

Reforma de Gestão das Finanças Públicas em São Tomé e Príncipe

Autores¹

**JUKISSIA DAYSSY BORJA SALVADOR,
JAIRSON MENDONÇA BARRETO,
ABNILDE DOS SANTOS LIMA CORREIA**

Introdução

A Reforma de Gestão das Finanças Públicas de STP é um problema do Governo santomense e de todos os santomenses, que se preocupam com o bem-estar do seu povo. Desconhecendo-se quais as características intrínsecas dos reais problemas de gestão das finanças públicas em STP e, em particular, das reformas em curso e o seu nível de desempenho e melhoria, surge o problema de, por um lado, haver necessidade de financiamento para fazer face aos desafios e, por outro, a priorização das reformas necessárias para conseguir os ganhos rápidos que sejam notórios aos olhos de todos.

Contexto Económico

É essencial observar o contexto económico da economia santomense e das suas Finanças Públicas, quanto aos seus principais indicadores macroeconómicos e à sua evolução.

Enquadramento e Conjuntura Macroeconómica

São Tomé e Príncipe é um arquipélago de renda média-baixa que enfrenta desafios típicos de pequenos Estados insulares. É constituída por duas ilhas principais no Golfo da Guiné, com uma superfície de 1.001 km e é

¹ E-mail de contacto: cruz.jailson@gmail.com

administrativamente dividida em seis distritos, além da Região Autónoma do Príncipe (RAP). STP é uma democracia multipartidária e um Estado unitário, e a sua população total é de aproximadamente 200.000 pessoas, com 42,6 por cento da população com ou abaixo dos catorze anos. Em 2018, o rendimento nacional bruto *per capita* do país foi estimado em US \$3430 em paridade de poder aquisitivo (PPA), e o seu produto interno bruto *per capita* (PIB) foi de US \$1890. Como um pequeno país insular, STP caracteriza-se por: (i) uma pequena população, (II) uma pequena área terrestre, (III) afastamento; e (IV) um alto custo fixo de bens públicos — fatores que afetam a capacidade pública do país, o comércio, as contas fiscais e o desenvolvimento humano.

O efeito da pandemia de coronavírus e as medidas de bloqueio total para contê-la lançaram a economia mundial numa recessão severa e São Tomé e Príncipe não foi uma exceção. Isto representou a recessão mais profunda desde a Segunda Guerra Mundial, com a maior proporção de economias a experimentar declínio do produto *per capita* e estes eventos negativos continuam a impactar a economia de STP, até a presente data.

Ao mesmo tempo, os danos económicos causados pelo coronavírus contribuíram para uma desaceleração significativa do crescimento global em 2022 e alimentaram a inflação. Os preços dos combustíveis e dos alimentos subiram rapidamente, causando um duro golpe nas populações vulneráveis dos países de baixo rendimento. Após 2023, o crescimento global desacelerará para cerca de 3,3% no médio prazo. São essenciais iniciativas multilaterais para responder à crise humanitária, evitar maior fragmentação económica, manter a liquidez global, gerir problemas críticos de dívida, enfrentar as mudanças climáticas e acabar com a pandemia.

Gestão das Finanças Públicas

A Gestão das Finanças Públicas (GFP) está associada ao modo como o Governo santomense mobiliza e administra recursos públicos, bem como os efeitos de curto e médio prazo desses recursos sobre a economia e os cidadãos. A captação de recursos pelo Estado é feita principalmente por meio da tributação, isto é, a atividade governamental que visa subtrair coercitivamente uma parcela dos recursos da sociedade. Assim, um sistema de Gestão das Finanças Públicas coeso e forte é importante porque reforça a disciplina fiscal agregada, assegura que alocação estratégica de recursos esteja alinhada com as prioridades do país e do Governo, que a prestação de serviços ao cidadão seja eficiente.

O desempenho da GFP afeta os três principais resultados fiscais e orçamentais do governo, considerando a estrutura económica, política e administrativa específica do país, e destacando os principais pontos fortes e fracos

um sistema de Gestão das Finanças Públicas coeso e forte é importante porque reforça a disciplina fiscal agregada, assegura que alocação estratégica de recursos esteja alinhada com as prioridades do país e do Governo, que a prestação de serviços ao cidadão seja eficiente.

identificados no relatório que são suscetíveis de impactar o desempenho da GFP, ou seja, a disciplina fiscal, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços, apresentados a seguir:

A disciplina fiscal agregada é limitada devido às deficiências do mecanismo de controlos internos sobre as despesas durante a execução do orçamento e às previsões de receita e despesa irrealistas. As fraquezas das operações de tesouraria e a gestão de caixa, combinado com o baixo controlo das despesas e receitas das entidades extraorçamentais e das receitas e despesas extraorçamentais das entidades orçamentais e das empresas públicas, não permitem que as despesas sejam geridas dentro dos recursos disponíveis, resultando em importantes dívidas internas incontroladas.

Alocação estratégica de recursos: é fraca, pela ausência de uma ligação forte entre os planos estratégicos do Governo e o orçamento, pela falta de planos plurianuais e perspectivas de médio prazo na orçamentação de despesas e na abordagem orçamental dos programas, para se poder alcançar resultados consistentes com uma alocação estratégica de recursos.

Não existe nenhuma ênfase no quadro orçamental global, pela falta de análises e relatórios de alterações nas circunstâncias relacionadas com a estratégia orçamental e as implicações das alterações políticas. Uma melhor gestão

do investimento melhoraria as estratégias de captação e também de alocação estratégica de recursos, pois garantiria que a implicação de custos recorrentes do investimento seria faturada no processo orçamentário e os investimentos também seriam selecionados para gerar o melhor retorno.

Prestação eficiente de serviços: é impactada negativamente em STP, principalmente nos Setores da educação, saúde e agricultura, pelas (i) atuais insuficiências na licitação competitiva do sistema de aquisições, (ii) fraquezas das auditorias internas e externas, que não apoiam a responsabilização e a utilização eficiente dos recursos públicos, (iii) deficiências na integridade financeira e atrasos significativos na produção de demonstrações financeiras anuais e trimestrais consolidadas, enquanto (iv) a falta de metas anuais sobre os objetivos das realizações do Governo, de informações operacionais e financeiras, não publicação de metas e resultados de desempenho das instituições com autonomia administrativa e financeira, retira a eficácia a análises sobre o uso eficiente de recursos.

Segundo os 7 pilares da GFP em STP:

- Pilar I. Credibilidade do orçamento: A credibilidade do orçamento em STP é baixa devido ao resultado de estimativas pouco fiáveis sobre as receitas e sobre calendarização das despesas, impactadas pelas limitações de liquidez no Tesouro e as dificuldades na elaboração e a atualização de fluxo de caixa anual.
- Pilar II. Transparência das finanças públicas. A transparência é impactada pela baixa qualidade dos relatórios financeiros baseados em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos *standards* EFP 2014 e COFOG. A quantidade de operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros é alta e, assim, o governo não consegue ter uma visão completa da totalidade das receitas e despesas do Estado para todas as categorias das entidades orçamentais e extraorçamentais.
- Pilar III. Gestão de ativos e passivos. Falta um processo integrado e inclusivo para a gestão dos ativos e passivos do Estado, atualmente realizado pelo meio de uma monitorização ineficiente do risco fiscal pelo governo central e por um programa de investimento público baseado em critérios não claramente definidos para a análise da sua rentabilidade e a sua priorização e sem mecanismos formais e claros para a monitoria da execução física e financeira.
- Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas. A capacidade de elaboração das previsões macroeconómicas é reduzida, com as previsões efetuadas pelo BCSTP (Banco Central de São Tomé e Príncipe) e MPFEA (Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul) que consideram os indicadores macroeconómicos de PIB e inflação, faltando a consideração sobre as taxas de câmbio

e taxas de juros. As projeções contemplam somente o ano orçamental seguinte e não são públicas. A capacidade do Governo para desenvolver estratégias fiscais é limitada, assim como é limitada a capacidade de análise dos impactos fiscais de políticas (ou as suas alterações) de despesa e/ou de receita.

Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento. A administração das receitas é enfraquecida pelas limitações da Direção dos Impostos e das Alfândegas, relativamente à clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes, à falta de informação prática sobre as vias e procedimentos de recurso das decisões da administração fiscal, a baixa abrangência do quadro de gestão do risco da receita, e as limitações na auditoria e investigação da receita e na monitorização da receita em atraso. A contabilização da receita é baseada em processos eficazes, com transferência das receitas cobradas na CUT num prazo máximo de 24 a 48 horas, impactadas negativamente pelas fraquezas na reconciliação das contas da receita.

Pilar VI. Contabilidade e relatórios. A contabilidade e os relatórios financeiros são baseados em dados financeiros com uma integridade relativamente reduzida devido à inexistência de procedimentos completos para a reconciliação das contas bancárias, das contas provisórias e das contas de adiantamento e também à ausência de procedimentos documentados para o acesso ao SAFE — e para a análise dos registos de auditoria.

Os relatórios financeiros trimestrais contêm a informação básica sobre a execução do orçamento com uma análise da evolução dos principais agregados. Todavia, o seu alcance é diminuído por não conterem informações de instituições com autonomia administrativa e financeira e por não serem publicados em prazos iguais ou inferiores às boas práticas, retirando eficácia à sua análise. Também os relatórios financeiros anuais são impactados pelas mesmas limitações que os relatórios financeiros trimestrais, pelos atrasos na consolidação dos dados para a elaboração da CGE (Conta Geral do Estado) e com as limitações da não utilização das normas internacionais de contabilidade IPSAS.

Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa. A fiscalização e auditoria externa da CGE são realizadas pelo Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional. No entanto, o grau de cobertura das auditorias, o prazo de submissão do relatório e parecer do Tribunal de Contas à Assembleia Nacional não está de acordo com as melhores práticas. Embora, o quadro legal garanta a independência e a autoridade do Tribunal de Contas para a análise e controlo da legalidade das

despesas públicas, as limitações do teto orçamental disponibilizado e as limitações na sua execução derivadas das disponibilidades de tesouraria atribuídos a esta instituição durante o ano económico, reduzem a amplitude dessa independência.

Pontos Fortes e Pontos Fracos

A transparência das finanças públicas é conseguida por meio de uma classificação orçamental abrangente, com a transparência de todas as receitas e despesas governamentais, incluindo transferências intergovernamentais, informações publicadas sobre o desempenho da prestação de serviços e acesso pronto à documentação fiscal e orçamental.

Quanto aos requisitos legais para a participação pública na gestão orçamental, embora a participação pública tenha recebido uma atenção limitada na primeira geração de normas de transparência fiscal, é cada vez mais aceite que a participação pública, tanto no desenvolvimento como na implementação de políticas fiscais, pode reforçar a responsabilidade pela gestão financeira pública. A participação pública ao longo do ciclo orçamental, vista como fator estratégico para o bom desempenho do governo, poderia realizar-se em quatro áreas:

- › Preparação orçamental e aprovação legislativa;
- › A prestação de serviços públicos;
- › A avaliação e implementação de projetos de investimento público;
- › Processos de supervisão (revisão legislativa e instituição de auditoria suprema).

Este envolvimento público pode ser avaliado através de vários indicadores do PEFA, como os planos de desempenho e avaliação para a prestação de serviços, a gestão do investimento público, a elaboração orçamental, ou seja, o *feedback* público para alguns programas estratégicos e as auditorias internas e externas.

A transparência orçamental depende da facilidade de acesso do público às informações sobre os planos, a situação e os resultados da execução orçamental. O escopo e a pertinência das informações disponíveis ao público influenciam a capacidade deste em se engajar em discussões com o governo e compreender como os recursos públicos são utilizados. O acesso a esta informação permite uma melhor afetação de recursos ao reforçar o diálogo entre o governo e as partes interessadas sobre as políticas públicas, mas também melhora a prestação dos serviços. Esta avaliação é feita recorrendo a 5 (cinco) elementos básicos e 4 (quatro) elementos suplementares da grelha de avaliação PEFA.

A transparência na alienação de ativos é a avaliação dos procedimentos de transferência e alienação de ativos, estabelecidos por legislação,

que a participação pública, tanto no desenvolvimento como na implementação de políticas fiscais, pode reforçar a responsabilidade pela gestão financeira pública.

regulamentação ou procedimentos aprovados. Examina se a informação sobre as transferências e alienações é fornecida ao órgão legislativo ou ao público. Os regulamentos de gestão do património do Estado, bem como demais legislações relativas às empresas públicas, estabelecem regras para os procedimentos de transferência e alienação de ativos, que são competitivos e transparentes.

A informação financeira produzida ao nível do governo central é baseada num plano de contas/classificador orçamental, que sustenta a elaboração do orçamento, a execução orçamental e a elaboração dos relatórios financeiros baseados em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos *standards* definidos, enquanto os relatórios de execução trimestrais não utilizam completamente estes classificadores (pontuação C). A lisibilidade da proposta do orçamento é reduzida pelo facto de se disponibilizar um conjunto de informações limitado (pontuação D). Tendo em conta as operações orçamentais do Governo central não contabilizados nos relatórios financeiros e das operações extraorçamentais dos institutos e fundos do Estado, o Governo não consegue ter uma visão completa da totalidade das receitas e despesas do Estado em todas as categorias das entidades orçamentais e extraorçamentais (pontuação das transferências do governo central para os governos subnacionais (Autarquias Locais) tem um quadro legal que define regras transparentes que todavia não são utilizadas, enquanto a informação sobre as transferências é transmitida aos governos subnacionais após a elaboração dos seus planos orçamentais e a apresentação das suas propostas de Planos Económicos e Sociais reduzindo assim a capacidade das Autarquias Locais em desenvolver os seus planos de investimentos de forma adequada (pontuação). As informações sobre o desempenho da prestação de serviços são estruturadas e com relatórios próprios para este fim, destacando-se as boas práticas implementadas no Setor da saúde. No entanto, somente a metade dos Setores envolvidos na prestação de serviços estabelecem

metas e resultados esperados, dificultando também a monitorização e avaliação do desempenho, do mesmo modo que não são realizadas avaliações independentes sobre a prestação de serviços. O acesso do público à informação orçamental, sobre os planos fiscais, posições e desempenho do governo é reduzido pelo facto de apenas 3 dos 5 elementos de informação básicos e 1 dos 4 elementos adicionais de informação serem disponibilizados.

Proposta de Melhorias

Tendo em conta os desafios identificados no diagnóstico sobre as finanças públicas realizado em 2019 e a imperiosa necessidade de clarificação dos conceitos das finanças públicas, os seus processos e cadeia de valores, bem como a definição de finanças Públicas, existe necessidade de adoção de uma visão das finanças públicas assente em Macro Objetivos claros e integradas na estratégia de reforma da gestão. Para tal, é requerida a adoção das boas práticas internacionais, como as estabelecidas no Código de Transparência Fiscal do FMI, e do International Public Sector Accounting Standards Board (IPSAS), ou Normas Internacionais de Contabilidade aplicada ao Setor Público:

- › Identificação dos objetivos específicos, ou Medidas, para melhor estabelecer as responsabilidades e facilitar a monitoria da implementação das ações corretivas;
- › Elaboração de uma Matriz de medidas e ações da Reforma das Finanças Públicas, associados às Direções do Ministério das Finanças e outros organismos do Estado, conforme a estratégia de reforma da Gestão das Finanças Públicas 2020 – 2023;
- › Melhoria da fiabilidade orçamental, reforço da responsabilização financeira pública e gestão, construção da capacidade estatística, e melhoramento do quadro para o registo de propriedade; Fortalecimento institucional, extensão da base de imposição e a governança das empresas públicas (projeto do BM);
- › Melhoria das previsões de receitas e despesas, gestão de caixa, cobrança de receitas e gestão da dívida, bem como contenção de despesas de folha de pagamento e pagamentos atrasados do Setor público para a companhia de eletricidade.
- › Fortalecimento do sistema SAFE-e para elaboração de orçamentos, gestão de recursos humanos, compras, gestão de ativos e controle interno, bem como para o fortalecimento do sistema de arrecadação de receita.
- › Fortalecimento e continuação do apoio financeiro do projeto Pro-PALOP a RGFP (reforma de gestão das finanças públicas).

Criação de uma autoridade tributária resultante da fusão das áreas de imposto e das alfândegas a favor de uma gestão integrada para aumentar a coleta de receita e o registo dos contribuintes mediante um número único de identificação tributária.

Melhorar o controlo das assinaturas de contrato fora do sistema, sem consolidação dos compromissos assumidos, não tendo informação antecipada das necessidades de caixa.

Apresentação do OGE uma perspetiva plurianual, tomando em consideração os diversos riscos fiscais do Setor público.

Conclusão

A Gestão das Finanças Públicas é composta pelas políticas que instrumentam o gasto público e os impostos. É muito importante o seu papel na sociedade, pois o Estado, para cumprir as suas funções de promover o bem-estar da sociedade, precisa realizar despesa pública que deve ser custeada pela receita pública. Portanto, a boa qualidade da Gestão de Finanças Públicas constitui um fator fundamental para a eficácia e eficiência na mobilização, alocação e utilização dos recursos financeiros públicos.

Bibliografia

- International Monetary Fund. (2021). International Monetary Fund - Homepage. IMF. <https://www.imf.org/en/Home>
- Homepage | Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). (n.d.). [Www.pefa.org](http://www.pefa.org). <https://www.pefa.org/>
- Despesas públicas e Responsabilidade financeiras “PEFA” 2019 STP
- Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul da República Democrática de São Tomé e Príncipe. (n.d.). [Www.financas.gov.st](http://www.financas.gov.st). Retrieved October 17, 2022, from <https://www.financas.gov.st/>
- Estratégia de Reforma de Gestão das Finanças de STP 2020–2023
- World Bank. (2022). World bank group - international development, poverty, & sustainability. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/home>
- Paulo Trigo Pereira. (2022). Economia e Finanças Públicas - 6.ª Edição Revista e atualizada