CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

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

Os quadros de despesa de médio prazo (QDMP) e o orçamento por programas (OPP) hoje são características quase universais dos sistemas orçamentais africanos. Nos 18 países incluídos no Inquérito de Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP) da CABRI de 2025, 16 possuem um QDMP aprovado, 17 utilizam classificações por programas na formulação do orçamento, 14 adoptaram uma ou outra modalidade de OPP e 15 incluem estimativas de despesas plurianuais no orçamento que apresentam anualmente ao parlamento. Estes são fundamentos institucionais concretos que caracterizam a reforma da GFP nas últimas décadas.

A questão mais importante, e a conclusão central desta síntese, consiste em saber se, na prática, o processo de planeamento incide nas decisões que são tomadas. Esta síntese apresenta as constatações do inquérito de 2025 em três níveis: adopção básica (a ferramenta existe?), prática desenvolvida (versões mais fortes ou mais profundas da mesma arquitectura), e aplicação que incide nas decisões (será que, efectivamente, a ferramenta fundamenta ou condiciona as decisões de dotação?).

No que toca à adopção básica, a maioria dos países obtém uma boa classificação. Quanto à prática mais detalhada os resultados são piores, e piores ainda a nível da utilização para efeitos da tomada de decisões. Oito dos 18 países (44%) relatam que o QDMP determina automaticamente os limites de despesa do ano seguinte; apenas 5 de 18 (28%) incluem estimativas plurianuais ao nível do programa; 4 de 18 (22%) relatam que o Ministério das Finanças impõe um limite global e sub-limites vinculativos aos ministérios sectoriais, uma configuração que representa as diversas escolhas legítimas de concepção, não um parâmetro universal; e 5 dos 18 (28%) aprovam projectos de investimento plurianuais através de uma dotação plurianual que fixa o custo total do projecto. Os dois últimos indicadores medem aspectos diferentes e, na informação recebida, não se sobrepõem: nenhum dos países relata ambas as modalidades.

A utilização da informação de desempenho ou dos resultados ilustra claramente uma tendência decrescente. As respostas recebidas dos ministérios das finanças revelam a sua utilização para informar a distribuição de recursos entre ministérios, priorizar programas nos ministérios, apoiar a prestação de contas (ou seja, comunicar o desempenho do governo) e incluir metas de desempenho nos documentos orçamentais submetidos ao órgão legislativo. A utilização diminui à medida que a decisão se torna mais exigente: 11 dos 18 países (61%) afirmam que a informação de desempenho é utilizada para rever ou reordenar programas quando surgem deficiências a nível da entrega, mas apenas 3 dos 18 (17%) afirmam que realmente incide na reafectação entre programas. O gradiente ilustra a profundidade da integração da informação de desempenho no ciclo orçamental.

A análise de tendências entre 2015 e 2025 revela evoluções substanciais em vários indicadores de planeamento. Nos dez países inquiridos em ambas as edições, a percentagem que respondeu que o QDMP determina "automaticamente" os limites de despesa do ano seguinte subiu de 0 dos 10 países em 2015 para 5 dos 10 países em 2025 (+50 pontos percentuais na categoria principal); o número de países que publica estimativas plurianuais ao nível mais detalhado disponível, ou seja, ao nível do programa em 2025, e ao nível das rubricas em 2015, subiu de 2 dos 10 países para 4 dos 10 países (+20 pontos percentuais). Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gâmbia e Quénia subiram para a categoria principal nestes dois indicadores no período entre as duas edições do inquérito. Um elemento analítico registou uma redução no mesmo período: a percentagem de países que reportaram uma análise de sensibilidade orçamental abrangente (em vez de parcial ou ausente) caiu de 6 em 10 para 5 em 10 países (-10 pontos percentuais).

1. Contexto

As ferramentas de planeamento figuram no início do ciclo orçamental. Quando funcionam bem, traduzem as prioridades políticas num envelope plurianual de recursos, definem limites credíveis que permitem aos ministérios planear e alinham a informação de desempenho a nível dos programas com as decisões de afectação, de modo a que os recursos públicos fluam para as actividades que prestam os serviços de que os cidadãos mais necessitam. Quando mal implementadas, transformam-se em documentos paralelos, produzidos porque os programas internacionais o exigem, mas desconectados das decisões que moldam a dotação anual.

O inquérito BPP de 2025 revela que que os países africanos reduziram em grande parte a lacuna de adopção dos instrumentos de planeamento. A arquitectura está implantada: os QDMP são aprovados, classificações de programas são utilizadas e informação de desempenho é produzida. A questão mais importante consiste em saber se estas ferramentas são vinculativas para as decisões tomadas pelo Conselho de Ministros e na fase de submissão ao ministério sectorial. Se não forem, os documentos de planeamento podem coexistir com afectações anuais que ainda seguem a lógica de ajuste incremental e negociado por sector.

2. A arquitectura das ferramentas de planeamento

A Figura 1 resume a situação em 2025 no que respeita à arquitectura de planeamento, aplicando uma classificação em três níveis. A adopção básica capta se a ferramenta está em vigor — por exemplo, se existe um QDMP, se é utilizada a classificação por programas, se são adoptados orçamentos baseados em resultados. As práticas revelam versões mais fortes ou mais profundas dos elementos desta arquitectura, por exemplo, se o QDMP é aprovado por ambos os órgãos executivo e legislativo, se são produzidas estimativas plurianuais ao nível dos programas, ou se a análise de sensibilidade orçamental é abrangente e imparcial.

O nível de influência nas decisões indica se a ferramenta influencia ou condiciona de forma significativa a decisões subsequentes de afectação — por exemplo, se o QDMP determina automaticamente o limite anual, se o ministério das finanças impõe tanto limites globais como sublimites aos ministérios sectoriais, e se a realocação entre programas depende do desempenho do programa. Não apresentamos aqui qualquer posição normativa sobre a melhor forma de impor um condicionalismo: em alguns sistemas de GFP vinculativos sobre os ministérios, os sublimites asseguram a disciplina, enquanto que noutros, esta função é assegurada por limites agregados combinados com parâmetros estáveis a nível dos programas, um aspecto confirmado na literatura recente em matéria da GFP (por exemplo, a análise de Marc Robinson sobre orçamentação baseada em parâmetros). A tendência nos diversos níveis é evidente: a maioria dos indicadores de adopção básica situa-se em 14 de 18 ou mais, os indicadores de práticas implantadas revelam um leque mais amplo (5 a 14), e os indicadores de incidência nas decisões situam-se no extremo inferior (3 a 8).

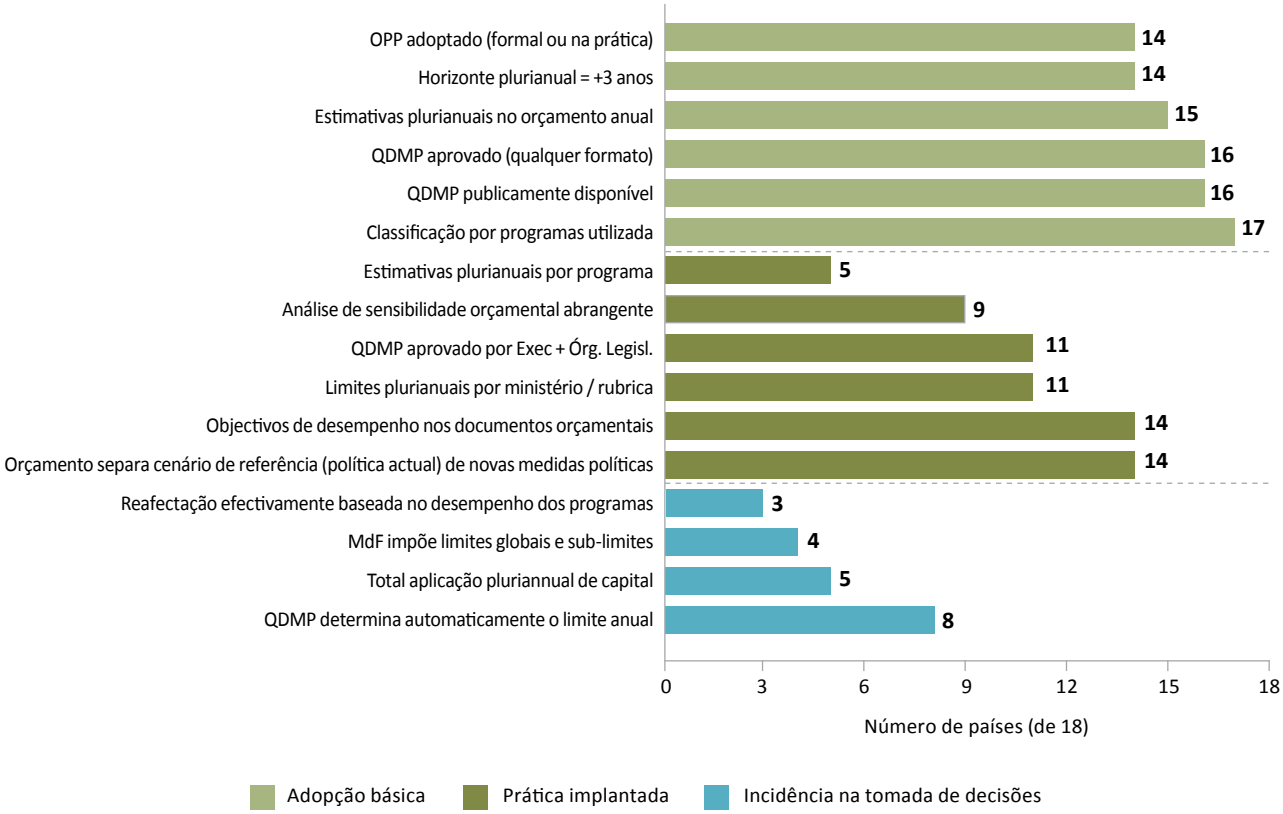
2.1. O quadro de médio prazo: a adopção é quase universal, a autoridade é desigual

O inquérito BPP de 2025 revela que o QDMP é o instrumento principal de planeamento. Dezasseis dos 18 países (89%) possuem um QDMP aprovado pelo governo, um instrumento que não existe no Sudão do Sul e em Guiné-Bissau, reflexo de contextos de transição política. Dos 16 que possuem um QDMP, 11 são aprovados tanto pelo executivo como pelo órgão legislativo, e 5 (Malawi, Gâmbia, Guiné, Burkina Faso, Côte d'Ivoire) são aprovados apenas pelo executivo — o que implica que a influência formal do parlamento se limita à dotação anual dentro de limites que não contribuíram para definir. Os documentos do QDMP estão disponíveis publicamente em 16 dos 18 países (89%), tornando o QDMP o instrumento de planeamento mais consistentemente divulgado no inquérito.

Todavia, a autoridade a respeito dos limites anuais varia significativamente. Apenas 8 dos 18 países (44%) relatam que o QDMP é automaticamente utilizado como limite para o orçamento do ano seguinte. Sete (39%) utilizam-no "parcialmente", ou seja, o quadro informa, mas não determina, os limites, deixando espaço para ajustes incrementais nos períodos posteriores.

A edição de 2015–2025 confirma uma evolução substancial nesta dimensão. Nos dez países inquiridos em ambas as edições, a percentagem que indicou que o QDMP define "automaticamente" o limite de despesa do ano seguinte subiu de 0 em 2015 para 5 em 2025 (+50 pontos percentuais na categoria principal), nomeadamente, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Quénia e Maurícias. Nota metodológica: o valor representa a variação na percentagem de países que seleccionaram a opção superior de resposta, calculado directamente das respostas brutas às perguntas 16.5 (2015) e 58 (2025). Em média, o instrumento tem adquirido maior incidência nas decisões, embora a análise transversal confirme que tenha sido aceite como automaticamente vinculativo em menos de metade dos países.

Figura 1: Ferramentas de planeamento — adopção básica, prática implantada e incidência na tomada de decisões



Fonte: Inquérito BPP 2025.

2.2. Estimativas e limites plurianuais

Quinze dos 18 países (83%) incluem estimativas de despesas plurianuais no orçamento anual submetido ao parlamento. O horizonte mais comum é de três anos (13 dos 16 países aplicam um horizonte), e 15 dos 18 países (83%) actualizam as suas estimativas todos os anos. Só a Namíbia actualiza apenas uma vez a cada três anos. Estas práticas são, em geral, consistentes com as normas comuns de orçamentação de médio prazo no que tange ao horizonte e à frequência de actualização.

O que varia bastante é a granularidade das estimativas. Apenas 5 dos 18 países (28%) publicam estimativas plurianuais ao nível dos programas, a forma mais útil para a afectação estratégica entre prioridades políticas concorrentes. Oito (44%) publicam apenas ao nível ministerial, dois (11%) apenas em termos agregados, e três (17%) não publicam estimativas plurianuais de todo.

Na amostra de 2015–2025, a percentagem que apresentou estimativas plurianuais ao nível mais granular disponível, ou seja, ao nível do programa em 2025 e ao nível de rubrica em 2015, subiu de 2 de 10 países (Maurícias, Namíbia) para 4 de 10 países (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Quénia), uma variação de +20 pontos percentuais na categoria principal.[1]

Os limites plurianuais apresentam um padrão análogo. Nove dos 18 países (50%) aplicam limites plurianuais por ministério, e dois (Libéria, Côte d'Ivoire) atingem o nível mais rigoroso de rubrica. Três países (Sudão do Sul, Gâmbia, Maurícias) não aplicam limites plurianuais e um (Moçambique) mantém apenas um QFMP indicativo explicitamente não vinculativo. Os resultados no que respeita aos orçamentos de investimento são ainda piores: apenas 5 dos 18 países (Libéria, Gâmbia, Burkina Faso, Senegal, Côte d'Ivoire) aprovam projectos de capital plurianuais através de uma dotação plurianual que fixa o custo total do projecto, enquanto quatro países financiam projectos de capital de forma incremental a cada ano, uma abordagem susceptível de agravar os riscos de extensão e de pára-arranque para a entrega de infra-estruturas.

1 A taxonomia das respostas mudou entre as edições (a de 2015 fez uma distinção entre valores agregados / a nível de ministério / a nível de rubrica; a de 2025 fez uma distinção entre valores agregados / a nível de ministério / a nível de programas), pelo que a comparação se faz em termos da maior granularidade disponível em cada edição em vez de em função da classificação. Registou-se alguns progressos, mas o aprofundamento consiste mais nos países a alcançarem a divulgação ao nível ministerial do que a divulgação dos detalhes ao nível dos programas.

2.3. Orçamentos por programas e resultados: profundidade da integração

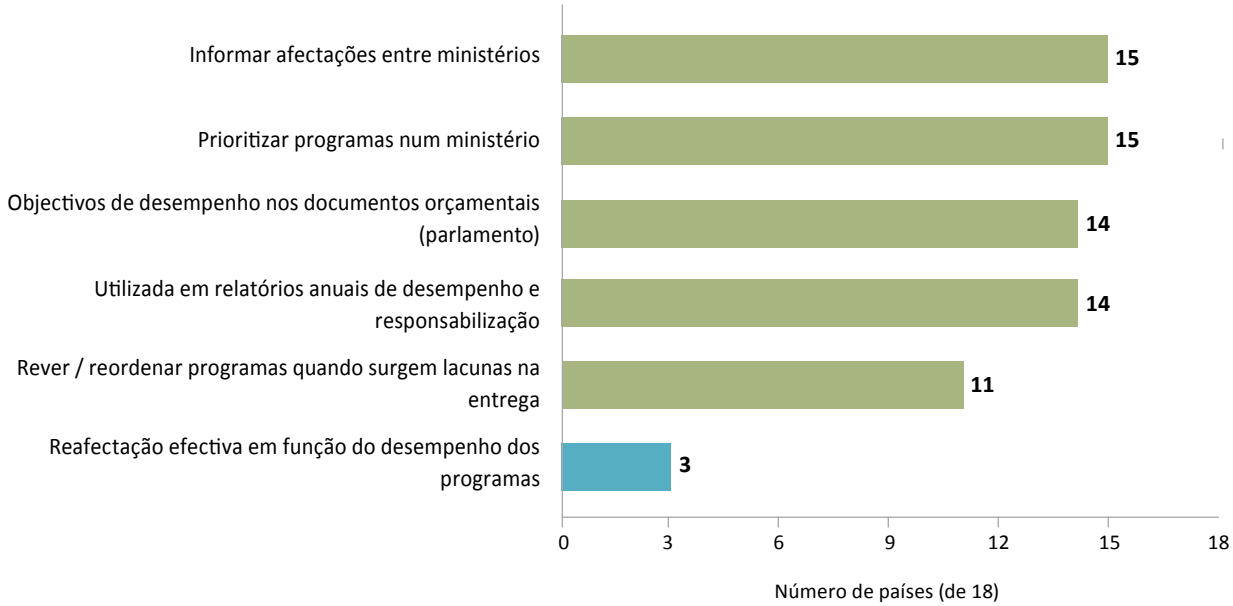
Os orçamentos por programas foram amplamente adoptados nos países que integram a amostra de 2025: 14 dos 18 países (78%) relatam alguma forma de OPP: 6 com adopção legal formal ou baseada em decreto (Gâmbia, Maurícias, Burkina Faso, Gana, Quénia, Côte d'Ivoire) e 8 reportam a utilização de indicadores de desempenho nas decisões associadas aos orçamentos anuais sem mandato formal (Sudão do Sul, Lesoto, Ruanda, Libéria, Malawi, Senegal, Nigéria, Namíbia). Três países adoptaram em parte (Guiné, Moçambique, África do Sul), enquanto a Guiné-Bissau não associa a informação de desempenho à elaboração do orçamento. Notavelmente, nesta área, a sequência que consiste na adopção formal seguida da prática é invertida: mais países utilizam indicadores de desempenho na prática do que os que possuem um quadro legal formal em matéria de OPP.

O que ressai no inquérito é um gradiente de profundidade de integração que demonstra a forma como a informação de desempenho é utilizada ao longo do ciclo orçamental (Figura 2). No extremo de menor intensidade do gradiente, 15 de 18 países (83%) dizem que a informação de desempenho é usada para informar a afectação entre ministérios, e o mesmo número afirma que é usada para priorizar os programas dos ministérios.

Uns poucos menos afirmam que é usada para fundamentar a prestação de contas sobre o desempenho do governo (14 em 18) ou que as metas de desempenho aparecem em documentos orçamentais submetidos ao parlamento (14 em 18). Numa fase mais exigente da integração, 11 em cada 18 países (61%) dizem que é usada para rever ou reordenar programas quando surgem lacunas na entrega. Na fase mais importante, apenas 3 dos 18 países (Ruanda, Quénia, Lesoto) relatam reafectações entre programas com base no desempenho.

O contraste entre os indicadores acima referidos revela uma hierarquia de profundidade de utilização entre as fases do ciclo orçamental. A informação de desempenho é amplamente utilizada nas fases iniciais de afectação e prestação de contas, e progressivamente menos, à medida que o uso se torna mais exigente — culminando num único indicador (reafectação entre programas) no qual apenas Ruanda, Quénia e Lesoto figuram. Este padrão sugere que produzir informação de desempenho é tecnicamente mais fácil do que utilizá-la de forma consequente em negociações orçamentais; a reafectação entre programas, em particular, exige tanto provas credíveis de desempenho como flexibilidade suficiente na estrutura do limite para permitir uma alteração do programa em vigor. Limites muito restritos a nível dos ministérios dificulta a reafectação.

Figura 2 : Informação de desempenho — profundidade da integração auto-reportada ao longo do ciclo orçamental



Fonte: Inquérito BPP 2025.

2.4. O processo de definição dos limites pelo Conselho de Ministros: onde a autoridade relativa ao QDMP é criada ou desfeita

Um QDMP é tão decisivo quanto o processo de definição dos limites que o transforma em valores operacionais para os ministérios sectoriais. Este é o passo a montante que determina se a fase de planeamento se mantém, ou se as negociações sector a sector reabrem o envelope todos os anos. O quão esse envelope vincula os ministérios sectoriais corresponde a uma escolha de concepção em relação à qual o presente não alimenta uma postura normativa: alguns sistemas combinam limites agregados vinculativos com cenários de referência estáveis para os programas que protegem a continuidade, enquanto outros impõem sub-limites vinculativos a cada ministério. Ambas as abordagens são amplamente praticadas, e comentários recentes a respeito da GFP alertam contra o tratamento de sub-limites rigorosos ao nível ministerial como a melhor prática inequívoca; a questão analítica é se a fase de planeamento mantém o seu papel arbitral, seja qual for a aplicação do envelope.

Apenas 4 dos 18 países (22%) relatam que o Ministério das Finanças impõe sub-limites globais e vinculativos aos ministérios sectoriais. Sete países (39%) impõem limites por categoria (tipicamente a massa salarial, despesas de capital e recorrente). Os restantes 7 países (39%) impõem apenas limites indicativos aos ministérios sectoriais durante a formulação orçamental. Os limites indicativos não são, por si só, uma falha: em muitos sistemas reflectem um processo deliberado liderado pelo Conselho de Ministros que arbitra reivindicações concorrentes entre os cenários de referência estáveis de programa em vez de envelopes fixos, e os sub-limites vinculativos podem ser demasiado rígidos quando novas prioridades têm de substituir as já existentes. Mas onde os tectos indicativos se combinam com uma fraca disciplina no conselho de ministros, é mais provável que o QDMP se torne um documento paralelo com pouca incidência na afectação que se segue. Notavelmente, os 5 países com dotações de capital plurianuais (Libéria, Gâmbia, Burkina Faso, Senegal, Côte d'Ivoire) não coincidem com os 4 países que têm sub-limites vinculativos nos ministérios sectoriais: parece que estas são duas formas distintas de compromisso plurianual e, na amostra de 2025, são reportadas por países totalmente diferentes.

3. Implicações

O principal desafio da reforma já não consiste em adoptar ferramentas de planeamento, mas em conceder-lhes maior incidência nas decisões que determinam o destino dos fundos. Na maioria dos países, a arquitectura básica está agora implementada. Os elos mais fracos são o detalhe mais profundo ao nível do programa, o fortalecimento da transformação automática dos QDMP em limites anuais e a autoridade dos ministérios das finanças e dos processos pelo Conselho de Ministros no sentido de manter as propostas ministeriais dentro de um envelope credível.

Neste contexto, o orçamento por resultados deve ser avaliado menos pela existência de indicadores do que pela sua utilização. O inquérito sugere que os ministérios das finanças conseguem produzir e comunicar informações de desempenho com mais facilidade do que utilizá-las para fundamentar reafectações difíceis, e que a reafectação em si exige tanto provas credíveis quanto flexibilidade suficiente na estruturação do limite para desviar recursos de programas com baixo desempenho. O próximo passo de reforma não consiste em expandir o conjunto de ferramentas, mas em reforçar a sua utilização nas negociações com os ministérios sectoriais, nas decisões do Conselho de Ministros a respeito das prioridades programáticas e reafectações dos programas com baixo desempenho.

A redução de análises de sensibilidade orçamental é uma constatação mais importante, embora pouco óbvia. Em economias propensas a choques, o teste dos pressupostos orçamentais é uma condição básica para a determinação de limites credíveis a médio prazo, na ausência do qual estimativas plurianuais baseiam-se em previsões pontuais, que possivelmente irão ter de ser revistas perante a ocorrência de choques. Posto isto, a reintrodução e aprofundamento da análise de sensibilidade , a saber os preços das matérias-primas, as taxas de câmbio e o crescimento, deve ser uma prioridade para a próxima fase do investimento em capacidade analítica.

Estas fragilidades em matéria do planeamento também condicionam a relevância das reformas complementares preconizadas, à semelhança do orçamento de género e do clima. Quando a arquitectura de planeamento subjacente não é vinculativa, é menos provável que as prioridades transversais venham a informar as principais decisões de afectação.

Em causa não está apenas a coerência técnica, mas também a previsibilidade do serviço ao longo do tempo. Quando os processos de planeamento não fundamentam contundentemente as decisões de afectação nem as ancoram em fundamentos fiáveis, os governos têm menos capacidade para se comprometer credivelmente com programas plurianuais, projectos de capital e melhorias de serviços.

4. Conclusão

A arquitectura de planeamento em África amadureceu substancialmente desde 2015. O inquérito BPP de 2025 revela que os QDMP, a classificação por programas e o orçamento por resultados encontram-se agora amplamente difundidos como estruturas básicas, e a amostra de dez países regista melhorias significativas em vários indicadores de planeamento.

A próxima fronteira da reforma não consiste numa maior adopção, mas sim no reforço da autoridade: dotar os limites de mais solidez (quer seja como envelopes globais associados a bases programáticas estáveis ou como sublimites vinculativos para os ministérios sectoriais, em função da estrutura do sistema), melhorar o detalhe das estimativas plurianais ao nível dos programas, reforçar o compromisso de capital plurianual e utilizar a informação de desempenho de forma mais

significativa no ponto da reafectação. Na forma, estas reformas são de carácter técnico, mas institucionais na substância. As ferramentas existem em grande parte; o desafio é saber se os ministérios das finanças e os processos do Conselho de Ministros conseguem torná-las passiveis de dar efeito às decisões que determinam para onde os fundos realmente fluem.

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