



**DOCUMENTO DE POSIÇÃO**

**O CUSTO DO RISCO:  
GESTÃO ESTRATÉGICA DE RISCO EM  
PROJETOS PÚBLICOS COMPLEXOS**

Julho de 2025



## RESUMO

Os projetos públicos em toda a África estão a tornar-se cada vez mais complexos e de maior dimensão, envolvendo frequentemente compromissos a longo prazo, contratos de elevado valor e empréstimos significativos para financiar estas iniciativas. No entanto, por baixo da superfície, existe um custo silencioso: o risco. Este custo não aparece frequentemente nos orçamentos ou livros de contabilidade tradicionais, mas influencia quase todas as decisões governamentais. O risco inflaciona frequentemente os custos através de prémios de juros, margens de lucro nas aquisições, atrasos nas entregas e responsabilidades imprevistas e imprevisíveis, tais como catástrofes induzidas pelo clima.

Este documento de política exorta os governos africanos a enfrentar este fardo oculto de frente: temos de passar de uma gestão de crises reativa para uma abordagem mais estratégica e proativa. Ao incorporar a avaliação de riscos nos sistemas de finanças públicas, podemos expor estes custos ocultos, reduzir ineficiências, mitigar o risco de incumprimento e proporcionar um maior valor público. O documento baseia-se em exemplos e casos da vida real, nas melhores práticas internacionais e nas contribuições de líderes da GFP para defender uma abordagem pragmática, prática e centrada nas pessoas para gerir o custo do risco em projetos públicos complexos.

## 1. Introdução

### O custo oculto que os governos africanos não podem ignorar

Pense nisto: um projeto rodoviário muito significativo, iniciado por um governo para melhorar os transportes e o comércio, está atrasado em dois anos. Aos olhos do público, isto é simplesmente mais uma demonstração de negligência por parte do governo, que se manifesta em infraestruturas incompletas. Mas para o Tesouro Nacional, isto significa um aumento dos custos para além da lista de quantidades orçamentada. Os empreiteiros, por outro lado, vêem riscos financeiros e de reputação e aumentam os seus preços. Agora, aplique isso a todos os projetos, todas as obrigações contratuais e cada centavo do financiamento público. Esse é o custo do risco: silencioso, mas profundamente enraizado na forma como gerimos o dinheiro público.

Na África de hoje, onde o espaço fiscal está a estreitar-se e a procura pública está a aumentar, ignorar este custo já não é uma opção. Temos de mudar para uma abordagem mais simplificada e estratégica da gestão do risco, a fim de construir instituições mais resilientes, atrair melhores investimentos e cumprir as promessas que fazemos ao nosso povo.

## 2. Contexto

### Onde se esconde o risco e por que é importante

Os governos de todo o continente estão a empreender projetos ousados e transformadores. Desde infraestruturas e sistemas de saúde a oleodutos e plataformas digitais, estes projetos requerem parcerias, empréstimos e contratos de longo prazo. Mas o risco está em todo o lado:

- Os credores cobram mais quando percebem instabilidade.
- Os empreiteiros cobram custos e prémios exorbitantes quando confrontados com leis pouco claras (e um tanto fracas), processos imprevisíveis ou sistemas corruptíveis.
- As comunidades perdem a confiança quando as promessas ficam aquém do objetivo esperado; e os prazos são severamente excedidos devido a um planeamento deficiente, mudanças políticas, supervisão inadequada ou responsabilidades imprevistas.

O custo do risco raramente aparece como um item específico no orçamento, mas é real e substancial. De acordo com especialistas, os prémios de risco e as ineficiências podem representar de 10 a 30% dos custos totais do projeto. Os governos muitas vezes absorvem esses custos sem saber, até que os orçamentos sejam excedidos ou surjam processos judiciais.

### 3. O problema

#### Pontos cegos estratégicos nas finanças públicas

Apesar da escala e do impacto do risco, a maioria dos governos não o avalia ou contabiliza formalmente ao projetar ou executar grandes projetos. Os orçamentos são desenvolvidos principalmente com base em custos conhecidos ou esperados e, na maioria dos casos, não levam em consideração as incertezas. Por outro lado, as equipas de compras avaliam as propostas, mas não questionam por que razão os fornecedores e empreiteiros, por vezes, inflacionam os preços. O risco é então amplificado pelo facto de não existirem responsáveis pelo risco e, quando existem, estarem frequentemente desligados dos responsáveis pelo planeamento orçamental e do pessoal financeiro, criando uma desconexão que agrava o custo do risco.

Isto cria quatro pontos cegos críticos:

- i. **Risco sem preço:** os governos assumem obrigações sem saber o verdadeiro custo do risco oculto.
- ii. **Responsabilidades fragmentadas:** as equipas financeiras, de compras, de auditoria e jurídicas raramente coordenam a mitigação de riscos.
- iii. **Falta de visibilidade:** os tomadores de decisão não recebem informações oportunas sobre os riscos ou seus custos.
- iv. **Cultura reativa:** na maioria dos casos, os governos gerem as crises depois de elas acontecerem, em vez de as prevenir.

Obviamente, essas lacunas amplificam o custo dos riscos: projetos ficam paralisados, orçamentos são estourados, os cidadãos perdem a confiança e as consequências (financeiras e políticas) são enormes.

### 4. Ações políticas

Para revelar e reduzir o verdadeiro custo dos ativos públicos, propomos quatro mudanças estratégicas:

#### ***a) Tornar a gestão estratégica de riscos uma função central do governo***

Os governos não devem mais tratar o risco como uma questão secundária ou menor. Os ministérios das Finanças, os Gabinetes do Contador Geral e as principais agências de implementação devem:

- o Estabeleça unidades ou forças-tarefa de gestão de riscos.
- o Adotar estruturas internacionalmente reconhecidas, como [a ISO 31000](#) ou [a COSO Enterprise Risk Management \(ERM\) Frameworks](#), para identificar, analisar, tratar e responder aos riscos.
- o Integrar o planeamento de riscos nos processos de tomada de decisão, desde a conceção do projeto, contratação, orçamentação e implementação.

### ***b) Quantificar o custo do risco***

Os governos devem envidar todos os esforços para:

- Estimar como o risco afeta os custos de empréstimos, prêmios de aquisição e prazos de execução de projetos (potencialmente causando atrasos).
- Incluir passivos contingentes e estimativas ajustadas ao risco no orçamento.
- Utilizar ferramentas como registos de risco e painéis de controlo para acompanhar a exposição ao risco e procurar soluções informadas.

### ***c) Alinhe os orçamentos e as aquisições com a análise de riscos***

Incorporar a reflexão sobre os riscos nas decisões financeiras desde a fase de planeamento pode criar e reforçar a resiliência.

Assim, os governos podem:

- Direcionar fundos para mitigar áreas de alto risco (por exemplo, seguros, diligência prévia, supervisão).
- Recompensar fornecedores que demonstrem planos de risco robustos.
- Incluir indicadores de desempenho baseados no risco nos contratos.

### ***d) Construir uma cultura que veja o risco como uma oportunidade, e não apenas como uma ameaça***

É importante realizar uma mudança abrangente na forma como os governos e as pessoas dentro das instituições governamentais pensam sobre o risco: garantir que todos estejam preparados para reconhecer que a gestão é uma responsabilidade partilhada garantirá que contribuam para a sua gestão eficaz.

Portanto, os líderes precisam:

- Treinar profissionais de finanças e auditoria em abordagens e estratégias práticas de gestão de riscos.
- Incentivar a colaboração ativa, a partilha de conhecimentos e a aprendizagem entre pares entre ministérios, agências e instituições.
- Realizar workshops regulares para identificar riscos e cocriar soluções

## 5. Colaboração para a gestão de riscos

Todos nós nos beneficiamos quando os governos gerem bem os riscos. Mas cada parte interessada tem um papel único a desempenhar:

- **Os contabilistas gerais** podem defender a visibilidade dos riscos nos relatórios financeiros.
- **Os ministérios das Finanças** podem incorporar a inteligência de risco no planeamento macrofiscal.
- **Os auditores gerais** podem validar as divulgações de risco e ajudar a colmatar lacunas.
- **As equipas de compras** podem passar de avaliações baseadas apenas no preço para avaliações baseadas no valor mais o risco.
- **Os cidadãos** ganham confiança quando os governos cumprem os prazos, dentro do orçamento e sem escândalos.

## 6. Lições de Uganda

### Autoridade Petrolífera do Uganda: Um Modelo Consciente dos Riscos

O setor extrativo de Uganda oferece um valioso modelo de mitigação do custo do risco. O governo de Uganda enfrentou o desafio de gerir milhares de milhões em investimentos em petróleo e gás, que traziam um enorme potencial para transformar a economia do país, mas também acarretavam riscos significativos. Para tal, o país procurou mitigar os riscos através de uma série de ações:

- **Separação de funções, garantindo coordenação e forte colaboração:** as questões políticas foram atribuídas ao Ministério da Energia, enquanto a Autoridade Petrolífera do Uganda regula e a Companhia Nacional de Petróleo gere os interesses comerciais. Isto reduziu a sobreposição e a interferência política (e o risco que pode advir de linhas de responsabilidade pouco claras).
- O Governo do Uganda utilizou **acordos de partilha de produção** (PSAs) com termos estabilizados para reduzir a imprevisibilidade fiscal.
- O governo procurou e exigiu avaliações de risco ambiental e social antecipadamente, e não após o facto.

Como resultado, essas ações culminaram em maior confiança dos investidores, menos disputas legais e um uso mais transparente dos recursos públicos.

## 7. Conclusão e recomendações

O futuro de África depende de investimentos públicos ousados e bem geridos. Mas a ambição sem estratégia é cara e arriscada. Os países devem institucionalizar a gestão estratégica de riscos para construir projetos mais sólidos, orçamentos mais inteligentes e sistemas de governação mais confiáveis.

Para gerir os riscos, os países devem:

1. **Iniciar e testar um processo de avaliação de riscos** num grande projeto de infraestruturas.
2. **Adicionar uma secção «Custo do Risco»** nos orçamentos anuais ou nas avaliações de projetos.
3. **Fornecer formação personalizada e estratégica a pelo menos 100 profissionais de GFP** todos os anos em todos os setores em práticas de risco estratégico este ano.
4. **Em colaboração com a AAAG, organizar um fórum de alto nível** para os Ministérios das Finanças e os Gabinetes dos Contadores Gerais para se comprometerem com a governança e a tomada de decisões informadas sobre os riscos.



ASSOCIAÇÃO AFRICANA DE CONTABILISTAS GERAIS (AAAG)

Lote 4888a, Lake Road I Kabulonga – Lusaka, Zâmbia | +260

958120115info@aaag.org.zm | www.aaag.org.zm

Follow us on Social Media



[www.aaag.org.zm](http://www.aaag.org.zm)

AFRICAN ASSOCIATION OF  
ACCOUNTANTS GENERAL