CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 03

Da transparência orçamental à responsabilização: o enfraquecimento da cadeia em África



Sumário executivo

O inquérito da CABRI de 2025 sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP), realizado em 18 países africanos, sugere que a publicação dos principais documentos orçamentais está relativamente generalizada: todos os 18 países publicam os orçamentos aprovados, 14 elaboram orçamentos cidadão, e 15 disponibilizam ao público os documentos do Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP) e os relatórios orçamentais intercalares.

A digitalização também ampliou o alcance da informação relativa às finanças públicas, com SIGF em funcionamento em 15 países (83%). Nos dez países inquiridos tanto em 2015 como em 2025, a percentagem que elabora demonstrações financeiras com base no regime de exercício aumentou 40 pontos percentuais (de 10% para 50%), e a percentagem que aplica normas contabilísticas baseadas nas IPSAS aumentou 40 pontos percentuais (de 50% para 90%). A produção de informação fiscal, no entanto, é apenas o primeiro passo numa cadeia de responsabilização que, segundo os dados do inquérito de 2025, parece enfraquecer em cada etapa.

Existem também instituições de supervisão formais em muitos dos países inquiridos. Em 14 dos 18 países (78%) existem Instituições Superiores de Controlo (ISC) que apresentam relatórios ao parlamento, 9 dos 18 (50%) têm Comissões de Contas Públicas (CCP) que se reúnem periodicamente com pessoal dedicado, e as funções de auditoria interna são exigidas por lei em 16 dos 17 países inquiridos sobre este aspecto. No entanto, estas instituições parecem frequentemente carecer da autoridade ou do apoio necessário para converter o escrutínio em medidas correctivas — uma limitação que, em parte, está fora do seu controlo, reflexo dos mandatos legais e dos contextos políticos em que operam. Apenas 7 dos 18 países (39%) exigem uma resposta formal do executivo às recomendações das ISC, e o acompanhamento sistemático das constatações da auditoria ocorre em apenas 3 dos 18 (17%). Na amostra de dez países, a percentagem de países com um gabinete de estudos dedicado a estudos orçamentais, a espinha dorsal analítica por trás de uma participação cabal das CCP, aumentou 20 pontos percentuais (de 30% para 50%) ao longo da década, um ganho institucional modesto, mas significativo.

Uma das constatações mais marcantes do inquérito de 2025 é a escala da perda de acompanhamento após a emissão de relatórios de auditoria. Relatórios de auditoria interna são produzidos em 17 dos 18 países (94%), mas apenas 4 dos 18 (22%) assegura o acompanhamento abrangente das constatações das auditorias internas. Uma diminuição semelhante é visível em relação à auditoria externa: os relatórios das ISC são submetidos ao parlamento em 14 dos 18 países (78%), mas apenas 3 dos 18 (17%) realizam um acompanhamento sistemático das constatações da ISC.

A infra-estrutura de transparência está amplamente implantada; o que parece faltar é o ambiente institucional para agir com base no que ela revela. A análise de tendências é consistente com este panorama: nos dez países, a percentagem que publica na íntegra as constatações da ISC subiu 20 pontos percentuais (de 50% para 70%), e a percentagem com acompanhamento abrangente da auditoria interna em todos os MDA subiu 10 pontos percentuais (de 20% para 30%.), um progresso modesto na divulgação e no acompanhamento. A percentagem de países com o acompanhamento público das recomendações da ISC aumentou 20 pontos percentuais (de 0% em 2015 para 20% em 2025, com o Quénia e as Maurícias agora a relatar esta prática de alto nível), mas a profundidade do acompanhamento no restante da amostra mantém-se amplamente inalterada. A tendência é agravada pelo desfasamento entre a digitalização operacional e as ferramentas digitais de prestação de contas: existem SIGF em 83% dos países, mas ferramentas de auditoria electrónica em apenas 39% e portais de dados orçamentais abertos em 50% dos países. Como tal, o fortalecimento da prestação de contas exige uma mudança de paradigma da mera produção de informação orçamental à utilização das mesma, de forma sensível ao contexto e às capacidades do país.

1. Contexto

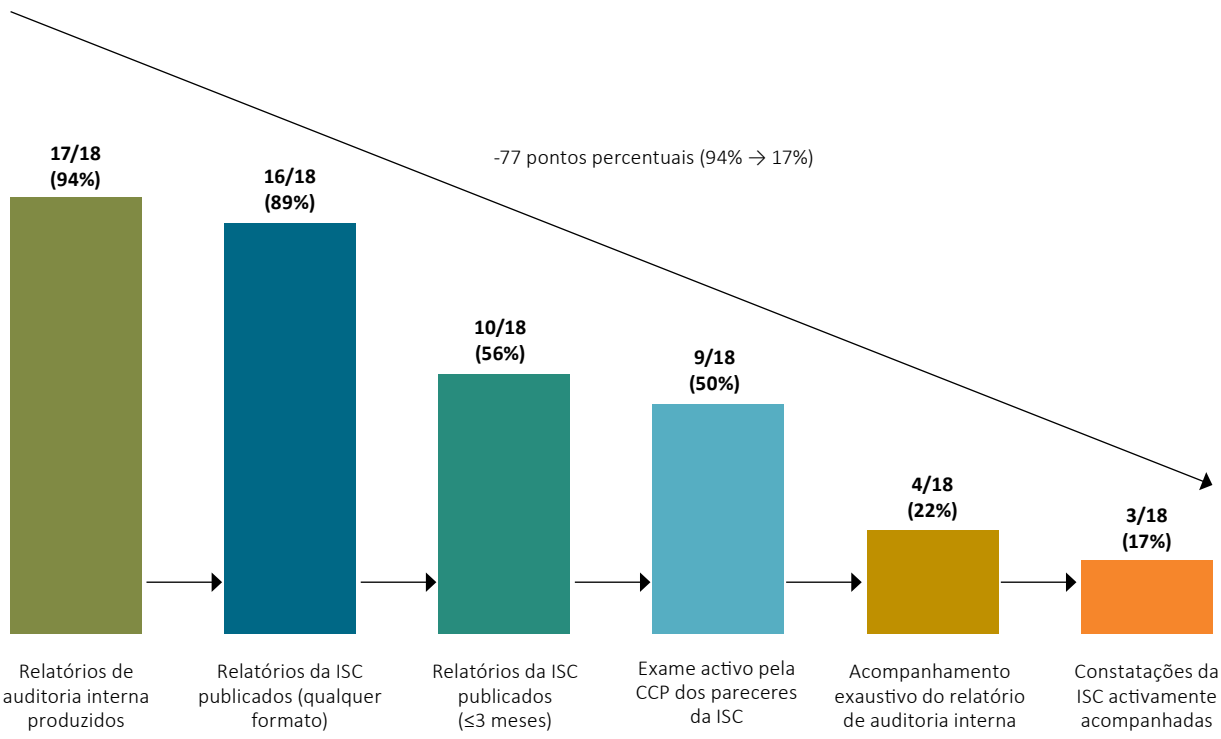
Desde o último inquérito BPP da CABRI, em 2015, e num contexto mais prolongado de reforma da GFP, os governos africanos têm registado progressos substanciais em matéria da transparência orçamental. Os documentos orçamentais são agora publicados de forma rotineira; as normas internacionais de contabilidade foram adoptadas de forma mais generalizada e as iniciativas de orçamentos cidadão expandiram. Estas mudanças reflectem o comprometimento com a reforma, a avaliação comparativa com os padrões internacionais, o apoio dos doadores e a influência das normas mundiais, tais como o Código de Transparência Fiscal do FMI e os princípios do Inquérito sobre Orçamentos Abertos. A infra-estrutura formal da gestão das finanças públicas convergiu para um conjunto reconhecível de práticas em toda a região, embora também se possa argumentar que o que importa é a partilha de boas práticas, e não a uniformidade.

A transparência e a responsabilização, no entanto, não são conceitos equiparados. A transparência exige a disponibilização de informação; a responsabilização exige a fiscalização dessa informação e que essa fiscalização produza efeitos. O Inquérito BPP de 2025 mapeia a cadeia de responsabilização, desde a produção de informações até à supervisão e à acção correctiva, e conclui que os ganhos parecem diluir-se ao longo do processo. Os investimentos na transparência orçamental não parecem ter sido acompanhados por progressos equivalentes nas instituições que transformam as informações orçamentais em melhor governação e, em última instância, em melhores serviços para os cidadãos. A publicação de documentos é relativamente pouco dispendiosa e visível internacionalmente. Em contrapartida, o controlo pelo órgão legislativo e o acompanhamento exigem uma cooperação interinstitucional, vontade política e da capacidade de execução.

2. Os elos fracos na cadeia de responsabilização

O inquérito de 2025 revela um padrão consistente: a publicação está mais generalizada do que o acompanhamento, e a auditoria, tanto interna quanto externa, perde tracção no ponto em que a fiscalização deve transformar-se em acção correctiva.

Figura 1: Da realização da auditoria ao acompanhamento: onde a responsabilização fraqueja



Fonte: Inquérito BPP 2025.

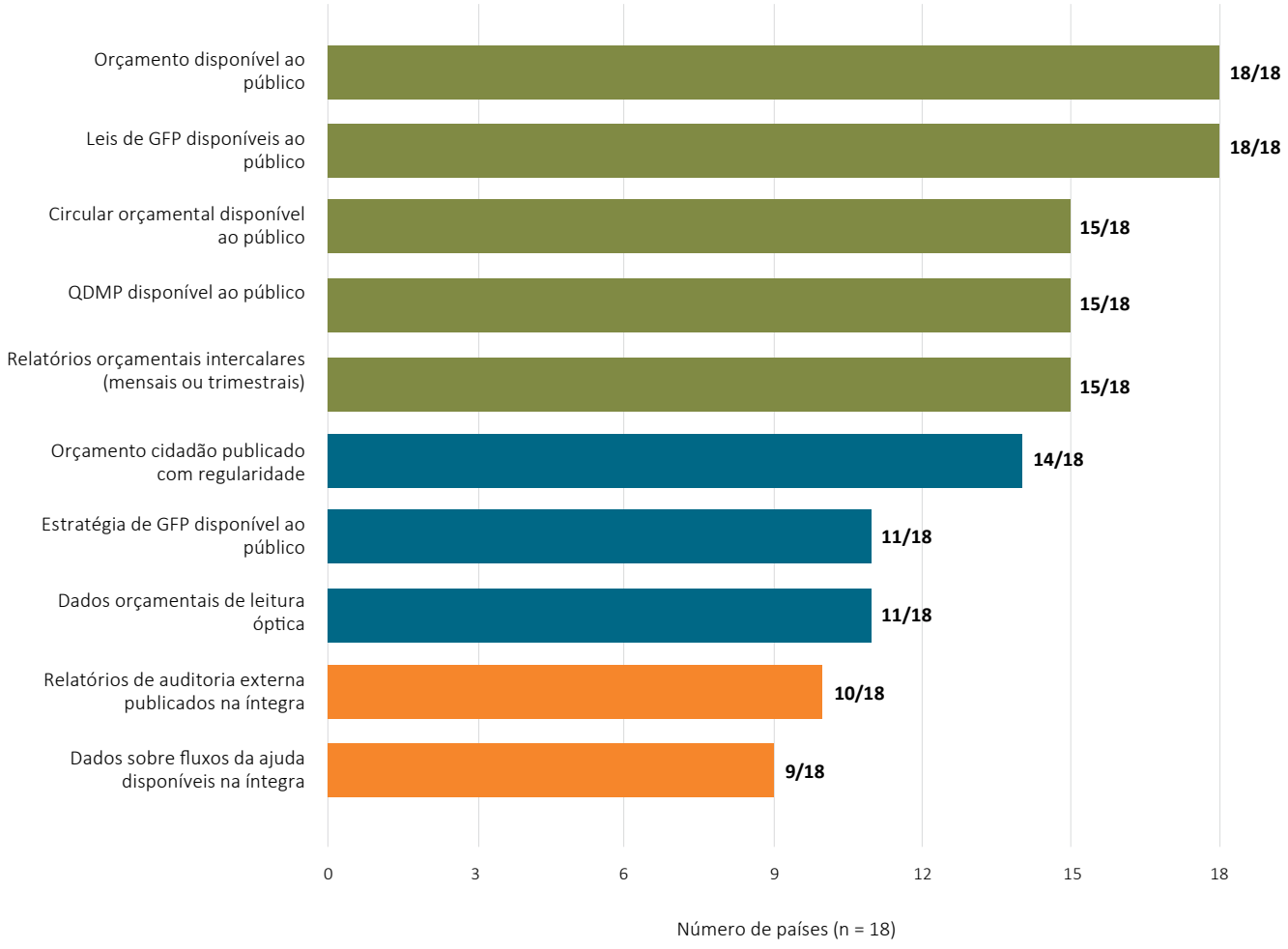
2.1. Transparência orçamental: publicação generalizada, menor divulgação dos relatórios auditados e dos fluxos de ajuda

A transparência orçamental apresenta a inclinação mais acentuada de todas as dimensões do inquérito. No topo, a informação relacionada com a estrutura formal do orçamento é quase universal: todos os 18 países publicam os orçamentos aprovados e as leis de GFP. Os QDMP, as circulares orçamentais e os relatórios produzidos durante o ano são publicados por 15 dos 18 países (83%), sendo que 14 dos 18 (78%) elaboram orçamentos cidadão.

A informação relativa à arquitectura é publicada com mais regularidade do que aquela relacionada com o desempenho. A informação de leitura óptica é publicada com regularidade em 11 de 18 países (61%). Relatórios completos de auditoria externa estão disponíveis em 10 dos 18 (56%) países, e apenas 9 dos 18 (50%) publicam dados completos dos fluxos da ajuda. Os portais abertos de dados orçamentais que permitem acesso público estruturado existem em apenas 9 dos 18 países.

As diferenças entre países reforçam esta observação. O Sudão do Sul não publica relatórios orçamentais intra-anuais nem divulga publicamente os pareceres das auditorias externas, e em Moçambique e na Nigéria, os atrasos na emissão dos relatórios de auditoria são superiores a seis meses. Em contrapartida, o Quénia, o Ruanda e o Gana publicam a maioria das categorias de documentos com relativa abrangência e em tempo útil. Estas diferenças são provavelmente reflexo de uma combinação de limitações de capacidade e opções políticas que o inquérito não está à altura de apurar.

Figura 2: Transparência orçamental: disponibilidade pública dos principais documentos orçamentais



Fonte: Inquérito BPP 2025.

2.2. Orçamentos cidadão e dados abertos: ampla adopção, fracos mecanismos de participação

A adopção generalizada de orçamentos cidadão é um avanço notável. Dos países inquiridos, 14 dos 18 agora produzem-nos com regularidade, em comparação com aproximadamente metade nas edições anteriores do inquérito BPP. Os orçamentos cidadão reduzem o custo de informação e diálogo com os cidadãos e sinalizam um compromisso no sentido de comunicar as escolhas fiscais à generalidade do público.

Contudo, os orçamentos cidadão são apenas o início de um diálogo significativo. Portais abertos relativos ao orçamento existem em apenas 5 dos 18 países, mecanismos de retro-informação e de queixas pelo público dentro das plataformas digitais de gestão das finanças públicas em apenas 2 dos 18, e plataformas de participação geral pelos cidadãos para comentário sobre o orçamento em apenas 5 dos 18 (28%). O inquérito não sugere que as exigências dos cidadãos seja a única barreira. Em vários países, a sociedade civil, os meios de comunicação social e grupos organizados geraram uma forte pressão pela prestação de contas, mas sem mecanismos eficazes para encaminhar as respostas dos cidadãos para o processo orçamental, o valor da transparência mediática continua limitado. Os canais digitais também nem sempre representam a melhor solução: alguns cidadãos preferem o diálogo presencial, e as plataformas digitais, se não forem desenhadas em função das necessidades dos utilizadores, podem excluir aquelas partes da população que pretendem capacitar. As plataformas digitais e os mecanismos de retro-informação destinados ao público não foram medidos de forma sistemática no inquérito BPP de 2015; como tal, a edição de 2025 serve como referência para aferir a evolução nas edições futuras.

2.3. Auditoria interna: comunicação alargada, acompanhamento díspar

Existem sistemas de auditoria interna formais na maior parte da região. As funções de auditoria interna são exigidas por lei em 16 dos 17 países inquiridos sobre este aspecto, e 17 dos 18 elaboram relatórios de auditoria interna. A elaboração de relatórios de auditoria não garante, contudo, a adopção de medidas correctivas. Apenas 4 dos 18 países (22%) assegura um acompanhamento abrangente, enquanto na maioria dos restantes países, o acompanhamento é parcial ou inconsistente. O Lesoto, o Ruanda, as Maurícias e o Quénia constituem exemplos de acompanhamento da auditoria interna mais consistente. Esta lacuna parece ser reflexo de uma fragilidade estrutural: frequentemente, as competências das unidades de auditoria interna são meramente consultivas, não executivas e, quando não existem consequências credíveis associadas ao incumprimento, os incentivos para tomar acção em relação às constatações são fracos. A análise de tendências entre 2015 e 2025 revela que a percentagem de países da amostra com um acompanhamento abrangente da auditoria interna em todos os MDA aumentou 10 pontos percentuais (de 20% em 2015 para 30% em 2025).

2.4. Independência e reporte das ISC: cadeia de responsabilização enfraquecida

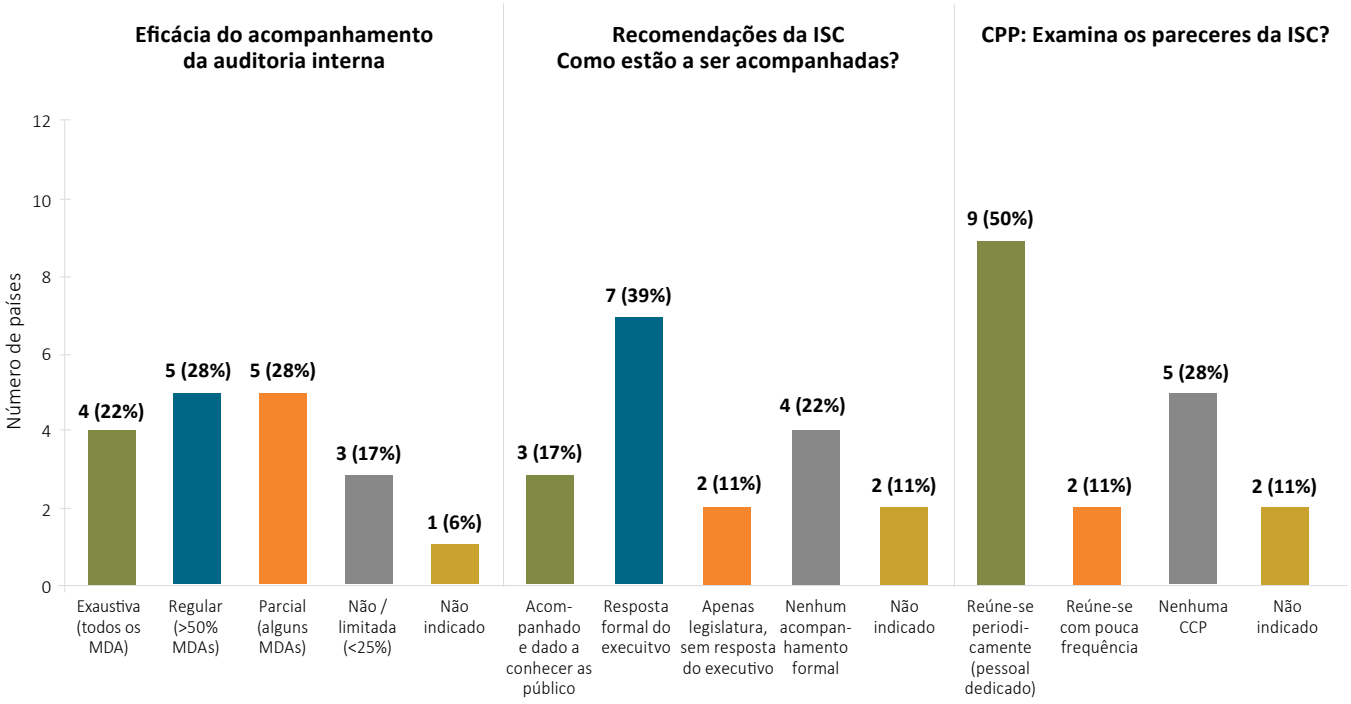
As Instituições Supremas de Controlo (ISC) são os mecanismos principais de responsabilização externa. O inquérito de 2025 revela divergências importantes em matéria da independência, qualidade dos relatórios e eficácia.

No que respeita à independência formal, a independência das ISC é garantida por lei em 11 de 18 países; as ISC definem os seus próprios programas de auditoria em 10 de 18 países; e os Auditores-Gerais são nomeados com base no mérito e por um processo transparente em 13 de 18 países. A independência das ISC assenta, portanto, em enquadramentos legais que estão fora do controlo da própria ISC — o reforço desses enquadramentos exige normalmente uma reforma constitucional ou legislativa, não apenas o desenvolvimento de capacidades no seio da ISC. A maioria das ISC emite relatórios de auditoria no prazo de três a seis meses, embora a Nigéria e Moçambique demorem mais, o que reduz a utilidade dos relatórios para um escrutínio parlamentar oportuno.

O fluxo de responsabilização estreita-se de forma mais acentuada na fase de acompanhamento. Apenas em 7 dos 18 países (39%) é exigida uma resposta formal do poder executivo às recomendações das ISC, e o acompanhamento público sistemático ocorre em apenas 3 dos 18. O Ruanda e o Quénia mantêm registos públicos dos pareceres das ISC e respostas, exemplos que merecem destaque, enquanto 4 países não dispõem de qualquer mecanismo formal de acompanhamento. Os relatórios de auditoria externa não estão disponíveis ao público no Sudão do Sul e raramente são publicados na Nigéria e na Namíbia.

As tendências revelam-se mistas. Na amostra de dez países analisada em 2015 e 2025, a percentagem que publica na íntegra os pareceres da ISC aumentou em 20 pontos percentuais (de 50% para 70%), representando um progresso modesto na divulgação. Em termos de acompanhamento, a percentagem com recomendações da ISC monitorizadas publicamente aumentou em 20 pontos percentuais (de 0% em 2015 para 20% em 2025). A maior parte da amostra encontra-se na categoria intermédia, onde o executivo apresenta respostas formais sem acompanhamento público. A tendência geral aponta para uma subvalorização comparativa da função de responsabilização da auditoria externa nas agendas de reforma ao longo da década.

Figura 3: Independência e funções de controlo das ISC: capacidade institucional e acompanhamento



Fonte: Inquérito BPP 2025.

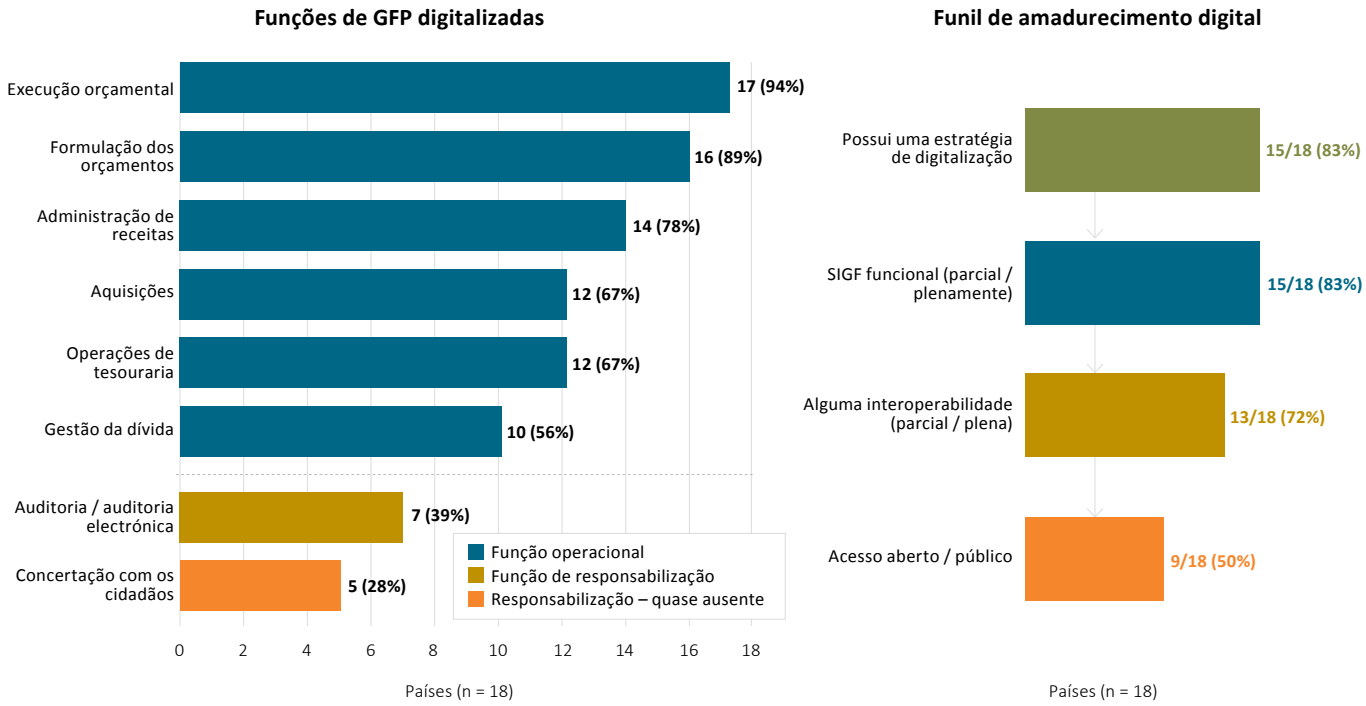
2.5. Participação das CCP: presença estrutural, eficácia variável

As Comissões de Contas Públicas constituem o principal mecanismo parlamentar para a análise dos resultados das auditorias, mas a cobertura e eficácia das mesmas são díspares. Existem CCP que se reúnem periodicamente com pessoal dedicado em 9 dos 18 países; 5 dos 18 não possuem uma CCP em funcionamento; e 2 dos 18 forneceram informações insuficientes para a codificação. Os países com gabinetes de estudos legislativos dedicados, um indicador que melhorou 20 pontos percentuais na amostra de dez países ao longo da década, tendem a apresentar uma maior participação pelas CCP. Os exemplos mais evidentes são o Gabinete Orçamental do Parlamento da África do Sul e o seu equivalente de maior dimensão no Quénia. O investimento direccionado ao reforço das capacidades analíticas dos parlamentos apresenta benefícios a nível da responsabilização, embora a eficácia das CCP também seja influenciada por assimetrias de informação e pelos poderes de execução previstos na lei. Em muitos sistemas, as CCP geram pressão reputacional, mas não produzem necessariamente medidas correctivas vinculativas.

2.6. Ferramentas digitais: ganhos operacionais, implementação lenta das funções de responsabilização

A digitalização está a remodelar os sistemas de GFP em toda a África, mas de forma díspar ao longo da cadeia de responsabilização. As funções operacionais estão agora altamente digitalizadas: 15 dos 18 países (83%) possuem um SIGF em funcionamento, e as ferramentas digitais para preparação orçamental, operações do tesouro e gestão da folha de pagamento estão generalizadas. As ferramentas voltadas para a responsabilização ficam para trás: ferramentas de auditoria electrónica estão presentes apenas em 7 dos 18 países (39%), portais abertos de dados orçamentais em 9 dos 18 (50%) e plataformas de participação pelos cidadãos em 5 dos 18 (28%). Aplicações de IA ou de aprendizagem automática no domínio da GFP foram confirmadas apenas por um país, a Côte d'Ivoire, mas o amadurecimento das mesmas é incerto. A análise das tendências no relatório principal acrescenta contexto útil: a adopção dos SIGF já estava generalizada em 2015, pelo que os ganhos nas funções essenciais de digitalização operacional têm sido incrementais. O desenvolvimento mais significativo é o surgimento de ferramentas voltadas para a responsabilização, ainda numa fase embriónica.

Figura 4: Digitalização da GFP: funções operacionais vs. de responsabilização



Fonte: Inquérito BPP 2025.

Uma constatação notável do inquérito consiste na correlação positiva do coeficiente de Spearman entre a funcionalidade do SIGF e vários resultados gerais em matéria da responsabilização. Utilizando pontuações compostas aferidas a partir dos itens relevantes do inquérito, o inquérito do BPP de 2025 regista uma correlação de cerca de 0,6 entre a funcionalidade do SIGF e a qualidade da gestão dos atrasados, de sensivelmente 0,6 com o controlo de derrapagens e de uns 0,5 com a eficácia da fiscalização parlamentar. Estas associações sugerem que a infra-estrutura digital integrada está à altura de apoiar tanto a responsabilização como a eficiência, embora a direcção da causalidade não possa ser estabelecida a partir do gráfico transversal.

3. Implicações

As fragilidades a nível das funções de responsabilização têm consequências mais latas para a eficácia da GFP, para a confiança pública e, em última instância, para a qualidade dos serviços que chegam aos cidadãos. O fraco acompanhamento das recomendações de auditoria reduz o efeito dissuasor da auditoria externa: sabendo as unidades de despesa que as recomendações não serão aplicadas, a auditoria perde grande parte da sua função correctiva e torna-se essencialmente num exercício de conformidade. O estreitamento acentuado entre a elaboração de relatórios de auditoria e o acompanhamento dos mesmos sugere que as consequências dos resultados desfavoráveis podem ser reduzidas em muitos sistemas.

Em segundo lugar, o fosso entre a transparência e a responsabilização limita o retorno dos investimentos em informação orçamental. Os orçamentos participativos, os portais abertos de dados e os relatórios públicos de auditoria só assumem real significado se fizerem objecto de exame e desencadearem consequências, em última análise, para a qualidade dos serviços públicos. Perante mecanismos fracos para converter a informação em acção, os investimentos em matéria da transparência podem ter um impacto reduzido na disciplina orçamental ou nos resultados da governação. A transparência, embora necessária, não basta.

Em terceiro lugar, a digitalização operacional sem ferramentas de responsabilização reduz as eventuais vantagens da tecnologia. Os SIGF e a infra-estrutura pública digital (IPD) em geral produzem dados relativos às operações, susceptíveis de fundamentar a auditoria, a detecção de anomalias e o acompanhamento do desempenho, mas na ausência de ferramentas de auditoria electrónica e perante sistemas compartimentados, grande parte deste potencial fica sem ser realizado. A eficiência e a responsabilização seriam melhoradas não com mais sistemas, mas com arquitecturas mais interoperáveis (conforme referidas num documento complementar).



Por último, a estagnação no acompanhamento das ISC entre 2015 e 2025 aponta para uma clara prioridade de reforma. Impõe-se um investimento contínuo na capacidade técnica das ISC, mas reformas institucionais que dotem os órgãos de supervisão da autoridade e dos mecanismos necessários para exigir medidas correctivas revestem-se provavelmente de maior importância. Sem estes, é provável que continue a registar-se a lacuna em matéria de responsabilização, independentemente das melhorias na qualidade da auditoria ou na transparência.

4. Conclusão

A cadeia de responsabilização na governação orçamental em África parece ser mais forte no seu primeiro elo, ou seja, na produção de informação, e mais fraca no último: a conversão da fiscalização em acção correctiva. A infra-estrutura de transparência está agora amplamente implantada; os mecanismos de responsabilização continuam dispares, e a análise de tendências do relatório principal sugere que o progresso no acompanhamento das recomendações das ISC tem sido reduzido e concentrado num pequeno número de países, mesmo que os indicadores formais tenham evoluído substancialmente.

Para colmatar esta lacuna impõe-se uma mudança de enfoque, passando da transparência como publicação para a transparência como responsabilização. Isto implica investir na arquitectura e política institucionais que articulam a informação às medidas correctivas: respostas obrigatórias do executivo aos pareceres das auditorias, CCP mais fortes e dotadas de maior capacidade de investigação, quadros jurídicos sólidos para a independência das instituições supremas de controlo e uma melhor integração entre os sistemas digitais operacionais e as ferramentas de responsabilização, num ambiente de IPD interoperável. Os países podem sequenciar estes investimentos consoante a sua própria situação e capacidade; não existe um pacote único que funcione em todo o continente.

Os países com práticas mais desenvolvidas — a saber o Quénia, o Ruanda e o Gana, e em determinadas dimensões a Namíbia, o Lesoto e as Maurícias — investiram não apenas na produção de informação orçamental, mas também na edificação das instituições necessárias para tirar partido dela. A aprendizagem entre pares a partir destas experiências, adaptada aos contextos locais, é um canal importante para a próxima fase da reforma da GFP. Sendo o inquérito BPP de 2025 o primeiro a capturar várias dimensões da responsabilização digital (auditoria electrónica, portais de dados abertos, plataformas de participação pelos cidadãos), as edições subsequentes poderão aferir o nível de aprofundamento da cadeia ao longo do tempo.

Agradecimentos

Este documento de política 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