CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

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

Em todos os 18 países abrangidos pelo inquérito da CABRI de 2025 sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais, os sistemas de informação de gestão das finanças públicas (GFP) (em particular, os Sistemas Integrados de Gestão Financeira (SIGF), as plataformas de aquisições electrónicas e as ferramentas digitais de elaboração de relatórios) tornaram-se características quase universais dos sistemas orçamentais. O inquérito revela que 15 dos 18 países (83%) possuem um SIGF em funcionamento, reflexo de progressos substanciais na digitalização dos principais processos de execução orçamental. Todavia, a adopção generalizada encobre um problema estrutural mais profundo: os sistemas digitais foram desenvolvidos para a eficiência operacional no seu todo, e não apenas para a responsabilização e a tomada de decisões.

Os dados revelam que os sistemas de GFP são utilizados principalmente para agilizar o processamento de transacções, e não se estendem à aplicação de controlos internos, ao aumento da transparência ou para fundamentar as decisões políticas. As ferramentas digitais destinadas à prestação de contas continuam significativamente subdesenvolvidas, com sistemas de auditoria electrónica presentes em 7 dos 18 países (39%), plataformas de participação dos cidadãos em 5 dos 18 (28%) e portais abertos de infirmação sobre as finanças públicas em 9 dos 18 (50%). Os governos têm vindo a adquirir a capacidade de processar dados financeiros internamente; a medida em que os sistemas digitais são aproveitados para fortalecer o controlo e a responsabilização parece mais limitada, reflexo de uma combinação de factores com a capacidade, a coordenação e o contexto, impossíveis de serem plenamente captados no inquérito.

Importa assinalar que os sistemas de informação de GFP em bom funcionamento estão associados a melhores resultados de gestão das despesas. O inquérito constatou correlações positivas entre a funcionalidade dos SIGF e a gestão dos atrasados, a eficácia da supervisão parlamentar e o controlo da derrapagem da despesa. Isto sugere que os sistemas digitais contribuem sobremaneira para uma melhor execução orçamental, mas apenas quando integrados nos processos institucionais e apoiados por uma fiscalização eficaz.

O principal desafio não reside, portanto, na adopção de ferramentas digitais, mas na sua integração funcional nos sistemas orçamentais. O fortalecimento dos sistemas de gestão das finanças públicas exige uma transição da implantação para a utilização dos sistemas, de modo que as plataformas digitais contribuam para o controlo, a transparência, a prestação de contas e uma melhor prestação de serviços públicos ao longo de todo o ciclo orçamental.

> *O principal desafio não reside na adopção de erramentas digitais, mas na sua integração funcional nos sistemas orçamentais.*

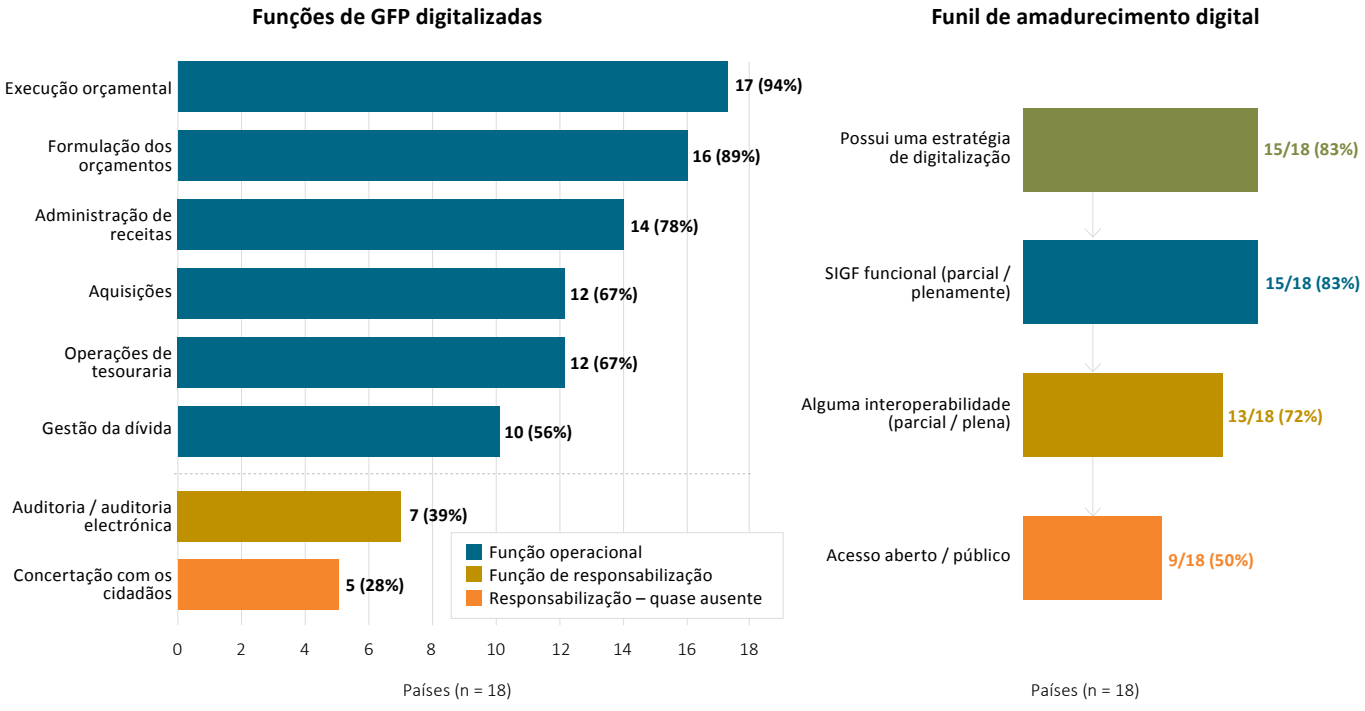
1. Contexto

Na última década, a digitalização tornou-se um pilar central da reforma de GFP em África. Os governos têm investido fortemente em SIGF, sistemas de aquisições electrónicas e ferramentas digitais de elaboração de relatórios, com vista a modernizar os processos de gestão financeira. Estes investimentos têm sido impulsionados por uma combinação de factores, a saber a ajuda dos doadores, a necessidade de um maior controlo das despesas e de maior transparência, bem como as exigências operacionais de sistemas orçamentais sempre mais complexos.

Os dados do inquérito confirmam que a infra-estrutura digital está integrada na arquitectura básica dos sistemas de GFP. Na maioria dos países inquiridos, os SIGF apoiam a execução orçamental, as operações de tesouraria, a gestão das folhas de pagamento e as funções contabilísticas. Os processos de compras estão cada vez mais digitalizados, com 12 dos 18 países inquiridos (67%) a implementar uma ou outra plataforma de aquisições electrónicas. Estes avanços representam esforços para minimizar a fragmentação dos sistemas de gestão financeira, frequentemente propensos a atrasos e inconsistências.

No entanto, a expansão dos sistemas digitais não tem sido acompanhada por progressos equivalentes na forma como são utilizados. A distinção entre forma (presença do sistema) e função (impacto do sistema) é especialmente acentuada no domínio digital: não obstante a maior operacionalidade dos sistemas, registam-se disparidades a nível da capacidade dos mesmos no sentido de moldar comportamentos, aplicar controlos, melhorar a transparência e apoiar a tomada de decisões.

Figura 1: Digitalização da GFP



Fonte: Inquérito BPP 2025.



2. O padrão da digitalização: Operações vs. prestação de contas

Uma das principais constatações do inquérito é o surgimento de um padrão de digitalização em duas vertentes, em que os progressos nos sistemas de informação de GFP se distribuem de forma desigual entre as funções de eficiência operacional e de prestação de contas. Este padrão é reflexo não só das diferenças na implementação técnica, mas também de incentivos institucionais mais profundos que determinam a forma como as ferramentas digitais são adoptadas e utilizadas em todo o sistema orçamental.

Da perspectiva operacional, a digitalização avançou significativamente e está agora integrada no funcionamento dos sistemas de gestão financeira. Em grande medida, os processos de execução orçamental são geridos através de SIGF que permitem o registo de transacções em tempo real, a aplicação de controlos básicos de despesas e a uniformização das práticas contabilísticas. As operações do tesouro, a saber a gestão de tesouraria e o processamento de pagamentos, estão mais automatizadas, reduzindo os atrasos e melhorando a rastreabilidade dos fundos. Os sistemas de processamento das folhas de pagamento também têm vindo a ser digitalizados e integrados em muitos países, permitindo controlar as despesas com salários e reduzir as perdas associadas aos sistemas manuais. Neste sentido, a digitalização modernizou com sucesso a mecânica das finanças públicas, dotando os governos de uma maior capacidade de executar orçamentos em grande escala e com maior fiabilidade administrativa.

Todavia, o progresso digital parece ter privilegiado mais as funções orçamentais internas do que os processos de supervisão e prestação de contas. As ferramentas de apoio à auditoria, à transparência e à participação dos cidadãos continuam subdesenvolvidas e a sua adopção é díspar. Apenas 7 dos 18 países (39%) referem dispor de sistemas de auditoria electrónica que permitem aos auditores aceder e analisar dados financeiros digitalmente, e as plataformas de participação dos cidadãos estão presentes em apenas 5 dos 18 (28%) países. As dimensões de participação na governação das finanças públicas continuam limitadas no formato digital.

Este desequilíbrio é consistente com incentivos mais fortes para a digitalização de funções que melhoram a eficiência interna, o controlo, e a fiabilidade administrativa. Os SIGF, os sistemas de processamento de folhas de pagamento, e a automatização de tesouraria apoiam directamente a capacidade do executivo no sentido de gerir os recursos e reduzir os riscos operacionais, e estão geralmente alinhados com o mandato legal dos ministérios das finanças. Por outro lado, os sistemas orientados para a prestação de contas – como a auditoria electrónica, os portais de dados abertos e as ferramentas de participação dos cidadãos – dependem de um conjunto mais alargado de actores, capacidades e relações institucionais. Em alguns contextos, as interfaces digitais também condicionam a participação perante a existência de barreiras ao acesso ou se o diálogo presencial for mais eficaz, e ferramentas de aquisições electrónicas podem excluir inadvertidamente as empresas de menor dimensão. A adopção mais fraca pode, portanto, ser reflexo não só da sensibilidade política, mas também dos desafios de coordenação, das limitações de capacidade e das disparidades no acesso.

O resultado é um ecossistema digital estruturalmente desequilibrado. Os dados financeiros são cada vez mais digitalizados, mas não são consistentemente acessíveis, interoperáveis ou relevantes para a tomada de decisões. Em muitos casos, os dados permanecem confinados a sistemas concebidos para o processamento de transacções, conjugados com uma fraca articulação com a tomada de decisões e com os resultados da prestação de serviços. As instituições de auditoria podem não ter acesso directo aos dados do SIGF, afectando a capacidade das mesmas de proceder à supervisão em tempo real. Frequentemente, os legisladores limitam-se à análise de relatórios periódicos e estáticos com granularidade limitada, susceptíveis de condicionar a sua capacidade de analisar cabalmente o desempenho orçamental e responder a problemas emergentes em tempo útil. Os cidadãos, quando têm acesso, normalmente recebem informação agregada ou desactualizada, que nem sempre permite uma participação significativa, embora em alguns contextos estas modalidades possam reflectir as preferências dos utilizadores ou limitações de ordem prática.

Para colmatar esta lacuna, impõe-se a necessidade de reequilibrar as acções de reforma digital. Isto implica ir além da automatização das transacções para a integração de sistemas ao longo de toda a cadeia de responsabilização, incluindo articulações mais fortes entre o SIGF, os sistemas de auditoria e os dados administrativos mais abrangentes sobre a prestação de serviços e os cidadãos. Implica também garantir que os dados orçamentais sejam acessíveis e utilizáveis para fins de supervisão e tomada de decisões. No entanto, as ferramentas digitais, por si só, não garantem a responsabilização. A eficácia das mesmas exige a existência de capacidades adequadas, formação e incentivos para a sua utilização consistente por parte das instituições.

3. Os SIGF como potenciadores sistémicos

Os resultados do inquérito apontam para os SIGF como vigas mestras dos sistemas modernos de GFP. Nos países com um SIGF em pleno funcionamento e bem utilizado, regista-se um melhor controlo das despesas, uma melhor gestão dos atrasados e a uma maior supervisão parlamentar. A análise do inquérito revela uma associação positiva entre a funcionalidade do SIGF e os principais resultados, inclusive a gestão dos atrasados (cerca de 0,6), o controlo da derrapagem da despesa (cerca de 0,5 a 0,6) e a eficácia da supervisão parlamentar (igual ou superior a 0,5). Estes resultados devem ser interpretados como prova de associação, ao contrário de causalidade, mas sugerem que o SIGF constitui um importante potenciador sistémico quando bem integrado e utilizado activamente.

No entanto, a existência de um SIGF não garante, por si só, melhores resultados orçamentais. Em muitos contextos, a implementação continua incompleta, os módulos-chave não são totalmente implementados, a cobertura do sistema exclui certas entidades e a articulação entre as componentes é fraca. Mais, os dados gerados no SIGF nem sempre são utilizados activamente para orientar decisões ou garantir o cumprimento das normas. Nestas condições, o sistema tende a funcionar como um repositório passivo de registos financeiros, em vez de uma ferramenta activa de controlo. Para que o SIGF alcance o seu pleno potencial, quatro elementos são fundamentais:

1. **Uma ampla cobertura**, garantindo que todas as transacções e entidades governamentais relevantes sejam registadas no sistema.
2. **Integração funcional**, a fim que os processos de orçamentação, compromissos, pagamento e reporte estejam alinhados numa única plataforma.
3. **Capacidade de dar resposta** às necessidades dos utilizadores ao gerar informação em tempo oportuno, relevante e utilizável para fins operacionais, analíticos e de supervisão.
4. **Utilização activa dos controlos do sistema**, pela aplicação de regras internas para evitar despesas excessivas, gerir os compromissos e melhorar a disciplina. Na ausência destas condições, o SIGF continua subutilizado — presente formalmente, mas limitado na sua capacidade de influenciar a forma como os fundos públicos são geridos e traduzidos numa boa prestação de serviços.

4. Fragmentação e impedimentos à interoperabilidade

A fragmentação das arquitecturas digitais representa uma das principais barreiras à eficácia dos sistemas de informação de GFP, aliada ao funcionamento paralelo de várias plataformas com fraca interoperabilidade. Em muitos países, os SIGF coexistem com sistemas de aquisição distintos, folhas de pagamento e bases de dados de recursos humanos autónomas, e ferramentas específicas para a gestão da ajuda de doadores, não totalmente integradas com o sistema orçamental central. Não se regista consistência a nível da interligação entre os principais processos financeiros autorização, aquisição, pagamento e prestação de contas, e a informação não flui de forma integrada entre as instituições. Embora 13 dos 18 países relatem algum nível de interoperabilidade, apenas 2 (11%) possuem sistemas totalmente integrados, em comparação com 11 (61%) que apresentam integração parcial. Posto isto, os governos podem ter vários sistemas digitais em funcionamento sem um ambiente unificado de gestão financeira.

Esta fragmentação tem implicações significativas na prática:

- **Apresenta o potencial para condicionar a capacidade dos governos de consolidar a informação financeira e não financeira**, dificultando a obtenção de um panorama completo e oportuno das despesas públicas. As transacções registadas num sistema podem não constar do outro, levando a inconsistências e atrasos na divulgação de informação.
- **Enfraquece o controlo das despesas.** Por exemplo, se os compromissos não estiverem plenamente integrados no SIGF, as obrigações assumidas pelos governos não ficam registadas em tempo real, aumentando o risco de atrasados e derrapagens.
- **A fragmentação pode comprometer a transparência orçamental**, uma vez que as despesas não registadas no sistema ou parcialmente integradas, em particular aquelas relacionadas com fundos extra-orçamentais, empresas públicas e governos subnacionais, permanecem fora do quadro principal de prestação de contas.



Os resultados do inquérito assinalam duas áreas específicas onde a fragmentação é mais acentuada.

1. Frequentemente, **os projectos financiados por doadores são geridos em sistemas paralelos,** reduzindo a integração dos mesmos nos orçamentos nacionais e enfraquecendo a supervisão.
2. **A interoperabilidade entre os sistemas também é fraca.** Apenas 2 de 18 países (11%) registam uma interoperabilidade plena, e 11 dos 18 países (61%) registam uma interoperabilidade parcial.

Por conseguinte, embora as ferramentas digitais estejam amplamente implantadas, estas nem sempre fornecem uma visão abrangente ou tempestiva da situação das finanças públicas. Em alguns casos, os dados financeiros continuam dispersos entre sistemas, exigindo conciliação e reduzindo a utilidade para a tomada de decisões e o controlo. No entanto, a fragmentação dos sistemas não implica necessariamente a fragmentação da informação. Perante estruturas robustas de gestão de dados, como normas de classificação comuns, protocolos de interoperabilidade e mecanismos de reporte coordenados, os governos podem integrar informação entre plataformas sem necessariamente ter de existir uma consolidação completa dos sistemas. Por conseguinte, a resolução deste desafio impõe não só uma maior interoperabilidade entre sistemas, mas também uma gestão de dados mais robusta para garantir que a informação seja acessível, consistente e susceptível de ser utilizada para a tomada de decisões, a fiscalização e a prestação de serviços. Na ausência disto, os benefícios da digitalização permanecerão parciais e a visibilidade sobre os recursos públicos, limitada.

5. Utilização de dados: desde o reporte à tomada de decisões

Uma das principais limitações dos sistemas de informação para a gestão das finanças públicas não reside na disponibilidade dos dados, mas sim na forma como são utilizados. Em vários países, os sistemas digitais são implementados principalmente para agilizar o registo de operações, a elaboração de relatórios de rotina e o cumprimento das normas regulamentares. Os SIGF recolhem grandes volumes de informação financeira, geram relatórios normalizados e garantem o cumprimento das obrigações essenciais de prestação de contas. Embora representem um importante passo em frente em relação aos sistemas manuais, revelam também um limite: os dados estão a ser produzidos de forma eficiente, mas não são utilizados sistematicamente para fundamentar decisões ou assegurar a disciplina.

A lacuna torna-se evidente ao examinarmos a forma como a informação alimenta os principais processos orçamentais. No âmbito do planeamento, o inquérito revela que, embora 15 dos 18 países (83%) relatem utilizar a informação de desempenho para orientar a afectação entre ministérios, apenas 3 dos 18 (Ruanda, Quénia e Lesoto) confirmam que a informação sobre o desempenho impulsiona a reafectação entre programas, a etapa mais exigente da integração. No âmbito da supervisão, apesar da ampla adopção de medidas de transparência orçamental, o inquérito revela um acompanhamento abrangente das auditorias internas em apenas 4 dos 18 países (22%), respostas formais do executivo aos pareceres das ISC em 7 dos 18 (39%) e um acompanhamento público sistemático das recomendações de auditoria em apenas 3 dos 18 (17 %). Na prática, os dados fluem pelo sistema, mas não parecem influenciar significativamente as decisões ou o comportamento em algumas áreas-chave.

Isto revela uma questão estrutural mais ampla: a transição da geração para a utilização de dados implica mais do que tecnologia. Implica a existência de capacidade analítica nas instituições, incentivos explícitos para a utilização da informação na tomada de decisões e a integração dos dados nos processos orçamentais formais. Quando estes elementos são fracos, os dados continuam a ser subutilizados. São produzidos relatórios e desenvolvidos painéis de controlo, mas a informação que geram nem sempre é suficientemente adaptada ou utilizável para as decisões em contextos institucionais específicos. Por conseguinte, frequentemente, privilegia-se requisitos de conformidade em detrimento de perspectivas accionáveis, limitando o potencial dos sistemas digitais para melhorar os resultados orçamentais

6. Implicações

A actual trajectória da reforma digital na GFP tem três implicações principais. Em primeiro lugar, os sistemas digitais parecem ter fortalecido mais a forma como os governos processam e executam as despesas do que a forma como as despesas são controladas. O processamento de transacções, a folha de pagamentos e as operações do tesouro apresentam mais eficiência e fiabilidade, mas os sistemas complementares necessários para a auditoria, a supervisão, a transparência e a participação dos cidadãos estão muito menos desenvolvidos. Isto limita a probabilidade de a digitalização reforçar a credibilidade e a prestação de contas orçamentais em geral.

Em segundo lugar, a fragmentação persistente e a fraca interoperabilidade reduzem o retorno sobre o investimento no digital. A fragmentação dos sistemas não implica necessariamente a fragmentação da informação: quando existem mecanismos sólidos de governação de dados, tais como normas comuns de classificação, protocolos de interoperabilidade e mecanismos coordenados de comunicação de informações, os governos podem integrar a informação entre plataformas e apoiar uma tomada de decisões eficaz. Na sua ausência, porém, os dados financeiros continuam a ser difíceis de conciliar entre sistemas, limitando a sua actualidade e utilidade para a monitorização, controlo e prestação de serviços.

Em terceiro lugar, a subutilização de dados reduz o potencial transformador dos sistemas digitais. Embora sejam produzidos grandes volumes de informação financeira através dos SIGF e plataformas relacionadas, estes dados não são incorporados de forma consistente nos processos orçamentais nem utilizados para orientar as decisões. As afectações não são ajustadas de forma sistemática com base na execução, os limites máximos nem sempre são aplicados utilizando informação em tempo real e os pareceres das auditorias não estão totalmente integrados nos ciclos de retroinformação. Neste contexto, os sistemas digitais melhoram a disponibilidade de informação sem necessariamente alterar o comportamento.

7. Conclusão

Os sistemas de informação da GFP em África atingiram uma nova fase de reforma. Em grande parte da região, a infra-estrutura básica já está implantada, especialmente no que diz respeito aos sistemas de informação de gestão financeira (SIGF) e aos sistemas de execução conexos. O próximo desafio reside em dar continuação à implementação e tornar esses sistemas mais interoperáveis, mais activamente utilizados e mais determinantes para o controlo, a transparência e a prestação de contas.

Os dados do inquérito revelam que os sistemas digitais podem contribuir para melhores resultados orçamentais, mas apenas em condições específicas. Devem ser interoperáveis para que a informação financeira flua entre as funções de orçamento, tesouraria, compras e relatórios. Devem ser utilizados activamente para que os dados fundamentem as decisões sobre as afectações, a execução e a supervisão. E devem ser institucionalmente implementados, com controlos integrados aplicados de forma consistente para reforçar o cumprimento das normas orçamentais.

A tarefa central que se coloca é, portanto, passar dos sistemas para os indicadores, assegurando que os sistemas de informação de GFP não se limitem a registar as acções dos governos, mas informem activamente como os recursos públicos são geridos. A consecução deste objectivo é fundamental para fortalecer a credibilidade orçamental, melhorar a governação e tirar o máximo partido dos investimentos digitais nas finanças públicas.

Agradecimentos

Este documento de política integra a série de documentos de política sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários (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