

Processo Orçamental na Administração Pública: Guiné-Bissau

Autores¹

**BEDANHOBNA NA SALÚ, CÉSAR FRANCISCO CONDOM,
JOSÉ CARLOS ABASSE EMBALÓ E
WILSON SANTOS BANCESSI**

Introdução

A atividade financeira do Estado propõe-se à satisfação das necessidades coletivas e concretizada em receitas e despesas. (Santos, R. T., 2011, p. 21). A atividade financeira pública, que sustenta a intervenção do Estado, é reveladora das opções políticas de concretização dos direitos que sustentam o Estado social de direito. (Menezes, A. S. 2022).

Segundo R. T. Santos, o âmbito do objeto de Finanças Públicas, cinge-se a duas atividades fundamentais: Gestão dos dinheiros públicos e Controlo dos dinheiros públicos. Porém, o direito financeiro regula a obtenção, gestão e dispêndio de meios financeiros públicos, enquanto o direito orçamental determina regras de elaboração, execução e controlo do Orçamento do Estado. (Feio, D. M. G. T. *et al.*, 2017)

Para Malomar, os critérios das convergências da UEMOA, definem que os países membros devem enquadrar a sua atividade financeira em dois níveis:

Primeiro nível:

- I. saldo orçamental de base relativamente ao PIB $\geq 0\%$;
- II. inflação inferior a 3%;
- III. não acumulação dos atrasados de pagamento internos ou externos do Estado no período corrente;
- IV. peso da dívida interna e externa em relação ao PIB $\leq 70\%$.

¹ E-mail de contacto: cesarcondom@gmail.com

Segundo nível:

- I. massa salarial $\leq 35\%$ das receitas fiscais;
- II. investimentos públicos financiados pelos recursos próprios $\geq 20\%$ das receitas fiscais;
- III. déficit exterior corrente excluindo os donativos em relação ao PIB ≤ 5 ;
- IV. carga fiscal atinge ao menos 17% do PIB.

Para esse efeito são elaborados orçamentos, para definir como serão geridos os recursos públicos, alinhado com as grandes opções políticas do Governo, e controlar a respetiva execução e prestação de contas, com intuito de avaliar as metas alcançadas.

Os autores (Feio, D. M. G. T. *et al.*, 2017), definem o Orçamento do Estado como um documento único, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República (AR), e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano.

O processo orçamental é um procedimento de preparação e enunciação do Orçamento Geral do Estado, seguimento das metas definidas e objetivos traçadas nas grandes opções. O Orçamento é um documento preparado e apresentado pelo poder executivo, ao qual compete ilustrar e implementar o seu programa de governação, definindo as estratégias, que permite alcançar os objetivos pré-estabelecidos dentro dos limites, isto é, um dispositivo de travão que exclui o Governo de aplicar outras iniciativas em matéria orçamental, assim como a ANP não deve intervir na execução orçamental, quer através da redução de receitas, quer do aumento de despesa, sem previsão de uma compensação correspondente, pois colocaria em risco o trabalho de execução orçamental. (Barros, O. G. 2022)

O orçamento demonstra como serão alcançados e aplicados os recursos públicos, que os cidadãos colocam à disposição do Estado, para melhoria das condições de vida das populações. A sociedade espera que o Orçamento seja gerido de forma eficiente, económica e eficaz, a fim de reduzir a desigualdade social e estimular o desenvolvimento económico.

O orçamento público é um instrumento da gestão pública, utilizado pelo governo para organizar os seus recursos financeiros e definir onde serão gastos.

Então, o processo orçamental do Estado está relacionado com o seu planeamento e orçamentação. Por isso, começa com os planos estratégicos, o que constitui a primeira fase, depois os planos operacionais relacionados com os serviços para a sua execução, acompanhamento e controlo orçamental, trata-se de um processo complexo e escrituração contabilística.

A nível de orçamentação, existem 4 fases importantes no ciclo de vida de Orçamento Geral do Estado: Elaboração, Aprovação, Execução e Prestação de Contas (elaboração da CGE).

A primeira etapa, deve seguir e respeitar princípios constitucionais e orçamentais, normas e procedimentos legais aplicáveis a nível nacional, sub-regional e internacional ou a nível bilateral, convencional, ou conforme os mencionados pelos financiadores e doadores. Por isso, a Direção-Geral do Orçamento (DGO) define as regras que orientam as entidades na elaboração do orçamento, por meio de uma circular.

Segue-se a submissão dos projetos de orçamentos das entidades da Administração Central, contrato técnico entre a DGO e entidades, para que sejam controlados pela DGO, que prepara um relatório preliminar, conforme as submissões dos projetos das entidades à disposição da tutela, para efeito de análise e decisão.

As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional. A decisão de despesa pública deve ter por base uma análise custo/benefício, percebendo em que medida o investimento público é o meio mais adequado para satisfazer uma necessidade. (Barros, G. O. 2022).

As receitas públicas merecem especial atenção, na identificação das receitas efetivas e não efetivas, visto que têm grande impacto na elaboração dos futuros orçamentos. O primeiro aumenta o património do Estado e o segundo apenas altera a composição desse património. Por isso, as receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica. O orçamento das receitas é um simples cálculo ou estimativa: as cobranças são sempre incertas, pois tudo dependerá de circunstâncias futuras. Mas quanto ao orçamento das despesas já não é, nem pode ser, assim. As verbas nele inscritas correspondem às importâncias previstas que os serviços precisam de gastar. Por conseguinte, os serviços não poderão fazer despesas de montante superior ao dos créditos orçamentais. As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização de despesas. (Feio, D. M. G. T. *et al.*, 2017)

Entretanto, isso aumentaria a confiança e credibilidade dos gestores públicos perante a população demonstrando grandes opções políticas a médio e longo prazo, tendo sempre presente o custo-benefício nas ações prioritárias do governo, com maior participação dos envolvidos no processo. Então, esse documento, deve ser acessível e disponível para os cidadãos, com informações claras, compreensíveis e com uma imagem verdadeira e apropriada das finanças públicas. Depois, o orçamento deve ser remetido ao órgão deliberativo para efeito de análise, discussão, votação na generalidade ou na especialidade (proposta a proposta), eventual avocação de propostas e votação final e, por fim, aprovação. Esta ação participativa dos representantes do povo, merece maior atenção e contribuição, com intuito de alinhar as metas com as necessidades prioritárias e promotores do crescimento e desenvolvimento económico, assim como atrair o investimento estrangeiro, responder às demandas do setor privado, garantir a segurança nacional e justiça social.

O Orçamento do Estado guineense é um documento tradicional ou clássico, baseado essencialmente na previsão de receitas e despesas anuais.

Portanto, deve ser avaliado o impacto das grandes opções políticas definidas, assim como dos resultados alcançados, para assegurar a continuidade da implementação de ação governativa, tendo em conta aos princípios e regras orçamentais clássicos da unidade, especificação, não compensação, universalidade e não consignação, também em termos não clássicos, relacionado com equilíbrio, estabilidade e transparência orçamental e equidade interjacional.

Por último, deverá ser promulgado pelo Presidente da República e divulgado no Boletim Oficial e outros canais de comunicação.

Existe uma tripla fiscalização de Orçamento Geral do Estado:

- › Administrativa;
- › Política;
- › Jurídica.

A primeira fiscalização é reservada ao órgão do controlo interno, o qual compete os serviços administrativos de administração pública, definidos em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram, é composto por 3 (três) níveis, a saber:

- › Controlo operacional;
- › Controlo setorial;
- › Controlo estratégico.

O Controlo operacional são os procedimentos e normas existentes nas entidades, enquanto o setorial é reservado aos órgãos do controlo interno existente dentro das entidades, como caso das diversas inspeções gerais nos diferentes ministérios. Por último, o controlo estratégico, a Inspeção Geral de Finanças (IGF), supervisiona os órgãos operacionais e os setoriais, ela atua como órgão externo perante outros ministérios.

Também, a Direção-Geral do Orçamento (DGO) tem o papel fundamental no controlo interno da execução orçamental, como a Inspeção Geral de Finanças, pois contribuirá para melhoria da decisão político-económica e credibilidade financeira do Estado, ainda consistência à execução da política orçamental.

A segunda fiscalização é reservada ao controlo político e jurídico, que são órgãos de controlo orçamental externo.

A Assembleia da República exerce o controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e efetiva as correspondentes responsabilidades políticas, nos termos do disposto na Constituição, no Regimento da Assembleia da República, na presente lei e na demais legislação aplicável. (Santos, R. T. (2011))

O Controlo político é feito pelo ANP através do controlo prévio (análise, discussão, votação e aprovação de Orçamento Geral do Estado), controlo no momento da execução orçamental e controlo *ex-post*, assistida pelo Tribunal de Contas (TC), na aprovação da Conta Geral do Estado.

Também essa ação de fiscalização externa se encontra sob jurisdição do Tribunal de Contas, órgão jurisdicional que atua previamente, concomitante e posteriormente no controlo da execução orçamental, para apreciar a legalidade, bem como a economia, eficiência e eficácia da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efetuado nos termos da respetiva legislação, sem prejuízo dos atos que cabem aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências. (Santos, R. T., 2011)

As finanças públicas são um órgão do Estado designado para gerir recursos públicos, no que diz respeito afetação dos bens e serviços para a satisfação das necessidades coletivas, obedecendo às regras e princípios subjacentes à atividade financeira do Estado, contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e o reforço da credibilidade financeira do Estado.

A alteração do Orçamento do Estado advém de recomendações por parte dos deputados e proposta do governo a ser apresentado ANP para efeito de autorização.

Processo Orçamental - Enquadramento legal

O Governo é o órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau, conduz a política geral segundo o seu programa aprovada pela Assembleia Nacional Popular, conforme estipulado no Capítulo V, números 1 e 2 do art.º 96 da Constituição da República da Guiné-Bissau. Também, compete o Governo preparar o Plano de Desenvolvimento Nacional e o Orçamento Geral do Estado e assegurar a sua execução. (Capítulo V, alínea c), número 1 do art.º 100 da Constituição da República da Guiné-Bissau.

O Orçamento do Estado guineense é um documento tradicional ou clássico, baseado essencialmente na previsão de receitas e despesas anuais. Importa

referir que, em termos estratégicos, não se pode limitar o Orçamento num ano, devido aos planos plurianuais das obrigações contratuais assumidas pelo Estado para melhor gerir as contas públicas a médio e longo prazo, embora o princípio de anualidade diga que devem ser incluídas todas as receitas e despesas, independente do período a que se refere.

O Ministério das Finanças é o departamento governamental incumbido de formular, propor, coordenar e executar as políticas do Governo em matéria de gestão das finanças do Estado, nos domínios do orçamento, sistema fiscal, tesouro, património, privatizações, seguros e sistema financeiro descentralizado, bem como as políticas dirigidas às atividades económicas e à implementação das políticas de integração regional. O Ministério das Finanças tem, igualmente, por missão conceber, executar, avaliar as políticas dirigidas às atividades económicas, assim como as políticas horizontais visando o crescimento económico e promoção de investimento, gerador de valor acrescentado nacional, da qualificação dos recursos humanos e a competitividade. O Ministro das Finanças é ordenador das despesas e receitas do Orçamento Geral do Estado (OGE) e das contas especiais do Tesouro, nos termos da lei.

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

A Nota de Enquadramento (Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada em 2016 pelo Conselho de Ministros) reflete, de forma exaustiva, as grandes tendências macroeconómicas de médio prazo e igualmente, fornece propostas de orientações no capítulo de conceção de políticas públicas cujos efeitos revelam-se pertinentes no processo de elaboração de políticas económicas adequadas ao desenvolvimento sustentável. Segundo a Nota, a economia guineense tem estado a evoluir numa dinâmica caracterizada pelos esforços de retoma do programa de assistência com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelas incertezas no mercado nacional ligadas a conjuntura política nos últimos tempos.

Crescimento Económico e Inflação (2018 – 2020)

De acordo com as previsões constantes deste documento, a taxa de crescimento registará uma queda de 4% em 2020 para se situar em 1,5%, contra 5,5% registado em 2019 e 3,8% em 2018 respetivamente, com uma média de 3,6% nos três anos. Essa queda tem a ver com a perda da dinâmica das exportações nacionais da castanha de caju.

Essa evolução do PIB está longe de corresponder ao valor desejável para fazer face aos desafios relacionados ao combate à pobreza nas suas múltiplas

dimensões, mediante melhoria de acesso aos serviços básicos, da criação de mais oportunidades de rendimentos e de emprego.

A contração do PIB explica-se pelo fraco desempenho em quase todos os setores da economia decorrente, particularmente, da queda de 10% do valor estimado da produção e da exportação da castanha de caju, que representa mais de 90% das exportações do país (em 2018) e dos efeitos nefastos da pandemia COVID-19. As medidas de prevenção em vigor terão impacto sobre a campanha de comercialização e exportação da castanha de caju, afetando cerca de 80% da população, igualmente, na arrecadação das receitas para o tesouro público.

Setor primário: os 5,4% de crescimento previstos para o setor, contra 7,1% em 2019 e 4,5% em 2018, serão determinados pelo subsetor de caju e pela agricultura de subsistência que poderá registar um aumento de 8,4% em relação ao ano anterior. Os subsectores da caça e da pecuária e floresta poderão registar um crescimento de 3,3% e 8,0%, respetivamente.

Setor secundário: apesar do aumento na produção de eletricidade e água, este setor vai decrescer em 5,8% em 2020 contra um crescimento de 2,4% em 2019 e de 8,9% em 2018.

Setor terciário: uma análise retrospectiva dos últimos 4 anos permite apurar que a queda prevista do crescimento neste setor para 2020, marcará uma rotura com a tendência registada no período de referência. Os reflexos do abrandamento no processo de comercialização e exportação da castanha de caju, serão fortemente sentidos em todas as rubricas, com maior destaque para os serviços financeiros. O crescimento moderado da administração pública não será suficiente para inverter o recuo de - 3,9% perspetivada para 2020 contra 4,3% correspondente ao registo de 2019.

Para o ano de 2018, a taxa de crescimento foi a mesma de 4,3%, a de 2019, explicada pela queda no setor de comércio (-8,4%) e um abrandamento nas atividades de transportes, com um crescimento de 7,2%.

Dívida Pública da Guiné-Bissau de 2018 a 2020

A dívida pública da Guiné-Bissau está a evoluir num ritmo crescente, pelo que precisa ser reajustada em relação ao risco de sobre-endividamento, que passou de baixo para moderado ao longo dos últimos três anos, ou seja, saiu de 53,53% para 71,70% do Produto Interno Bruto em 2018 a 2020 respetivamente. Essa evolução é influenciada essencialmente pelo incremento da dívida interna, particularmente a nível das emissões de títulos de tesouro no mercado regional da UEMOA. Também, a instabilidade política afetou bastante a concretização da receita tributária, assim como a receita aduaneira, o que teve uma grande reflexão na realização da despesa pública, e condicionaria o Governo a recorrer junto das instituições financeiras para contrair as dívidas.

É bom realçar que a dívida pública da Guiné-Bissau, refere-se a dívida do Estado propriamente dito, mas não dos seus municípios e instituições.

De facto, em 2018, havia um clima de alta tensão entre a Presidência da República e o Governo, o ambiente não proporcionava condições ao governo para implementação das políticas públicas conforme definido no programa do governo, que após sucessivas intervenções da comunidade internacional na busca de uma solução pacífica, dos Acordos de Conacri e Cimeira dos Chefes do Estado da CEDEAO, resultou na nomeação do senhor Aristides Gomes como Primeiro Ministro, que também acumulava a pasta do Ministério das Finanças. A principal tarefa do Governo era a realização das eleições legislativas marcada para novembro de 2018 e o cumprimento do programa rubricado com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Para concretizar esses desígnios, o Governo assume o compromisso de observar, entre outros, os princípios básicos de conduta, segundo Resolução n.º 02/2018, 19 de junho, da sessão ordinária da Assembleia Nacional Popular:

- › Prestação de contas;
- › Autorresponsabilização;
- › Utilização racional dos bens públicos;
- › Combate à corrupção, à delinquência e à criminalidade.

Segundo o comunicado de imprensa realizada pelos Técnicos do Fundo Monetário Internacional em 10 de maio de 2019, demonstra que a situação orçamental da Guiné-Bissau continua sob *stress*, devido a despesas muito mais elevadas do que o previsto, o défice público em início do mesmo ano ultrapassou significativamente a meta do projeto de orçamento. Também o défice foi superior ao período homólogo de 2018, ano em que se estima ter atingido 5,1% do PIB, numa base de compromissos. Simultaneamente cresceram as pressões sobre o financiamento, resultando num crescente saldo de contas por pagar.

O cancelamento do resgate bancário de 2015 condicionava o desenvolvimento do setor financeiro, que era necessário avançar com a resolução desse litígio para promover a estabilidade financeira e crescimento a longo prazo.

Relativamente ao espaço comunitário da UEMOA, este rácio estabeleceu em 24,0% em 2019 contra 19,4% em 2018 no Benim, 22,8% contra 21,4% em Burkina Faso, 25,9% contra 23,6% na Costa de Marfim, 40,5% contra 34,3% na Guiné-Bissau, 23,5% contra 24,1% no Mali, 25,4% contra 24,3% no Níger, 53,5% contra 47,7% no Senegal, 17,7% contra 15,2% no Togo.

Entretanto, o Senegal e a Guiné-Bissau apresentam os rácios mais elevados da dívida pública, em detrimento dos outros países, tanto em 2018, assim como em 2019.

Nos Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa (PALOP) alguns países integrantes já vinham com os rácios elevados desde 2018.

De acordo com as Perspetivas Regionais do FMI sobre África Subsariana, abril 2021, a COVID-19 teve grande impacto no saldo orçamental dos PALOP, que os obriga a aumentar os rácios da dívida pública em relação ao PIB.

Em 2020 foi o período que a Covid-19 atingiu os PALOP, então, Angola é o país mais afetado com 20%, comparativamente com ano 2019, seguido de Moçambique (18,8%) e Cabo-Verde (14%). A Guiné-Bissau posiciona-se no quarto lugar, com 11,2% e São Tomé e Príncipe (8,3%) no último.

Nacionalmente, o país enfrenta uma enorme dificuldade para restabelecer a situação da dívida.

Se fizermos uma comparação entre a receita fiscal e o pagamento dos serviços da dívida, notamos o peso da dívida em relação a estas receitas. A situação económica é extremamente débil, pois o governo continua a apresentar uma situação desfavorável, visto que o Estado não consegue honrar as suas obrigações financeiras junto dos parceiros internos, como os externos. Comparando os indicadores, apenas a nível da dívida interna, no que diz respeito as autoridades monetárias que apresentam uma redução da dívida de 110,56 mil milhões em 2018 para 94,63 mil milhões em 2020, os restantes continuam a aumentar.

A dívida externa apresentada demonstra a incapacidade dos sucessivos governos na gestão dos recursos públicos. Portanto, isso reduz a confiança dos investidores estrangeiros e diminuirá a capacidade produtiva do Estado, até pode originar o aumento do desemprego e inflação na economia do país. Segundo as informações do Boletim Estatístico da dívida pública da Guiné-Bissau, em 2020, o BOAD, IDA, FAD, Índia e Kuwait representam mais de 85% da dívida externa.

Por outro lado, a nível interno, os títulos públicos emitidos pela Direção-Geral do Tesouro para suprir necessidades internas, sobretudo os custos com o pessoal, relativamente aos pagamentos dos atrasos salariais nos Ministérios da Educação e Saúde, continuam a apresentar grande impacto na execução orçamental. Tudo isso, merece atenção do Estado, na gestão dos recursos públicos, para posicionar perante as necessidades coletivas prioritárias que podem ajudar a dinamizar o crescimento económico, quanto à transparência orçamental e sustentabilidade das finanças públicas.

Quando o Estado não consegue controlar a sua dívida, isso reflete negativamente na vida das populações e na sua imagem no contexto internacional. Então, deverá elaborar uma cartografia dos riscos na gestão da dívida pública, que permite identificar os riscos e os seus impactos, para posteriormente estabelecer as medidas de controlo interno para reduzir ou prevenir a continuidade dessa prática.

Elaboração e Aprovação do Orçamento Geral do Estado

O Processo da preparação e elaboração do Orçamento Geral de Estado na Administração Pública guineense, assenta em dois princípios legais que são Lei n.º 1/2015 de 5 de março, Código de Transparência na gestão das Finanças Publicas na UEMOA, e Lei n.º 2/2015 de 5 de março, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Nesta perspetiva, o referenciado código de transparência define os princípios e as obrigações que os Estados-membros devem respeitar, na sua legislação como nas suas práticas, tanto para a gestão dos fundos do Estado como também para os fundos das outras administrações públicas.

No entanto, o processo da elaboração da proposta de Orçamento Geral do Estado inicia com Conselho de Ministros que avalia as projeções macroeconómicas; analisa a política fiscal; define os objetivos e as regras fiscais e estabelece as prioridades do Governo. Isto ocorre nos meses de janeiro e fevereiro.

No mês de março, o Comité de enquadramento macroeconómico, elabora o quadro macroeconómico, que se consubstancia na previsão das receitas por administração tributária. O Ministério das Finanças emite uma Nota Circular que estabelece os indicadores macros, os *plafonds* para a previsão das receitas e fixação das despesas e o calendário de Preparação do novo ciclo orçamental. A Direção-Geral do Orçamento propõe diretrizes e normas que orientam e conduz o processo de elaboração, depois analisa as receitas e as despesas, por último, consolida a proposta orçamental.

Ministérios setoriais elaboram a proposta de programas ou ações, com seus indicadores, a proposta de alocação é feita com base nas prioridades e os limites (*plafonds*) pré-estabelecidos.

A Direção-Geral do Plano, juntamente com a Direção-Geral da Dívida Pública, analisam a sustentabilidade da dívida pública e programação de endividamento, vencimentos e juros da dívida.

A Proposta de Orçamento do Estado, discutida e aprovada em Conselho de Ministros, é composta por três partes essenciais: Lei de Orçamento, Relatórios de Apresentação (que inclui Notas de Enquadramento Macroeconómico, os Relatórios de Execução Orçamental, Perspetivas Macroeconómicas) e Anexos, que incluem a Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE).

Na segunda fase, a proposta do Orçamento Geral de Estado é depósito na Assembleia Nacional Popular, acompanhado dos anexos necessários para efeito de análise, discussão e aprovação. Esta ação participativa dos representes do povo, merece maior atenção e contribuição, com intuito de alinhar as metas com as necessidades prioritárias e promotores do crescimento e desenvolvimento económico, assim como atrair o investimento

a dívida pública da Guiné-Bissau, refere-se a dívida do Estado propriamente dito, mas não dos seus municípios e instituições

estrangeiro, responder às demandas do setor privado, garantir a segurança nacional e justiça social.

Portanto, devem ser avaliados os impactos das opções políticas definidas, assim como dos resultados alcançados, para assegurar a continuidade da implementação de ação governativa.

Então, esse documento, deve ser acessível e disponível para os cidadãos, com informações claras, compreensíveis e, com uma imagem verdadeira e apropriado das finanças públicas.

Execução do Orçamento Geral do Estado

A problemática da gestão do Orçamento Geral de Estado na Guiné-Bissau constitui sempre objeto de debate político e académico com os parceiros.

É de salientar que, em 2019, o Orçamento Geral do Estado foi baseado em duodécimos, comportando o mesmo montante referenciado no ano 2018, por não ser aprovado pela Assembleia Nacional Popular.

De 2018 a 2020, a nível da execução orçamental, o Estado não conseguiu atingir os montantes projetados na arrecadação da receita, embora houvesse uma evolução de 4,3% em 2019, comparativamente ao ano 2018. Mas, em 2020, teve uma queda de -3,1%, em detrimento do ano 2019.

A nível da despesa, para suprir as necessidades sociais e cumprimento das obrigações com terceiros, de 2018 para 2019, teve um aumento de 11,4%, devido aumento significativo das despesas correntes. Enquanto, no ano seguinte (2020), registou novo aumento correspondente a 20,3%, também condicionado pelas despesas correntes, assim como as despesas de capital.

Portanto, durante os períodos analisados, concluiu-se que Orçamento Geral do Estado guineense foi sempre deficitário, com saldos globais negativos, contrário do princípio do equilíbrio orçamental.

Défice Orçamental

De 2018 a 2020, a Guiné-Bissau registou défices orçamentais estruturais, os impostos e demais receitas não cobriram as despesas, ou seja, o governo gasta mais do que arrecada.

Esse saldo deficitário teve impacto negativo na economia do país, sobretudo nos setores sociais (Educação, Saúde e infraestruturas).

Segundo o Relatório de Execução Orçamental de 2018, produzido em junho 2019, pelo Ministério das Finanças, orçamento do Estado registou um défice de 24.638 milhões de FCFA, o que se traduz num resultado negativo de 34.872 milhões de FCFA face ao registado em igual período de 2017 (10.234 milhões de FCFA). Essa situação derivou do aumento da massa salarial no valor de 12.022 milhões de FCFA, as outras despesas correntes em 5.665 milhões, e de aquisições de bens e serviços em 5.142 milhões de FCFA. Ainda, a receita teve uma queda de 1,1%, por razão de não recebimento do apoio orçamental e redução dos donativos aos projetos do desenvolvimento, acima de tudo a queda do preço de castanha de caju ao produtor.

Enquanto, no ano 2019, a défice foi de 36.326 milhões de FCFA, o que resultou do acréscimo de despesas de 52,2% da transferência de administração central para outras entidades públicas e novamente aumento de 22,8% das despesas com o pessoal. Comparando com os dados de 2018, teve uma subida de 47% do défice orçamental.

Por fim, em 2020, o défice continuou a aumentar e foi registado um resultado negativo de 74.263 milhões de FCFA, devido à diminuição da receita em 3,2% e aumento da despesa em 17,4%, que teve impacto enorme do pagamento dos atrasos salariais nos ministérios da Educação e da Saúde.

Nesse período, a Covid-19 é um dos principais obstáculos na subida drástica do défice orçamental, que originou a paralisação das atividades económicas, nomeadamente o atraso na comercialização de castanha de caju, a instauração de Estado de Emergência, que motivou o enceramento temporário de muitas atividades, ainda isenções aduaneiras de alguns produtos essenciais, constituíram a razão pela queda da receita.

Os países estavam concentrados na procura da alternativa para combaterem esse fenómeno e reduzir a perda de vida humanas. Portanto, reduziu bastante a capacidade financeira do país e teve um impacto negativo na exportação do principal bruto que contribui significativamente na constituição do Produto Interno Bruto (PIB), a castanha de caju.

A Covid-19 afetou a economia mundial, particularmente, aqueles que apresentam baixos níveis de industrialização, onde a economia do país é fortemente dominada pelo setor informal, com pouco rendimento e uma prática agrícola de subsistência.

Essa pandemia atingiu a Guiné-Bissau em 2020, nos momentos iniciais da comercialização da castanha de caju, a principal fonte de rendimento das famílias guineenses, facto que teve um impacto enorme no setor de atividade económica e social, devido a várias medidas implementadas pelo governo para combater o vírus e uma redução drástica do apoio externo, visto que os financiamentos foram direcionados mais para o setor de saúde.

Segundo as informações do FMI (2021), de abril, o saldo global da Guiné-Bissau registou uma queda de -9% do PIB, em 2020, contra -3,9% em 2019, devido aos efeitos da Covid-19, uma redução da receita e aumento da despesa para atender às necessidades sociais e investimento no setor da saúde.

Por outro lado, as sucessivas instabilidades políticas e militares foram responsáveis no desencorajamento do investimento estrangeiro no país, e isso afetou negativamente o setor privado e comprometeu a cooperação e apoio institucional a nível sub-regional e internacional.

Essa situação do défice, originada de má gestão orçamental, traduz um conjunto de compromissos financeiros, denominada dívida pública. Muitas vezes o país foi obrigado a contrair dívidas para obedecer ao critério do exercício orçamental, o que chamamos da dívida fundada. Também, por incumprimento das obrigações nos pagamentos de juros da dívida pública e próprio capital alheio, muitas vezes o Governo guineense, no quadro do regime jurídico da dívida, faz a renegociação bilateral ou através da assistência técnica da União Europeia (UE) ou Fundo Monetário Internacional, Banco Africano de Desenvolvimento, etc., para suprir as necessidades do financiamento.

Ao contrair dívida hoje, um Estado está a assumir o compromisso de vir a pagar capital e juros sobre essa obrigação, apropriado pelas atuais gerações, enquanto o sacrifício do pagamento irá caber às futuras gerações. (Barros, O. G. 2022).

Os efeitos do défice geram uma queda na capacidade de investimento, afetando negativamente o nível de produção, rendimento, limitando o crescimento económico e até poderá condicionar a situação do desemprego e inflação no país. Por outro lado, representa uma imagem negativa para o país no contexto internacional e irresponsabilidade financeira dos gestores públicos, que obriga o governo a contrair mais dívidas para cobrir o défice.

Prestação de Contas (Elaboração da Conta Geral do Estado)

A Prestação de Contas constitui a última etapa do processo orçamental, em que o Ministério das Finanças é a entidade responsável para a gestão do Orçamento do Estado. Também os serviços com autonomia administrativa e financeira e serviços e fundos autónomos têm o dever de prestar contas sobre a execução periódica do Orçamento, conforme regem os diplomas legais aplicáveis no país.

A Conta Geral de Estado (CGE) que o Governo apresenta à Assembleia Nacional Popular (ANP) / Tribunal de Contas, em obediência à Constituição (Art.º 85, al. m), é a retoma dos esforços que vêm sendo desenvolvidos no domínio da reforma das Finanças Públicas.

Não foi possível fazer uma análise da Conta Geral do Estado, devido à não publicitação e acesso ao referido documento, o que constitui a violação de um dos princípios do processo orçamental. Também, até este momento, não houve nenhum parecer do Tribunal de Contas, nem apresentação dos referidos documentos à Assembleia Nacional Popular (ANP), para efeito de análise e aprovação das contas dos anos 2018 a 2020, porque ainda se encontram na posse do Ministério das Finanças. Segundo informações do pessoal do Tesouro, essas Contas (2017 a 2020) foram elaboradas pela empresa FRAL Lda. (Francelino Lda.), e não pelo serviço da contabilidade da Direção-Geral do Tesouro e Contas Públicas (DGTCP).

O último parecer sobre a Conta Geral do Estado foi emitido em 2015, relativamente a 2010. Embora tenham sido elaboradas as contas gerais até ao ano de 2021, não existe divulgação, nem acesso ao parecer dos mesmos (2011 a 2021).

Constatações no Processo Orçamental

O Orçamento do Estado guineense é documento clássico, que faz a previsão anual das receitas e despesas, refletindo as grandes opções políticas na satisfação das necessidades coletivas. O Orçamento é elaborado sob a coordenação do Ministério das Finanças em sintonia com outros ministérios, apresentado e aprovado nos conselhos de ministros, posteriormente encaminhado para órgão político, sob assistência do órgão jurisdicional. A seguir é apresentado na plenária do parlamento para efeito de discussão, aprovação ou rejeição. A execução orçamental, apresenta sempre despesas elevadas com o pessoal, aquisições de bens e serviços, viagens e encargos com a saúde, em vez dos recursos serem aplicados no investimento público para aumento do património do Estado.

O Orçamento do Estado guineense na realidade tem uma dimensão política, visto que é um processo marcado por ciclos políticos e eleitorais, por interesses particulares através de *lobbies*. As contas públicas guineenses atingem dificilmente o ponto de equilíbrio, o aspeto fundamental para atividade financeira do Estado, quer dizer, respeitar o princípio do equilíbrio orçamental, concernente ao critério clássico. Até aplicação do princípio da execução orçamental por duodécimos muitas vezes não foi respeitado pelas entidades do Estado. Entretanto, no âmbito da execução orçamental, as receitas do capital financiam despesas correntes, isto é, os créditos bancários recorridos pelo Estado, através de emissão de títulos públicos, muitas vezes foram utilizados nas rubricas sem retornos, em vez de apostar no investimento para aumentar o património duradouro do Estado.

O Orçamento Geral do Estado guineense não comporta as verbas para segurança social, nem para os governos locais e regionais, exceto salário dos pessoais vinculados ao Comité de Estados e Administração. Um dos maiores problemas de orçamento do Estado guineense é o cumprimento da última etapa do processo orçamental, a elaboração da Conta Geral do Estado, onde se faz o registo sintético da execução do orçamento de um dado ano económico, ilustrar a situação de tesouraria e patrimonial, como também dos fluxos financeiros do Estado. As contas são apresentadas na ótica da contabilidade de caixa e de compromisso, o que não permite o Estado fazer uma análise profunda e real dos impactos macroeconómicos. Certamente, esse documento, após a sua elaboração, deveria ser enviado aos órgãos de controlo externo, o Tribunal de Contas para efeito do parecer e posteriormente reencaminhado para Assembleia Nacional Popular para análise, aprovação ou rejeição e publicação.

A instabilidade dos órgãos do controlo interno e externo incentivou o aumento da corrupção no seio de Administração Pública guineense, no que concerne desvio de recursos públicos e utilização do dinheiro do Estado para o interesse particular; por cima de tudo o incumprimento dos princípios, normas e procedimentos passaram a ser irrelevante devido à falta da justiça social. A ausência de uma conta única do tesouro é uma das situações que dificulta o controlo dos fluxos financeiros do Estado. Todas essas situações contribuíram, no aumento da corrupção na Administração Pública guineense, para que os envolvidos aproveitem para retirar o benefício particular em detrimento do Estado.

Conclusão

Quando o Orçamento Geral do Estado não comporta as necessidades dos governos locais e regionais, demonstra a violação do princípio de promoção

e sustentabilidade local e princípio da justa repartição dos recursos públicos. É através do OGE que o Governo obtém a autorização do Parlamento para a gestão dos recursos públicos, com vista ao desenvolvimento de atividades que visam obter resultados de política pública pré-definidas. Essa intervenção do controlo do segundo nível, é considerado como controlo setorial, no âmbito do controlo interno da Administração Pública. Entretanto, estão sujeitas ao outro nível do controlo, reservado à Inspeção Geral de Finanças e à Direção-Geral do Orçamento, órgão do controlo do Estado designados para analisar e avaliar como estão a ser geridos os recursos públicos, através de auditorias e outras ações de controle efetuadas para deteção de eventuais erros ou fraude que necessitam de uma atitude corretiva e preventiva.

Por último, as entidades públicas estão sujeitas as prestações de contas junto da tutela e para aprovação das contas, que posteriormente, serão integrados na Conta Geral do Estado, que será objeto de uma análise e avaliação por órgão jurisdicional e político, designados órgãos do controlo externo da Administração Pública, que culminará com a sua aprovação e publicação. É fundamental que todas as entidades do setor público administrativo apresentam os saldos globais nulos ou positivos, para a sustentabilidade das finanças públicas. Caso contrário, a má gestão orçamental resultará em défices que, posteriormente, traduzirão uma Dívida Pública para o país. A elaboração do Orçamento Geral do Estado deve comportar todas as dívidas que constituem a receita e despesa, como os proveitos e custos, independentemente do seu período de recebimento ou pagamento, para melhor consolidação do balanço patrimonial.

Portanto, o Estado tem de ter uma responsabilidade acrescida no momento da assunção da despesa. Se o Estado fica com um pagamento em atraso, isso vai contribuir para um aumento do défice orçamental. Então, uma política sustentável deverá evitar a falência do país e garantir a sua capacidade de suportar os encargos com o serviço da dívida, perspetivando a evolução a médio e longo prazo das despesas públicas, receitas públicas e do rendimento nacional. Para haver qualidade e transparência na despesa, deverá haver afetação clara da despesa a um objetivo concreto, sistematização da intervenção pública, determinação clara dos objetivos e estabelecimento de um conjunto de medidas/instrumentos que permita certificar as despesas antes do seu pagamento.

A consolidação das disponibilidades do Governo numa conta única do Tesouro é muito urgente, para facilitar o controlo dos fluxos financeiros, melhorar o planeamento da tesouraria e responsabilizar os gestores públicos. Caso contrário, pode constituir apuramento da responsabilidade financeira aos responsáveis pela gestão dos recursos públicos, sob jurisdição do órgão jurisdicional, estipulado no art.º 07/92, de 26 de novembro do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. Essa integração possibilitará ao Estado conhecer

a sua situação financeira e económica, não apenas sobre valores recebidos e pagos, mas como também valores a receber e a pagar, custos e proveitos, ou seja, os resultados de determinado período da execução orçamental.

Só será possível a elaboração de orçamento futuro, se o processo se basear numa ótica da eficiência, eficácia e economia, para melhor redistribuição dos rendimentos, justiça social e estabilização macroeconómica. Tudo isso facilitará os mecanismos de controlo orçamental, nos planos político, administrativo e jurisdicional, de prestação de contas e de responsabilidade financeira, com base em princípios de transparência e responsabilidade pela gestão, que devem constituir princípios enquadradores da atividade financeira em qualquer Estado de Direito, contribuindo assim para a sustentabilidade das finanças públicas.

Bibliografia

- Assembleia Nacional Popular. Constituição da República da Guiné-Bissau. Disponível em <https://www.parlamento.gw/leis/constituicao/constituicaoquine.pdf/view>
- Barros, O. G. (2022). Orçamentos Públicos. Pós-graduação em Finanças Públicas. Disponível em <https://elearningipps.Iscte-iul.pt/>
- Boletim Estatístico da Dívida Pública da Guiné-Bissau, 2019 -2020, Direção-Geral da Dívida. Disponível em <https://mef.gw/publicacoes/outras/39-boletim-da-divida-publica/file>
- Conferência de imprensa 19/156, Fundo Monetário Internacional, 19 de maio 2019, missão à Guiné-Bissau. Disponível em <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/05/10/pr19156-guinea-bissau-imf-staff-concludes-visit-to-guinea-bissau>
- Conta Geral do Estado (2016). Disponível em <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/CGE-2016.pdf>
- Decreto-Lei n.º 07/92 de 27 de novembro. Boletim Oficial n.º 47. Criação do Tribunal de Contas e aprovação da respetiva Lei Orgânica
- Feio, D. M. G. T.; Teixeira, G. M. A.; Moura, J. S. (2017). Guia de Estudo de Finanças Públicas
- FMI (2021), "regional economic outlook for sub-Saharan Africa", abril 2021 <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2021/04/15/regional-economicoutlook-for-sub-saharan-africa-april-2021>
- Lei n.º 1/2015 de 05 de Marco, Código de Transparência na gestão das Finanças Publicas na UEMOA
- Lei n.º 2/2015 de 05 de Marco, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado
- Lopes, N. M. (2023). Responsabilidade na Gestão Financeira das Instituições. Pós-graduação em Finanças Públicas. Disponível em <https://elearningipps.Iscte-iul.pt/>
- Malomar, E. J. (2017). Influência da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) nas Finanças Públicas da Guiné-Bissau. (setembro 2017). Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Economia Monetária e Financeira. Disponível em https://repositorio.Iscte-iul.pt/bitstream/10071/15298/1/erikson_malomar_diss_mestrado.pdf

- Menezes, A. S. (2022) Gestão Financeira e Contabilidade Pública. Pós-graduação em Finanças Públicas. Disponível em <https://elearningipps.Iscte-iul.pt/> ou <https://pt.scribd.com/document/477810818/Sebenta-Financ-as-Pu-blicas-Parte-I#>
- Ministério das Finanças da Guiné-Bissau (agosto 2020). Natureza e missão. Disponível em <https://www.mef.gw/instituicao>
- Orçamento Geral do Estado (mef.gw). Disponível em <https://www.mef.gw/publicacoes/orcamento-geral-do-estado>
- Parecer sobre a Conta Geral do Estado (2010). Disponível em http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/PCGE_GB_2010_VersaoFinal_Plenaria.pdf
- Relatório de Execução do ano 2018. (junho 2019). Disponível em <https://www.mef.gw/publicacoes/seguimento-da-execucao-orcamental/35-relatorio-de-execucao-orcamental-ano-2018-final/file>
- Relatório de Execução Orçamental — ano 2019. (junho 2020). Disponível em <https://www.mef.gw/publicacoes/seguimento-da-execucao-orcamental/37-relatorio-de-execucao-orcamental-ano-2019-final/file>
- Relatório de Execução Orçamental 1.º Semestre 2020. (setembro 2020). Disponível em <https://www.mef.gw/publicacoes/seguimento-da-execucao-orcamental/38-relatorio-de-execucao-i-semester-2020-docx/file>
- Relatório de Execução Orçamental — ano 2021 (junho 2022) Disponível em <https://www.mef.gw/publicacoes/seguimento-da-execucao-orcamental/61-relatorio-de-execucao-orcamental-ano-2021-final/file>
- Resolução N.º 2/2018, Sessão Ordinária n.º 1 do ano legislativo 2017/2018 de Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau, 19 de junho, Boletim Oficial número 26.
- Santos, R. T. (2011). Curso de verão. Finanças Públicas. Setembro 2011. Disponível em <https://www.academia.edu/9148750/CURSO-DE-FINACAS-PUBLICAS>