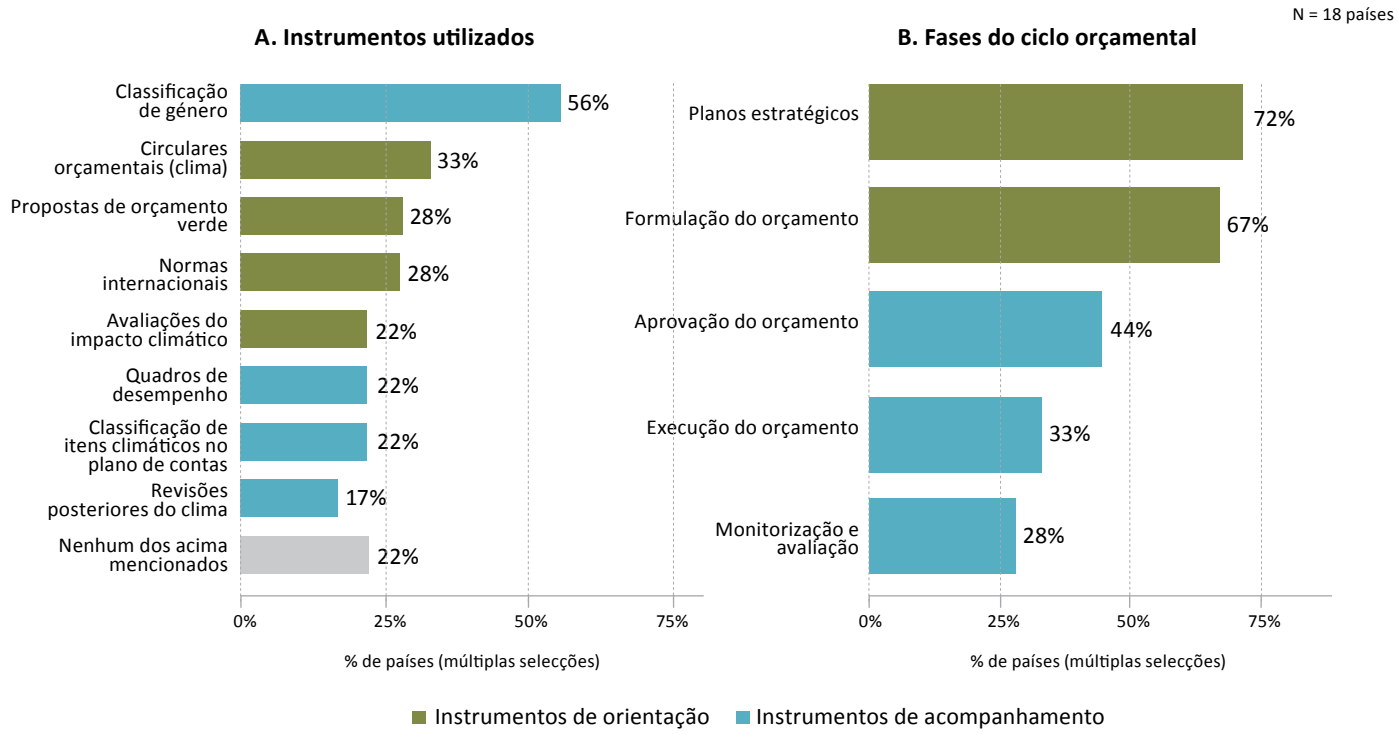
de interoperabilidade e relatórios coordenados, os governos podem integrar a informação entre plataformas sem a necessidade de uma consolidação total dos sistemas. No futuro, a arquitectura adequada deverá consistir em sistemas interoperáveis assentes numa infra-estrutura pública digital, e não num SIGF como único pilar central, nem numa digitalização generalizada.

Figura 14: Orçamentação sensível ao género (OSG) – adopção de ferramentas



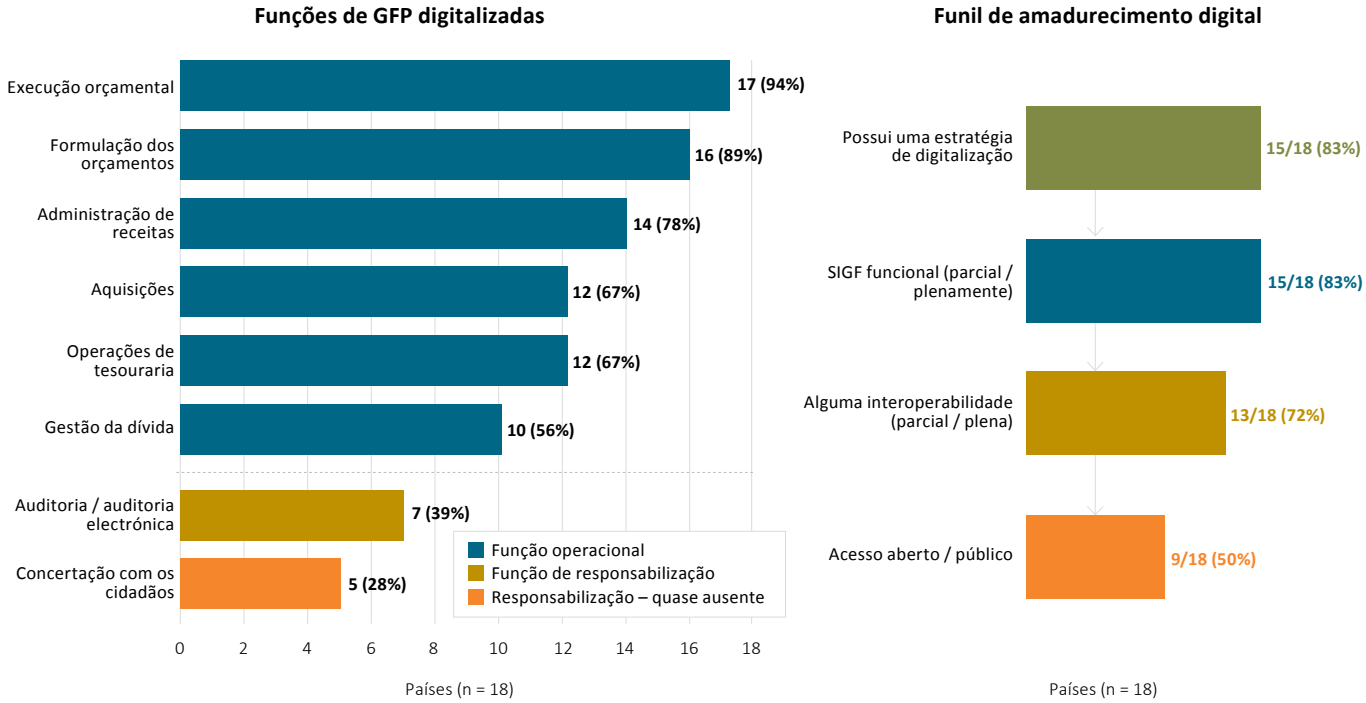
Fonte: Inquérito BPP 2025.

Figura 15: Orçamentação climática – adopção de ferramentas



Fonte: Inquérito BPP 2025.

Figura 16: Digitalização da GFP, funções operacionais e de responsabilização



Fonte: Inquérito BPP 2025.

11.3. Gestão e integração da ajuda

Para muitos dos países, a assistência oficial ao desenvolvimento é uma fonte essencial de financiamento dos sectores sociais e infra-estruturas, em particular. A inclusão da ajuda no orçamento assegura o alinhamento com as prioridades nacionais e a supervisão parlamentar. Catorze dos 18 países (78%) invocam uma política de gestão da ajuda formalmente aprovada, embora o grau de institucionalização varie e os mecanismos vão desde negociações centralizadas lideradas pelo ministério das finanças até canais mais fragmentados dos ministérios sectoriais.

A negociação centralizada está geralmente associada a um maior alinhamento entre os fluxos de ajuda e as prioridades orçamentais, mas não é a norma em toda a amostra. Nos casos em que os ministérios sectoriais negociam directamente com os doadores, é mais provável que a gestão da ajuda seja fragmentada e que uma parte maior das despesas permaneça fora do orçamento. Isto reflecte frequentemente a preferência dos doadores por sistemas paralelos, em vez de ser apenas uma escolha do governo. O Ruanda, a Libéria, o Quénia e o Burquina Faso combinam políticas aprovadas de gestão da ajuda com bases de dados exaustivas sobre a ajuda, o que os coloca entre os países com melhor desempenho nesta dimensão. O Lesoto, a Gâmbia e a Namíbia também mantêm bases de dados exaustivas, mas com uma capacidade de negociação central mais limitada.

As práticas de gestão da ajuda não foram medidas contra uma base comparável de indicadores da amostra de 2015, pelo que os resultados de 2025 são mais bem interpretados como uma linha de base para acompanhamento futuro, em vez de uma tendência. Os países com bases de dados exaustivas e negociação centralizada estão em melhores condições para integrar os recursos dos doadores no planeamento e para reportar o total de despesas públicas, incluindo financiamento externo, um pré-requisito para orçamentação credível sempre que a ajuda é significativa.



Figura 17: Perfis nacionais da gestão da ajuda - política, negociação e exaustividade da base de dados

	Notação	Política de gestão da ajuda	Negociação pelo ministério (subvenções)	Negociação pelo ministério (empréstimos)	Exaustividade da base de dados da ajuda
Burkina Faso	8/8	Formalmente aprovada	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Exaustiva
Quénia	8/8	Formalmente aprovada	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Exaustiva
Lesoto	7/8	Formalmente aprovada	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Padrão
Libéria	7/8	Formalmente aprovada	Sim - com aprovação	Não (centralizada)	Exaustiva
Malawi	7/8	Formalmente aprovada	Sim - com aprovação	Não (centralizada)	Exaustiva
Gâmbia	7/8	Orientação informal	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Exaustiva
Maurícias	7/8	Orientação informal	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Exaustiva
Senegal	7/8	Formalmente aprovada	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Padrão
Côte d'Ivoire	7/8	Formalmente aprovada	Sim - com aprovação	Não (centralizada)	Exaustiva
Namíbia	7/8	Formalmente aprovada	Sim - com aprovação	Não (centralizada)	Exaustiva
Sudão do Sul	6/8	Formalmente aprovada	Não (centralizada)	Não (centralizada)	Mínima
Ruanda	6/8	Formalmente aprovada	Sim - sem aprovação	Não (centralizada)	Exaustiva
África do Sul	6/8	Formalmente aprovada	Sim - sem aprovação	Não (centralizada)	Exaustiva
Guiné	5/8	Formalmente aprovada	Sim - com aprovação	Sim - com aprovação	Padrão
Moçambique	5/8	Formalmente aprovada	Sim - com aprovação	Sim - com aprovação	Padrão
Gana	5/8	Orientação informal	Sim - com aprovação	Sim - com aprovação	Exaustiva
Nigéria	4/8	Formalmente aprovada	Sim - sem aprovação	Sim - sem aprovação	Exaustiva
Guiné-Bissau	2/8	Pouco claro	Sim - com aprovação	Sim - com aprovação	Mínima

Forte/conforme Parcial/mista Fraca/preocupante Sem dados

12. Conclusões e implicações para as políticas

O Inquérito BPP de 2025 revela que os sistemas de gestão das finanças públicas nos 18 países inquiridos registaram progressos substanciais no que diz respeito à arquitectura institucional e, com base nos indicadores comparáveis da amostra, também em várias práticas de aplicação da lei.

A arquitectura formal - constituída por regras, estratégias, quadros e planos de reforma - encontra-se agora amplamente implementada, e a amostra 2015–2025 revela que indicadores orientados para a aplicação da lei, como sanções por incumprimento do controlo de despesas e relatórios mensais, também estão a melhorar em média. Mas os progressos são díspares entre países e indicadores, e a secção transversal aponta para desafios persistentes no acompanhamento das auditorias, uma eventual dependência excessiva de orçamentos suplementares, consolidação de tesouraria e escrutínio legislativo.

A tarefa agora consiste em consolidar e ampliar os avanços alcançados na aplicação da lei, colmatar as lacunas que ainda persistem entre a forma e a função, reforçar mecanismos de responsabilização com efeitos concretos e abordar os factores político-económicos susceptíveis de comprometer até os quadros normativos mais bem concebidos, incluindo as assimetrias de poder entre o executivo e o legislativo, a dificuldade de coordenação interinstitucional e a opacidade estratégica.

Agradecimentos

Este relatório de síntese integra a série de documentos de política sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP) de 2026 da CABRI.

Administração da pesquisa e recolha de dados por Mariam Umarji; análise e redacção por Dr. Biniam Bedasso; revisão por Olaniyi Olaleye e Joana Bento.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Nós somos a CABRI!

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Southdowns Ridge Office Park
Esquina da John Vorster Drive com a Nellmapius Drive
Centurion, 0062
África do Sul

Email: info@cabri-sbo.org
PFM Knowledge Hub: www.cabri-sbo.org
CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative
@cabri.sbo