



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Transparência na Gestão das Finanças Públicas na Guiné-Bissau "Execução e Controlo Orçamental"

Bubacar Embaló

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor José Fernandes Farinha Tavares, Professor Associado

Convidado do ISCTE-IUL

Novembro, 2021



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento Economia Política

Transparência na Gestão das Finanças Públicas na Guiné-Bissau "Execução e Controlo Orçamental"

Bubacar Embaló

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor José Fernandes Farinha Tavares, Professor Associado
Convidado do ISCTE-IUL

Novembro, 2021

Agradecimento

Antes de mais, gostaria de endereçar os meus sinceros agradecimentos ao meu orientador, Juiz Conselheiro, Dr. José F. F Tavares, pelo seu importante papel no desenvolvimento deste trabalho. Igualmente ao coordenador do mestrado Dr. Ricardo Paes Mamede. De igual modo, gostaria de endereçar votos de agradecimento à minha família, amigos e colegas da academia que contribuíram, de forma direta ou indireta, para o alcance desta meta.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar o nível da transparência na gestão das finanças públicas na Guiné-Bissau, assim como analisar a execução e controlo orçamental. O referido trabalho está dividido em cinco capítulos: Estado e administração pública; Orçamento geral de estado; Fiscalização e controlo orçamental; Transparência na gestão das receitas e despesas e a responsabilidade; Análise e discussão de resultados e as conclusões. A metodologia utilizada para este trabalho baseia-se numa pesquisa qualitativa e quantitativa, com vista a trazer elementos que possam sustentar uma análise lógica, consubstanciada nos estudos científicos realizados, para poder dar resposta à problemática da pesquisa. A Guiné-Bissau tem assinado várias convenções e possui muitas legislações sobre a matéria. Contudo, falta a implementação de mecanismos eficientes e eficazes do controlo e a efetivação da responsabilidade aos infratores para que haja uma maior transparência na gestão da coisa pública. Em suma, de acordo com os estudos realizados neste trabalho de investigação, pode-se concluir que a questão de transparência na gestão das finanças públicas na Guiné-Bissau ainda uma ‘miragem’, ficando longe dos padrões desejados.

Palavras-chave: Transparência, Gestão, Finanças Públicas

Abstract

This work aims to analyze the level of transparency in public finance management in Guinea-Bissau, as well as analyze its budget execution and control. This work is divided into five chapters: State and public administration; general state budget; fiscal supervision and control; transparency in revenue and expenditure management and accountability; analysis and discussion of results. The methodology used for this dissertation is based on qualitative and quantitative research, with a view to bringing feasible elements that can support a logical analysis, substantiated in the scientific studies carried out, in order to respond to the research problem. We note that Guinea-Bissau has signed several conventions and has many legislations on the matter. However, there is a lack of efficient and effective control mechanisms and the accountability of offenders so that there is greater transparency in the management of public affairs. In short, according to the studies carried out in this research work, we conclude that the issue of transparency in the management of public finances in Guinea-Bissau is a 'mirage', far from the desired standards.

Keywords: Transparency, Management, Public Finance

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice	viii
Índices de figuras, quadros, gráficos e tabelas	x
1. Introdução	13
1.1 <i>Metodologia</i>	15
1.2 <i>Amostra</i>	16
2. Estado e Administração Pública	17
2.1 <i>Nota preliminar</i>	17
2.2 <i>Administração Pública</i>	17
2.3 <i>Contextualização do País</i>	21
2.4 <i>Atual situação económica e financeira do país</i>	22
2.5 <i>Evolução histórica da atividade financeira do Estado</i>	23
3. Orçamento Geral do Estado	29
3.1 <i>Receitas</i>	30
3.2 <i>Despesas</i>	30
3.3 <i>Lei do enquadramento orçamental</i>	31
3.4 <i>Regras e princípios orçamentais</i>	31
3.5 <i>Saldo Orçamental</i>	33
3.6 <i>Dívida Pública</i>	33
3.7 <i>Dívida interna e externa</i>	35
3.8 <i>Ciclo orçamental</i>	36
3.9 <i>Processo de elaboração</i>	36
3.10 <i>Processo de discussão e aprovação</i>	41
3.11 <i>A execução orçamental</i>	43
3.12 <i>Execução das receitas</i>	44
3.13 <i>Alterações orçamentais</i>	45
3.14 <i>Sistema Integrado de Gestão das Finanças Publicas (SIGFIP)</i>	45
3.15 <i>Compromisso</i>	46
3.16 <i>Liquidação</i>	46

3.17	<i>Ordem de pagamento</i>	46
3.18	<i>Pagamento</i>	47
3.19	<i>Contabilidade Pública</i>	47
3.20	<i>Conta Geral do Estado</i>	48
4.	Fiscalização e controlo orçamental	51
4.1	<i>Modelos de controlo</i>	51
4.2	<i>Controlo Interno</i>	52
4.3	<i>Controlo Externo</i>	54
4.4	<i>Medidas de prevenção contra corrupção</i>	56
4.5	<i>Plano de prevenção de risco</i>	57
4.6	<i>Fiscalização das receitas e despesas</i>	58
4.7	<i>Auditoria financeira</i>	59
4.8	<i>Certificação das contas</i>	60
5.	Transparência na gestão das receitas e despesas e a responsabilidade	61
5.1	<i>Acesso à informação</i>	61
5.2	<i>Ranking da transparência</i>	62
5.3	<i>Responsabilidade/accountability</i>	63
5.4	<i>Cultura de responsabilidade</i>	64
5.5	<i>Tipos de responsabilidade</i>	65
5.6	<i>Efetivação de responsabilidade</i>	66
6.	Análise e discussão dos resultados	69
7.	Conclusão	71
7.1	<i>Recomendações</i>	73
	Referências Bibliográficas e Legislações	74

Índices de figuras, quadros, gráficos e tabelas

Figura 1 – Localização geográfica da Guiné Bissau.....	21
Figura 2 – Fases de desenvolvimento do orçamento	36
Quadro 1 - Organização da Administração pública na Guiné Bissau (adaptado de Tavares, 1996)	21
Tabela 1 - Dívida Pública	35
Tabela 2 - Previsões das receitas e despesas.....	42
Tabela 3 - Operações Financeiras execução e previsão.....	47
Gráfico 1 - Dívida Pública	36
Gráfico 2 - Previsões das receitas e despesas	42
Gráfico 3 - Representa previsão e execução das Receitas e Despesas	48

Lista de siglas

ANP - Assembleia Nacional Popular

BM - Banco Mundial

COTADO - Comité de Arbitragem das Despesas

CRG - Constituição da República da Guiné-Bissau

DGCF - Direção Geral do Controlo Financeiro

DGDP - Direção Geral da Dívida Pública

DGEE - Direção Geral da Previsão e Estudos Económicos

DGO - Direção Geral do Orçamento

DGT - Direção Geral do Tesouro

DNT – Despesas Não Tituladas

FMI - Fundo Monetário Internacional

IGF - Inspeção Geral da Finanças

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institution*

ISSAI – *International Standards of Supreme of Audit Institutions*

LEO - Lei do Enquadramento Orçamental

MF - Ministério das Finanças

NEM - Nota de Enquadramento Económico

OGE - Orçamento Geral de Estado

SIGFIP - Sistema Integrado de Gestão das Finanças Publicas

TAFC -Tribunal Administrativo Fiscal e de Contas

TC - Tribunal de Contas

TOFE - Tabela de Operações Financeiras do Estado

UEMOA - União Económica Monetária Oeste Africano

1. Introdução

O presente trabalho tem como propósito analisar o nível da transparência na gestão das finanças públicas na Guiné-Bissau, assim como analisar a execução e controlo orçamental e trazer algumas considerações, à luz dos conceitos da Gestão das Finanças Públicas, *accountability* e a responsabilidade na gestão da coisa pública.

O referido trabalho está dividido em cinco capítulos. Primeiro - Estado e Administração Pública. Segundo - Orçamento Geral de Estado. Terceiro - Fiscalização e controlo Orçamental. Quarto - Transparência na gestão da receita e despesas e a responsabilidade. Quinto - Análise e discussão de Resultados e por fim, as conclusões.

A questão da transparência, nos últimos anos, assumiu uma grande relevância, tendo em conta as inúmeras exigências de ordem social, e outras organizações internacionais, nomeadamente, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, a ONG, transparência internacional, e demais instituições.

O dinheiro público provém da contribuição pecuniária dos cidadãos contribuintes. Assim, precisa de ser gerido de uma forma racional e responsável, para que possa ser útil e benéfico a bem de todos, isto é, a satisfação efetiva dos interesses da coletividade. (Franco, 2004). Entretanto, a grande questão que se coloca é: será que o dinheiro público tem sido gerido de forma transparente, eficiente, eficaz e responsável?

A gestão do dinheiro público constitui uma das obrigações do Governo, em particular do Ministério das finanças, responsável pela gestão das receitas e execução das despesas do Estado. Sobre esta gestão, duas importantes instituições exercem um controlo efetivo, designadamente, a Assembleia Nacional Popular e o Tribunal de Contas, que executam funções de controlo e fiscalização, para a proteção e preservação deste bem comum.

Antes de abordar o assunto em epígrafe, seria mesmo importante ou imprescindível abordar o Estado enquanto uma máquina administrativa que coordena e controla toda a atividade exercida sobre ela. O Estado é criado por conjunto de normas que estabelecem os limites da atuação e da convivência dentro de uma sociedade para poder exercer o poder conferido pelo povo. Portanto, a satisfação do interesse público e a missão principal da Administração pública. (Amaral,1994).

Numa definição muito impressiva, de Tavares, (1996). “A satisfação das necessidades coletivas representa, pois, a razão de ser e a missão da administração pública”. É constituída pelo conjunto de instituições que administram, coordenam e

controlam um país, dentro de um território politicamente organizado, visando, assim, atender às necessidades da coletividade para poder dar respostas adequadas à sociedade.

O Estado é criado para satisfação dos interesses da coletividade, portanto, para fazer face às inúmeras exigências das comunidades como saúde, educação e/ou outras, portanto, necessita do dinheiro para a sua satisfação. Nesta conformidade, propõe-se a produção de bens que lhe permita obter receitas para a cobertura das despesas. (Ribeiro,1996).

De acordo com a Constituição Guineense, no seu artigo 85.º alínea m), é elaborado, anualmente, um documento que se denomina Orçamento Geral de Estado, que reveste numa lei através duma proposta apresentada pelo Governo, contemplando a previsão das receitas e das despesas do Estado, e é apresentada no parlamento para sua análise, discussão e aprovação.

Neste sentido, é importante trazer uma definição muito resumida, assente na teoria de Franco, (2004). O Orçamento do Estado é a autorização política para cobrar receitas e efetuar despesas durante um certo período, em regra anual, o qual condiciona toda a atividade da Administração durante o ano financeiro.

O Orçamento Geral do Estado é vital para o funcionamento de toda Administração Pública. A questão da transparência na gestão da coisa Pública é posta em destaque de modo a adquirir-se consciência da aplicação dos gastos públicos. Os cidadãos, que ao mesmo tempo são contribuintes e utentes dos serviços públicos, têm o direito de ‘vigiar’ as finanças e devem ser informados de tudo o que se refere à governação e à gestão dos fundos públicos.

Hoje, a dinâmica mundial permitiu uma transformação da sociedade, sendo cada vez mais exigente e uma administração pública mais proactiva, permitindo, assim, o novo modelo da gestão pública, baseada na eficiência, eficácia e na lógica de prestação de contas. Para dar respostas sobre a utilização dos fundos públicos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) lançou o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal. A Guiné-Bissau, sendo um Estado-membro, não podia ficar indiferente. Acompanha essa tendência mundial e vem realizando esforços nesse sentido. Sobretudo, na parte das legislações, podemos referir a Lei de acesso a informação e código de transparência da UEMOA, que permite um maior controlo social e institucional.

Tendo em conta as exigências atuais, sobretudo dos parceiros multilaterais, nomeadamente os potenciais doadores internacionais, dos quais se destacam o Banco Mundial e FMI, exigiram aos países-membros uma maior transparência na gestão dos

fundos públicos. Os países-membros da UEMOA criaram um conjunto de diretivas para disciplinar a gestão das finanças públicas a nível comunitário, de que se destaca a Directiva n.º 02/2000/CM/UEMOA, de 29 de Junho de 2000, sobre o Código da transparência na gestão das finanças públicas no seio da UEMOA, que visa, essencialmente, garantir uma maior transparência na gestão da coisa pública.

1.1 Metodologia

A metodologia utilizada para conceção deste trabalho baseia-se no método hipotético-dedutivo baseada na metodologia de pesquisa. (Gil, 2010). A metodologia nasce da conceção do que pode ser realizado e a partir da “tomada de decisão fundamenta-se naquilo que se afigura como lógico, racional, e eficiente e eficaz”. (Marconi, Lakatos 2007).

A sustentação teórica do referido trabalho, foi possível através de uma investigação profunda, levada a cabo na pesquisa de conceitos teóricos para sustentar o estado da arte, baseada em consultas de artigos, dissertações, legislações nacionais e Internacionais, relatórios do BM, FMI, transparência internacional, vídeos no youtube, e livros ligados ao tema. Um manancial de documentos que permitiu sustentar uma reflexão, baseada nos conceitos teóricos e na análise de discussões com vista a poder dar resposta à problemática da pesquisa.

Os dados utilizados neste trabalho são dados primários e secundários. Em termos qualitativos foram utilizados os dados disponíveis na internet, como acima referimos, com base em consultas de bibliografias e documentos. Foram igualmente objeto de pesquisa as conversas telefónicas tidas com os técnicos, envolvidos no sistema de controlo interno, nomeadamente, a Direção Geral do Controlo Financeiro, Inspeção Geral do Ministério das Finanças, assim como as instituições do controlo externo que envolvem o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional Popular.

Em termos quantitativos, foram utilizados os dados extraídos do Orçamento Geral de Estado e os dados da execução orçamental do mesmo ano, isto é, do ano 2020, observados nos registos de operações da contabilidade pública, através da Tabela de operações financeiras do Estado.

1.2 Amostra

Para a recolha dos dados qualitativos e quantitativos, recorreremos ao método definido pelas principais instituições-chave, para absorver as informações necessárias. Primeiro, recorreremos ao Ministério das finanças, através das direções sob a sua tutela, nomeadamente, a Direção Geral do Orçamento; Direção Geral do Tesouro; Direção Geral da Dívida Pública, Direção Geral do Controlo Financeiro; Inspeção-Geral das Finanças; Direção Geral de Previsão e dos Estudos Económicos; Instituto Nacional de Estatística.

Segundo, às duas importantes instituições do controlo, neste caso, ao Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional Popular. São as principais fontes institucionais utilizadas neste estudo.

2. Estado e Administração Pública

2.1 Nota preliminar

Ao longo dos tempos, o homem foi sentindo necessidades que, por si só, não conseguia satisfazer os inúmeros problemas à sua volta. Essas necessidades justificaram a criação de um conjunto de instituições para fazer face às preocupações e solucionar problemas da comunidade e, assim, responder às necessidades coletivas. É, desta forma, que surge a chamada Administração pública. Para que isso aconteça, têm de ser estabelecidas normas, “daí que uma comunidade só pode se conceber como um conjunto de normas orientadas por um sentido e sobretudo por normas.” (Zippelius, 1997).

Segundo a teoria de Maquiavel, “quem quiser projectar o futuro tem de levar em conta o passado, porque todos os acontecimentos no Mundo têm sempre um reencontro em acontecimentos no passado. Seria igual ou semelhante a (História da Guerra do Peloponeso)” (Zippelius, 1997).

A palavra Estado provém do latim “STATUS”, o que significa por outras palavras Firmeza. Esta expressão foi utilizada pelo filósofo italiano Maquiavel, na sua obra «O príncipe», no século XVI, onde referia uma sociedade organizada politicamente chamada Estado, criado para prosseguir os interesses da coletividade, pautada na hierarquização do poder e com uma característica soberana.

O Estado corresponde ao conjunto de instituições no campo político e administrativo que organiza o espaço de um povo ou nação. Para o Estado existir, é necessário que ele possua o seu próprio território e que exerça sobre este a sua cidadania, ou seja, o Estado deve ser a autoridade máxima na área a ele correspondente. (Fernandes, 1997).

O Estado é uma pessoa coletiva, composto por “um povo fixo num determinado território que nele institui, por autoridade própria, um poder político relativamente autónomo.” (Sousa & Galvão, 1994). Estas três elementos, território, povo e poder político, constituem a noção de Estado, (Sousa & Galvão, 1994).

2.2 Administração Pública

A palavra administrar provém das “expressões latinas *ad ministrare* (servir) e *ad manus trahere* (manejar), administrar seria agir ao serviço de determinados fins e com vista a realizar certos resultados.” (Caupers, 1996).

O Estado é um fenómeno político e uma realidade sociocultural, pois pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político (Amaral, 1994; Ferraz, 2008). Rosembloom, por sua vez, define administração pública “como uma atividade essencial para que a vontade de um governo atinja determinados propósitos ou objetivos, em nome da coletividade” (Rosembloom apud Ferraz, 2008). Amaral defende que a administração pública como a “organização dos serviços centrais do Estado –os ministérios, as direções gerais, as repartições públicas, os funcionários civis, etc.” (Amaral, 1998 apud Barata, 2014).

É de salientar que as revoluções que ocorreram no Sec. XX provocaram mudanças substâncias nos modelos da administração pública de acordo com Rocha, (2005). O modelo da função pública moderno tem matriz europeia e remonta à Revolução Francesa, em que se estabeleceu a separação dos poderes políticos (o legislativo, o executivo e o judicial) e a separação entre estes, no seu conjunto, e administração pública. O modelo napoleónico era baseado no princípio da legalidade (*légalité*), fortemente influenciado pelo Iluminismo e pelos ideais liberais, vigentes na Europa de então, principalmente pelas teorias da democracia (Rousseau) e da separação dos poderes (Montesquieu). Assim, a Lei era vista como uma “expressão da vontade geral”, baseada na ideia da democracia representativa, ou seja, a existência de um contrato social entre o povo e os seus representantes, para que estes últimos pudessem definir o rumo do país. Ideais de um igualitarismo burocrático.

O sistema napoleónico teve algumas características positivas à expansão e universalização da educação, submetida a uma estrita supervisão central, e à eliminação de privilégios, numa sociedade que era bastante aristocrática, tais como: a criação de um sistema educacional e científico uniforme, estratificado, formalizado e rígido; um sistema generalizado de concursos públicos para o magistério e para os serviços públicos.

No entanto, apesar de bons resultados terem sido alcançados com as mudanças instaladas, ocorreram problemas e resultados negativos, a saber: o aumento da burocracia; a elevada concentração administrativa e de poder na capital, Paris; a inibição da iniciativa e da criatividade locais; extrema estratificação do sistema cultural francês e, acentuada queda da pesquisa científica. Estes factos contribuíram em muito para o declínio da França e da sua perda de liderança científico-tecnológica mundial, ocorrida no século XIX.

A tradição administrativa napoleónica expandiu-se e foi a base para a construção dos sistemas administrativos de vários países do sudeste Europeu (Espanha, Portugal, Itália e outros), devido à forte influência da cultura francesa. Sendo a Guiné-Bissau um país da colónia portuguesa, seguiu a mesma tradição administrativa.

Visto o exposto, podemos também destacar três modelos da administração pública: Modelo patrimonial; burocrático; e a nova gestão pública. Vamos então compreender cada um deles.

Modelo patrimonial - é um modelo de gestão pública muito antigo, utilizado pelos monarcas, apropriando-se dos bens públicos como se fosse um património individual, originando uma confusão total em distinguir a esfera pública da privada. Uma particularidade muito forte que destacamos neste modelo é o nepotismo e a corrupção. Por exemplo, nomeando familiares para os cargos públicos pelo cunho político e não pela meritocracia. Uma outra característica importante que podemos destacar é o facto de não haver uma expressão da vontade popular, a decisão centrava-se, apenas, entre a classe dos nobres. (Assencio, 2013).

Modelo Burocrático, (modelo Beverdiano) - a Revolução Industrial teve um impulso na construção deste modelo. O desenvolvimento das empresas provocou a migração das pessoas do campo para cidade. Surgem as primeiras exigências ao Estado, garante do bem-estar da população, nomeadamente, Educação, Saúde, Justiça Segurança, entre outros. A autoridade é expressa em leis, comunicação padronizada, controlo por procedimentos, igualdade no tratamento, meritocracia, especialização, remuneração, hierarquia. Este modelo foi muito vantajoso em provocar várias mudanças no funcionamento da administração pública. Um dos aspetos críticos que podemos destacar é a excessiva formalização, dificuldades na capacidade de resposta, lentidão nos procedimentos. (Madureira, 2013).

Modelo Gerencial ou Nova Gestão Pública - este modelo teve início na Inglaterra com Margarete Tachear e nos EUA com Ronald Regan, a ideia é traduzida nos modelos de gestão privada para o setor público.

Essas mudanças paradigmáticas nos modelos económicos, sem sombra de dúvida, provocaram mudanças na administração pública. O choque de petróleo, por exemplo, provocou uma rutura na economia mundial, e a queda do keynesianismo para um novo modelo neoliberal, sustentada por Hayek, fez com que os países adotassem novos modelos económicos, bem como da Administração Pública, visando assim, dar respostas mais urgentes e uma administração mais proativa, baseada nos resultados.

É de salientar que este modelo teve uma capital importância na promoção de *accountability*, baseada numa lógica de prestação de contas e promovendo uma administração pública mais eficiente e eficaz, prestando um serviço de qualidade aos cidadãos. (Ferraz, 2008).

Segundo o Amaral, (1994). A administração pública pode ser analisada em dois sentidos: subjetivo e objetivo ou, por outras palavras, podemos dizer em sentido orgânico e material.

Administração pública, em sentido subjetivo ou formal, é quando estamos a pensar nos órgãos que compõe a Administração pública.

A Administração pública, em sentido objetivo e material, é quando estamos a pensar nas atividades e funções da Administração pública.

Depois de uma abordagem histórica, de uma forma muito objetiva, seria mesmo importante referenciar a Guiné-Bissau, como o país a ser estudado neste caso. Para um melhor enquadramento recorreremos ao manual da Cláudia, (2006). Docente na Faculdade de Direito de Bissau, sobre a *Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal da Guiné-Bissau*, para poder explicar a organização administrativa guineense.

As organizações que fazem parte da Administração pública, por um lado, realizam propósitos destinados a satisfazer necessidades coletivas, a nível da Constituição, por leis e pelo processo político e, por outro lado, são dotadas de poderes específicos, de natureza pública, resultantes da autoridade que a sociedade deposita no Estado para satisfazer essas necessidades. Na Guiné-Bissau, a organização da Administração pública inclui, para além do próprio Estado, os institutos públicos, empresas públicas, associações públicas, entidades reguladoras, autarquias locais e regiões autónomas que ainda faltam para se consolidar.

Quadro 1 - Organização da Administração pública na Guiné Bissau (Carvalho, 2006)

Âmbito da Administração Pública	Modalidade de Administração	Tipos de organizações
Administração do Estado	Administração Direta	Ministério; Direções Gerais; Inspeção Gerais, Secretaria Gerais.
	Administração Indireta	Institutos públicos
	Administração Independente	Entidades reguladoras
Administração local	Administração Autónoma	Autarquias Locais

Fonte: (Tavares,1996).

2.3 Contextualização do País

A Guiné-Bissau fica situada na costa ocidental da África, tem uma população aproximada de 1,8 milhões de habitantes, com uma economia baseada principalmente na agricultura e na pesca, que representam cerca de 46% do PIB. O país tem uma área de 36 145 km².

Figura 1 – Localização geográfica da Guiné Bissau



Fonte: Google

2.4 Atual situação económica e financeira do país

Segundo o relatório do Banco Mundial, cerca de 67% da população guineense vive no limiar de pobreza de USD 1,90 por dia. O país ocupa o 178.º lugar entre os 189 países do Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (2019).

O Mundo registou um choque global provocado pela pandemia COVID-19. Este fenómeno tem afetado gravemente os países com forte incidência nas economias, sobretudo nas mais frágeis, no caso presente a da Guiné-Bissau. Registamos que houve um recuo em todas as atividades geradoras de rendimento, que o Estado podia captar como receitas para cobertura das despesas, o que deu origem a uma queda drástica a nível das receitas fiscais. Segundo as informações divulgadas através da Nota do Enquadramento Macroeconómico, o PIB deverá contrair-se para 2,3% em 2020, uma queda mais acentuada do que as estimativas de abril de 2020 (-1,9%).

Foi registado um abrandamento na comercialização do principal produto de exportação: castanha de caju. A comercialização deste produto depende, fortemente, dos preços praticados no mercado internacional, porque o país não dispõe das grandes unidades de transformação do produto, que poderia ser transformado em derivados, como por exemplo bolachas e outros. A castanha é transportada em bruto e a situação pandémica tem dificultado bastante a mobilidade dos grandes compradores, neste caso, os empresários aptos a comprar a castanha em grande quantidade, o que pode provocar uma concorrência a nível dos preços praticados no mercado, dando origem a uma subida dos preços e uma consequente subida na recolha das receitas fiscais. No seguimento e tendo em conta a situação atual da pandemia, houve um aumento avultado das despesas e, conseqüentemente, um aumento considerável da Dívida pública, para garantir a prevenção da doença, o que passa, necessariamente, em melhorar as condições dos hospitais com maior capacidade de internamento e aquisição de medicamentos prioritários. O governo é obrigado a adotar as restrições, isto é, as medidas de confinamento, para atenuar a propagação da pandemia. Portanto, estas medidas de restrição de liberdade de circulação de pessoas e bens provocaram quedas muito acentuadas no reforço das receitas, assim como na balança comercial do país.

Todos os setores de atividade económica sofreram bastante com a pandemia, tanto o primário, como o secundário e o terciário tiveram choques, sobretudo o setor primário que representa uma parte significativa da nossa economia, sendo que a maioria da população vive da agricultura, pesca, e da pecuária. De acordo com a nota de

enquadramento macroeconómico divulgada pela Direção Geral de Previsão dos Estudos económico, a inflação em 2020 foi registada em baixa de 0,5 pp para se situar em 1,5%. Em percentagem do PIP.

2.5 Evolução histórica da atividade financeira do Estado

Ao longo dos tempos o homem foi sentindo que, por si só, não era capaz de garantir as suas necessidades, que sozinho não estaria em condições de resolver as múltiplas dificuldades à sua volta, relativas à educação, saúde, segurança, justiça. Mas, a satisfação dessas necessidades implicaria despesas, portanto pensou na obtenção de receitas para fins comuns com vista à satisfação das necessidades coletivas. Para Teixeira, (1992). “A actividade financeira vem assim corresponder a utilização de determinados meios por parte de entidades públicas para a satisfação das necessidades colectivas, através de bens ou da prestação de serviços.”

Para termos a noção de futuro é preciso percebermos o passado, portanto, recorremos ao manual de Tavares, (2006). Para melhor percebermos a evolução histórica ocorrente.

A Revolução Inglesa de 1215, Magna carta, era o príncipe Carlos I um Rei absolutista, napolitano, que decidia sem consultar o parlamento, aumentar os impostos. Logo, o parlamento britânico desencadeou uma forte revolução que exigia a aprovação de *Bil of rait*, a lei que iria permitir a intervenção do parlamento nas tomadas de decisões do país.

A segunda revolução marcante foi nos Estados Unidos, denominada Revolução Americana, sendo um dos aspetos mais importantes a Declaração da Independência que deu origem à criação dos Estados Unidos América. Marcou o fim do colonialismo e os conflitos entre os países fundadores. A Inglaterra, enquanto país colonizador, queria aumentar os impostos aos países colonizados, facto que esteve na origem da grande revolução e permitiu a descolonização de vários países, inclusive Portugal.

É de salientar que o desenvolvimento da atividade financeira do Estado é indissociável da história da revolução a século XIX, constitui um virar de página à francesa, de 1789, que trouxe a liberdade democrática (*liberté égalité, fraternité*), provocou uma mudança substancial com a queda do absolutismo e uma nova fase do liberalismo que permitiu revolucionar de forma positiva a atividade financeira do Estado. (Tavares, 2006).

Segundo o conceituado Franco, (1996). “A actividade financeira do Estado corresponde à utilização de meios económicos. (meios objectivamente raros susceptíveis de aplicações alternativas). Para a satisfação das necessidades da colectividade”. Portanto o Estado precisa de dinheiro para a cobertura das despesas.

Segundo Nesi, (2010). O primeiro conceito de ciência das finanças, que se impôs nos primórdios do sec. XX pode resumir-se na seguinte definição de G. Jèze: “o estudo dos meios pelos quais o Estado promove a obtenção dos recursos necessários a cobertura das despesas públicas e reparte correspondente encargo pelos cidadãos”.

Quando se fala das finanças, refere-se aos meios financeiros que, por sua vez, correspondem aos créditos e ao dinheiro. A expressão finanças públicas representa a actividade económica de uma entidade pública, que tem como finalidade destinar certos bens à satisfação das carências que lhe estão atribuídas. (Moreno, 2000).

O termo finanças públicas pode ser visto em três vertentes, tais como (Moreno, 2000).

- Sentido orgânico refere ao conjunto de órgãos do Estado e demais entidades públicas encarregue de gerir os recursos económicos a fim de satisfazer as necessidades da coletividade;
- Sentido objetivo corresponde a afetação dos recursos isto é, meios económicos para satisfação das determinadas necessidades sociais.
- Sentido subjetivo estuda as regras e os princípios que dominam as funções do Estado com a finalidade de satisfazer as necessidades que lhe são concedidas.

A ideia sobre o Orçamento Geral do Estado, na sua perspectiva histórica, está intimamente ligada com os objetivos da democracia liberal. Foi no séc. XVII, na Inglaterra, que o Príncipe decidiu criar um conjunto de impostos sem que tenha consultado o parlamento. Este facto gerou uma polémica, as despesas do estado não eram fiscalizadas pelo parlamento, eram feitas de uma forma secreta, só mais tarde, no séc. XVIII, foram desenvolvidas algumas tentativas de fiscalização do orçamento pelo parlamento, (Franco, 2004).

Numa abordagem teórica, recorreremos ao boletim de ciências económicas (2002). Sobre o orçamento, as opiniões divergem da matéria em causa. Alguns autores defendem que o orçamento é uma lei em sentido material e formal, outros defendem que o orçamento é um ato administrativo, e ainda há os que defendem o orçamento como um ato-condição.

Os argumentos dos que defendem que o Orçamento é uma Lei em sentido formal e material, destacam-se os autores Hanel, Zorn e Von Martitz. Todos afirmam que é através do respetivo orçamento que o Estado adquire a legitimidade ou direito de efetuar cobranças das receitas, alocando-as para a cobertura das respetivas despesas.

De entre os autores que defendem o orçamento como um ato administrativo, destaca-se Laband (1904). Nas suas afirmações diz que a elaboração e aprovação do orçamento não tem nada a ver com a legislação, não contém nenhuma regra jurídica, e não é pelo facto de o orçamento ser publicado sob forma de uma lei que vai alterar a sua natureza de ser um plano da gestão financeira. Ainda na mesma linha de pensamento, sustenta Von Martitz (1991) “Que o orçamento não tem uma força de revogar uma outra lei, é erróneo afirmar que é uma lei, porque não pertence o poder legislativo é uma simples medida de execução de actos administrativos”.

Para os que defendem que o orçamento é um ato-condição, destaca-se a visão do Seidler (1885). Na sua opinião, diz que o orçamento é uma condição essencial, ou podemos dizer necessária, para que o Governo (executivo) possa gerir o negócio do público, e precisa de ser aprovada anualmente para que tenha a autoridade de gerir a administração financeira do Estado.

Portanto, é importante trazer uma definição muito resumida acentuada na teoria de Teixeira, (1980). “Orçamento do Estado, é o documento onde são previstas e computadas as receitas e as despesas anuais competentemente autorizadas.”

O Orçamento Geral do Estado é um dispositivo legal consagrado na constituição da República, é estabelecido um quadro jurídico constitucional, nomeadamente a Lei de Enquadramento Orçamental, “constitui pedra angular do sistema de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento do Estado.” Martins, D’Oliveira (2009).

O orçamento Geral do Estado precisa de ser controlado para que haja transparência eficiência e a responsabilidade na gestão da coisa públicos e quando se fala do controlo, podemos analisá-las na perspectiva destes autores.

O termo controlo é de origem francesa, advém da palavra “*contrôle*” e, na língua portuguesa, possui como sinónimos os conceitos de “orientação”, “registo”, “verificação”, “fiscalização”, “revisão”, “inspeção”, (Fontes, 2008).

O controlo orçamental “consiste na atividade própria dos órgãos de controlo que tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e despesas

públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública” (Catarino, 2014).

Para Sousa Franco, (2008). “Controlar consiste na verificação crítica de conformidade ou desconformidade a certo padrão e na avaliação das respetivas causas e consequências, com eventual revisão ou ajustamento dos programas ou dos objetivos da ação controlada”.

O controlo financeiro público “é considerado como um conjunto de atividades destinadas, à verificação da fidelidade e da exatidão das contas e dos estados financeiros, bem como da legalidade e da regularidade das operações subjacentes a tais contas” (Moreno, 2006).

Moreno, (1997). Distingue o controlo em duas formas. A primeira é caracterizada como forma de dar respostas às novas exigências da gestão pública e, a segunda, como forma de dar respostas democráticas aos cidadãos contribuintes.

Tavares, (1997). Tentou distinguir o controlo interno e externo. Quando se fala do controlo interno, podemos destacar como exemplo a Inspeção Geral do Ministério das Finanças, quando se fala do controlo Externo exerce sobre ele o papel do Tribunal de Contas em fiscalizar as contas do Estado.

O controlo exercido pela IGF pode ser visto em duas perspetivas no caso das “macro organizações”, isto é, a administração pública em geral exerce o controlo interno. (Tavares, 1996).

As duas grandes instituições, Assembleia Nacional Popular e o Tribunal de Contas, cumprindo assegurar o controlo externo. Isto é, a fiscalização política e a fiscalização técnico-jurisdicional. (Franco, 1993).

Normalmente, quem administra o dinheiro público tem a obrigatoriedade de prestar contas: o que, como, quando, porque, para quê!... Porque, está a gerir a conta de outrem, isto é, o dinheiro proveniente das contribuições pecuniárias dos cidadãos. As entidades públicas devem ser transparentes e prestar informações essenciais, salvaguardando a confidencialidade de acordo com a lei.

A transparência é um dos princípios do direito administrativo, e está associada a uma prestação clara e acessível de informações ao público. Este princípio poderá ser encontrado na realização de um outro como, por exemplo, o princípio da imparcialidade, publicidade, eficiência. Porém, Bandeira De Mello, (2013). Realçou que os gestores públicos são obrigados a prestar informação ao público, mas nem sempre essas informações são divulgadas de forma transparente.

De acordo com Tavares, (2021). “A transparência é a qualidade de relativa à transmissão de informações verídicas, sem a adulterar, tornando-a publica quando se trata da gestão pública.”

A transparência é a base fundamental para alicerçar um Estado de direito democrático na promoção de uma administração pública mais eficiente, garantindo assim, o maior controlo social o envolvimento do público na fiscalização do res-comum isto é, acompanhar as atividades que estão sendo desenvolvidas pelo Estado, (Martins Júnior 2010).

3. Orçamento Geral do Estado

O Orçamento Geral do Estado é um instrumento financeiro legal que contempla a previsão das receitas e despesas aprovadas pelo parlamento, com uma autorização de cobrar receitas e despesas do Estado, para fazer face à cobertura das necessidades coletivas. (Pereira, 2016).

O Governo é eleito pelo povo, e é-lhe confiada a responsabilidade de governar o país, para dar respostas às necessidades da população, isto é, a construção de escolas, hospitais, estradas, fontes de abastecimento da água, segurança entre outras. Todavia, para a concretização de tudo isto, o Governo precisa de dinheiro para cobrir estas necessidades, necessita de criar fontes de rendimento a partir dos impostos, taxas, pagamentos diretos, empréstimos aos parceiros nacionais e internacionais e, assim, angariar recursos financeiros, com vista a poder dar respostas adequadas as necessidades. Mas, para que isso aconteça, tem de haver um plano financeiro a que se denomina Orçamento Geral de Estado, que contempla a previsão das receitas e despesas e demonstra como o Governo pretende aplicar o dinheiro que é cobrado anualmente. Este documento reveste em forma da lei e é apresentado pelo Governo ao parlamento para sua apreciação e aprovação. O documento confere autorização de cobrança das receitas para a concretização das políticas públicas, definidas no Plano Nacional do Desenvolvimento.

Quando se fala do Orçamento Geral de Estado, podem ser identificados três elementos essenciais: jurídico, económico e político, (Pereira, 2016).

- Elemento jurídico - o orçamento é estabelecido dentro do quadro constitucional que é a lei do enquadramento orçamental, portanto, o OGE não passa de um instrumento jurídico.
- Elemento económico - o orçamento é visto como um plano de gestão financeira que contempla a previsão das receitas e despesas.
- Elemento político - em conformidade com o plano apresentado pelo Governo e confiada a autorização política pelos parlamentares através de votos para sua execução. Nada mais seria do que um meio para concretização dos planos e programas eleitorais de um determinado governo, baseada na materialização das políticas públicas.

O Estado precisa de receitas para cobertura das suas despesas. Portanto, seria mesmo importante trazer uma pequena explicação, um pouco mais pormenorizada, sobre as receitas e despesas como sendo dois elementos essenciais do Orçamento Geral de Estado.

3.1 **Receitas**

De acordo Franco, (2004). Normalmente, o Estado tem duas formas de obter receitas que podem ser classificadas em receitas correntes e receitas de capital e outras receitas. Esta classificação é importante para avaliar a saúde das finanças públicas e o nível do endividamento do Estado.

As receitas correntes são tipos de receitas provenientes dos impostos diretos, indiretos, contribuições da segurança social, taxas, multas, penalizações, rendimentos de propriedade, concessões destinadas à construção de grandes infraestruturas, estradas, pontes, aeroportos, hospitais, escolas, entre outras, ou por venda de ativos. São consideradas receitas correntes porque o Governo não precisa de endividar-se para conseguir estes recursos.

As receitas de capital são um tipo de receitas provenientes de empréstimos através de parceiros. Estes empréstimos são reembolsáveis no futuro com juros da dívida, venda de bens, ativos financeiros, passivos financeiros.

Outras receitas podemos considerar reposições, saldos da gerência anterior, operações extraorçamentais.

3.2 **Despesas**

De acordo com os critérios estabelecidos, segundo, Moreno, (2000). As despesas podem classificadas como orgânica e funcional.

Na classificação orgânica, as despesas são discriminadas de acordo com os departamentos ministeriais. Esta especificação visa permitir uma identificação clara do contributo e a responsabilização pela execução das políticas públicas, isto é, o programa do governo.

Na classificação Funcional, as despesas são desagregadas de acordo com as necessidades ou diferentes áreas de intervenção identificadas pelo Estado, nomeadamente, a Defesa Nacional, Saúde, Educação, Segurança Social. Assim, podemos ainda detalhar mais as despesas de acordo com as funções, isto é, as funções da soberania que integram serviços Gerais da Administração pública, Defesa Nacional, Segurança e ordem pública.

Nas Funções sociais, podemos destacar a Educação, a Saúde, a Segurança Social, a ação social, habitação, serviços culturais.

As Funções Económicas, integram a agricultura, a pesca, a pecuária, a indústria, energia, transportes e telecomunicações, comércio, turismo e, entre outras funções, as operações de dívidas pública, transferências entre administrações e diversos.

Na classificação económica, podemos destacar dois tipos de despesas públicas, a saber: correntes e de capital. As despesas correntes incluem custos com pessoal, ou seja, remunerações e salários, aquisição de bens e serviços, juros e outros encargos, transferências correntes, subsídios.

As despesas de capital incluem as aquisições de bens e capital, transferências de capital, ativos financeiros, e outras despesas.

3.3 Lei do enquadramento orçamental

O Orçamento Geral de Estado é estabelecido dentro do quadro constitucional, a lei do enquadramento orçamental “constitui pedra angular do sistema de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento do Estado.” Martins, D’Oliveira (2009). Portanto, a sua elaboração e a sua execução têm de obedecer a um conjunto de regras e princípios de ordem técnica, com vista a disciplinar as opções em matéria de forma e conteúdo, em conformidade com o estabelecido na lei.

3.4 Regras e princípios orçamentais

Anualidade - esta regra diz-nos que o orçamento tem que estar previsto num limite temporal de um ano que corresponde a um ano civil de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro. Este limite permite vigiar a execução orçamental e ter um controlo mais permanente. Caso se estabelecesse um limite temporal superior a um ano, obviamente os riscos de incerteza seriam maiores, no que diz respeito à previsão de receitas e despesas, assim como na sua execução.

Apesar das vantagens apresentadas, este limite de tempo tem sido objeto de crítica, sobretudo dos políticos que alegam o tempo estabelecido não ser suficiente para a execução de grandes investimentos, justificando-se, assim, um plano plurianual.

Unidade e universalidade - A regra da unidade diz que a previsão das receitas e das despesas deve ser expressa num único documento e apresentada de forma clara para evitar a existência de outras dotações ocultas. Deve permitir uma total clareza aos deputados e espelhar as reais necessidades ou prioridade do governo.

A universalidade diz que todas as receitas e despesas públicas devem estar inscritas num único orçamento de forma bem pormenorizada e clara, no caso da Guiné-Bissau em concreto, incluem-se as receitas e as despesas de todas as entidades públicas, porque ainda não foi concluído o ciclo democrático, ou seja, ainda não existem autarquias apesar de estarem previstas na lei, o que origina a inexistência de orçamentos regionais dos municípios.

O princípio da publicidade é um dos princípios consagrados na lei do enquadramento orçamental. Sublinhamos uma passagem muito importante de Franco, (2004). Este princípio deve ser considerado essencial “um orçamento que não é publicado não é orçamento”. O orçamento exige a publicação. É através da publicidade que os cidadãos podem ter conhecimento e também controlar a sua execução. As contas públicas devem ser publicadas para que haja uma maior transparência na gestão da coisa pública, porque os cidadãos contribuintes precisam de saber como são geridos os recursos públicos provenientes dos impostos pagos e como são feitas as despesas.

Não compensação, as despesas devem ser apresentadas com os valores brutos sem nenhuma dedução. Tanto as receitas como as despesas devem ser inscritas pela sua impotência integral com vista a permitir um maior controlo orçamental.

Não consignação, quer dizer que as receitas cobradas devem financiar a totalidade das despesas previstas no orçamento. Deste modo, uma despesa não deve ser consignada para a realização de uma determinada despesa. Damos como exemplo o fundo rodoviário. Se essa despesa fosse consignada para a reparação ou construção das estradas, provavelmente seria irrelevante, porque não existem muitos carros na Guiné.

Esta medida podia obrigar os contribuintes a pagarem só os encargos fiscais com os benefícios diretos. Na Guiné-Bissau, há algumas receitas consignadas de acordo com a Lei do Enquadramento Orçamental, por exemplo, os impostos cobrados sobre bebidas alcoólicas e tabaco. 40% destas receitas são consignadas para o desenvolvimento do setor da saúde no apoio a programas de vacinação, capacitação dos técnicos de saúde. Apresentamos um outro exemplo, quase 60% dos impostos de selos são consignados para investimentos nas áreas da educação. Mas essa consignação não põe em causa o princípio de não consignação. Podemos destacar da segurança social as receitas das privatizações, algumas receitas que são consignadas, nomeadamente, descontos do ACI que servem unicamente para pagar os subsídios.

Especificação diz que as despesas e as receitas têm de estar devidamente especificadas no orçamento e são classificadas em conformidade com o que está previsto

na Lei do enquadramento orçamental. Isto é a classificação orgânica económica e funcional. A explicação detalhada destas classificações foi dada na classificação sobre as receitas e as despesas.

Equilíbrio estabelece a igualdade contabilística, permitindo assim espelhar de forma clara o balanço entre as receitas e as despesas e permite-nos compreender melhor a real situação do nosso orçamento. Se estivermos perante um défice orçamental ou um superavit, com o apuramento do chamado saldo orçamental, então seria mesmo importante explicar o saldo orçamental, défice e superavit.

3.5 Saldo Orçamental

O saldo orçamental nada mais seria do que a diferença entre as receitas e as despesas da administração pública, calculado ano a ano para apurar a situação das nossas finanças públicas, pode ser positivo ou negativo. Se o saldo for positivo, podemos dizer que estamos perante um superavit. Mas, na situação inversa, se o saldo for negativo, então estamos perante o famoso défice orçamental que é muito mais frequente. A Guiné depara-se com uma economia muito débil e com fraca capacidade de captar receitas para cobertura das despesas, (Pereira, 2016).

Os saldos podem ser:

Saldo corrente, correspondente à diferença entre receitas correntes e despesas correntes e o Saldo de capital, que é a diferença entre as receitas de capital e as despesas de capital não financeiro.

Saldo nominal, corresponde à diferença entre as receitas totais e as despesas totais, incluindo-se os juros da dívida.

Saldo primário, é retirado a partir do saldo global, excluindo-se os juros da dívida

O saldo estrutural, corresponde à diferença entre as receitas e as despesas, retirando-se do cálculo os efeitos do ciclo económico.

3.6 Dívida Pública

Para compreendermos a conceção de recursos ao empréstimo, isto é, a questão da dívida pública, recorreremos aos estudos de Ferreira, (1995). O assunto suscitou enormes discussões dos doutrinários, nomeadamente, De Viti de Marco, Smit, Recard, Mill entre as questões debatidas “não é o empréstimo em si, mas sim as despesas que iriam financiar”.

Naturalmente, quando é registado um défice orçamental, os países recorrem a uma dívida. Os cidadãos, individualmente, fazem o mesmo quando se verifica ‘desfalques’ nos seus orçamentos ou pretendam fazer um investimento para o qual o ordenado não é suficiente para a sua realização. Por exemplo, no caso da compra de uma casa, o indivíduo é obrigado a contrair um empréstimo junto dos bancos para adquirir o referido imóvel. O Estado faz o mesmo, a designação é que muda e, a esta, chamamos Dívida Pública, que podemos assim considerar numa definição muito simplista de Pereira, (2016). como um conjunto de títulos emitidos pela Administração pública, nos mercados de capitais, com vista a absorver mais recursos financeiros junto dos parceiros para financiarem o défice registado no Orçamento Geral de Estado.

Considerando a existência de um défice orçamental, havendo necessidade de financiamento, o Estado tenta por várias formas obter os financiamentos para as suas despesas. Assim, podemos ilustrar as duas formas mais frequentes, colocando como exemplo as alienações do património do Estado, privatizações das empresas públicas, ou pelo financiamento monetário, através do Banco Central. Esta forma de financiamento do défice foi uma prática quando detinha o poder de emissão da moeda nacional. Atualmente, a Guiné-Bissau faz parte de um bloco económico da África Ocidental, denominada UEMOA, que significa União Económica Oeste Africana. Como tal, um país membro da UEMOA não tem a capacidade de emissão da massa monetária para financiar o défice, como acontecia e como acontece em algumas economias com capacidade de emissão do seu próprio dinheiro. A prática de corrigir os défices por essa via, como acontecia no momento da moeda nacional, chamada PESO GUINEENSE, levou a uma depreciação muito acentuada da moeda, porque o Banco Central emitia sempre que fosse necessário. Agora, com a integração da Guiné-Bissau na UEMOA, essa prática não funciona. Resta recorrer aos empréstimos dos potenciais credores, nomeadamente, o Banco Mundial (FMI) para financiamento dos défices orçamentais.

Havendo necessidade de superar o défice, o Governo é autorizado pelo parlamento a contrair dívida, para financiar as despesas orçamentais como, por exemplo, no caso dos investimentos de grandes envergaduras, estradas, pontes, construções de hospitais, escolas. Apesar de existem necessidades de financiamento, normalmente o Estado não pode contrair dívidas excessivas sob pena de provocarem crises no futuro. (Ferreira, 1995). Sustenta nos seus argumentos, seja para que finalidade for, a dívida pública tem reflexos na geração futura. Por isso, é estabelecido um quadro jurídico, isto é, os critérios da convergência a nível da União Económica Monetária Oeste Africana. A Guiné-Bissau,

sendo um Estado-membro não podia fugir à regra dos limites, 60% PIB, estabelecidos no quadro do critério da convergência da UEMOA.

3.7 Dívida interna e externa

Segundo Ferreira, (1995). “Os empréstimos são entendidos como atos unilaterais dos Estados, praticados no exercício da soberania”. Tentou distinguir o regime jurídico da dívida pública, interna e externa.

As dívidas internas são as dívidas contraídas pelo Estado internamente. Não são provenientes do financiador externo, como por exemplo, bilhetes do tesouro emitidos pelo Ministério das Finanças aos Bancos que operam no país, dívidas aos antigos funcionários ou fornecimentos dos serviços prestados ao Estado.

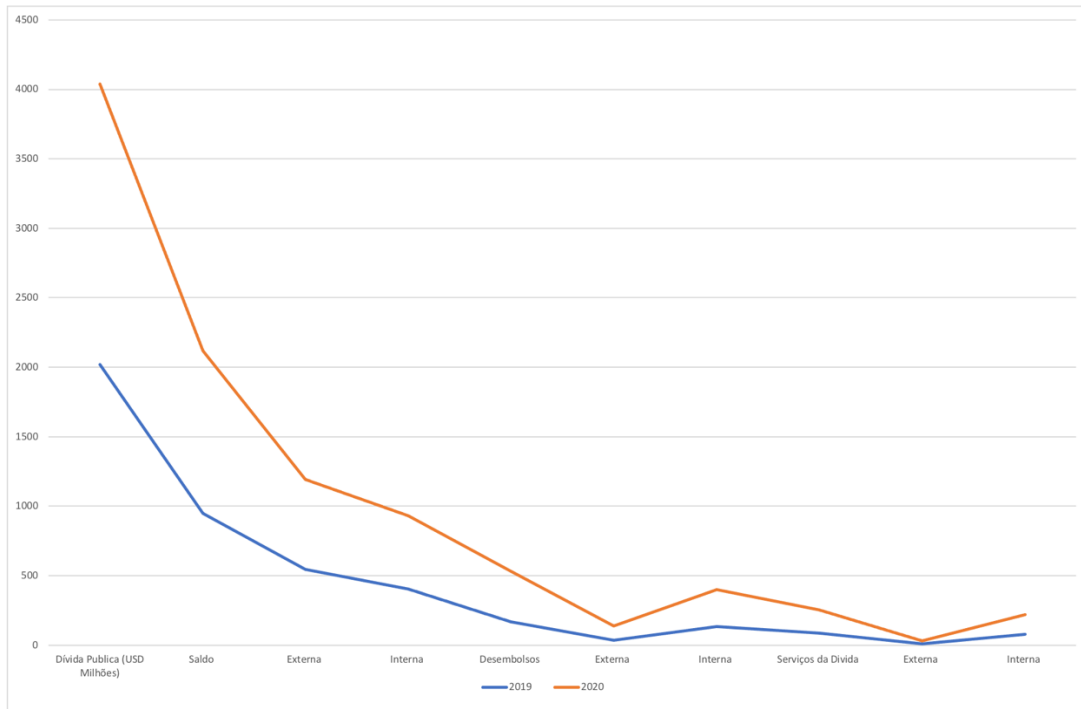
As dívidas externas são dívidas provenientes dos empréstimos contraídos com os parceiros internacionais e podem ser bilaterais ou multilaterais. Bilaterais que envolvem dois Estados, exemplo a Guiné-Bissau com Portugal, ou multilaterais como podemos destacar as dívidas com o Banco Mundial, FMI.

Tabela 1 - Dívida Pública

Dívida Publica (USD Milhões)	2019	2020
Saldo	947,94	1 172,09
Externa	544,57	646,78
Interna	403,37	525,31
Desembolsos	166,95	366,80
Externa	33,78	102,65
Interna	133,16	264,15
Serviços da Dívida	86,49	166,39
Externa	7,39	25,34
Interna	79,09	141,05

Fonte: DGDP

Gráfico 1 - Dívida Pública



Fonte: DGDP

3.8 Ciclo orçamental

De acordo com a explicação de Pereira, (2016). O orçamento é desenvolvido em quatro fases, o que envolve o processo de 1ª fase, elaboração ou formulação, 2ª fase, apreciação discussão e aprovação, 3ª fase, execução, 4ª fase, fiscalização e controlo. Então, vamos explicar em detalhes como se segue:

Figura 2 – Fases de desenvolvimento do orçamento



3.9 Processo de elaboração

A Guiné-Bissau sendo um Estado de direito democrático, baseado no princípio da legalidade como acima referimos, deve elaborar o orçamento orientado por um conjunto de requisitos formais que sustentam a legalidade deste documento, de acordo com a Constituição da República da Guiné e da Lei do Enquadramento Orçamental.

Para elaborar o Orçamento geral de Estado, é preciso ter em consideração vários fatores de ordem económica, política e técnico-administrativo. Consideramos relevante trazer uma pequena explicação sobre algumas etapas.

1.^a Etapa - quadro macroeconómico e objetivos e prioridades públicas. O orçamento é fortemente influenciado pelo comportamento da economia, isto é, o Estado precisa de cobrar impostos para a cobertura das suas despesas. As receitas que o Estado cobra provêm, na sua maioria, das empresas e do consumo das famílias. Assim sendo, qualquer choque poderá provocar desequilíbrios macroeconómicos que poderão causar um impacto forte na redução do consumo das famílias e nas atividades produtivas das empresas. Suponhamos que o Estado decidiu subir os impostos sobre rendimento no momento da pandemia. Esta medida poderá reduzir, de forma drástica, o nível de consumo das famílias e, naturalmente, as empresas terão de abrandar o nível da produção, produzindo apenas de uma forma racional, em conformidade com a demanda. Numa visão muito mais elástica, quer dizer que, a longo prazo, poderá provocar um nível de desemprego muito acentuado e, conseqüentemente, pode gerar uma pressão inflacionista pela incapacidade das empresas suportarem os custos com pessoal, levando ao despedimento dos trabalhadores. O Estado, por sua vez, tenderá de assumir a sua parte em pagar fundos de desemprego. Entretanto, as previsões macroeconómicas devem obedecer uma análise mais abrangente, para uma melhor tomada de decisão.

Em termos políticos, relativamente a um conjunto de compromissos assumidos nos momentos da campanha eleitoral, que traduzem as preocupações e aspirações do povo, são traduzidos num documento designado por Programa do Governo, de forma alinhada e com os objetivos globais referidos. É neste pacote de compromissos que o governo tem de mostrar como pretende, através dos “Planos do Desenvolvimento”, contribuir para a melhoria de qualidade de vida dos cidadãos. Assim, obriga-se a elaborar um plano financeiro, chamado Orçamento para a concretização das políticas públicas.

2.^a Etapa - fixação do saldo orçamental e limite das despesas totais. De acordo com a previsão do quadro macroeconómico e das prioridades definidas pelo Governo, a fixação dos saldos das administrações públicas, e a percentagem do PIB, receitas fiscais e as receitas efetivas, estabelecem o teto das despesas orçamentais da Administração Pública.

No que diz respeito aos saldos estruturais, a Guiné-Bissau, estado-membro da UEMOA, segue os critérios estabelecidos da convergência e do limite dos saldos orçamentais desta União.

3.^a Etapa - fixação de teto para despesas específicas pelo ministério. É estabelecido o limite, isto é, um teto para despesas específicas. Surge o chamado Top Down que fixa uma dotação máxima para uma certa categoria de despesa. Por exemplo, no caso dos salários das administrações públicas que é transversal a todos os ministérios. Estas despesas são consideradas fixas, obrigatória e previamente asseguradas.

4.^a Etapa - apreciação e aprovação em conselho de ministros. Reúne-se, neste caso, o Conselho de Ministros, para analisar o cenário macroeconómico, as metas de política orçamental, assim como os tetos especificamente estabelecidos.

5.^a Etapa - preparação dos orçamentos por ministério. Todos os ministérios são obrigados a preparar um projeto de orçamento a que podemos chamar de orçamentos ministeriais, tomando em consideração as políticas sectoriais, os compromissos assumidos pelo governo e os tetos especificamente estabelecidos para não exceder os limites. Após conclusão, os projetos orçamentais são remetidos ao Ministério das Finanças para a sua consolidação.

6.^a Etapa - consolidação dos orçamentos e verificação dos tetos. O Ministério das Finanças começa o processo de introdução de dados e consolidação, analisando as derrapagens e se está em conformidade com o teto previamente estabelecido. Noutras situações, se houver um determinado ministério que exceda os limites, sem que o tenha anunciado, previamente, ao Ministério das Finanças, e caso não tenham chegado a um consenso, a situação é remetida ao Conselho de Ministros para resolução.

7.^a Etapa - preparação da proposta lei. O Ministério das Finanças é responsável pela preparação da proposta da lei do Orçamento, em conformidade com o quadro jurídico estabelecido na Guiné-Bissau. É preciso criar condições técnicas e administrativas para assegurar os trabalhos da preparação do orçamento, isto é, a preparação material da proposta lei que vai ser preparada pelo Governo, e depois submetida ao parlamento para sua apreciação e aprovação. O Orçamento do Estado é o instrumento de gestão que contém a previsão das receitas e despesas públicas, apresentado pelo Governo à Assembleia Nacional Popular, sob a forma de Proposta de Lei, até 15 de outubro de cada

ano. A Direção Geral de Orçamento é responsável pela preparação orçamental, efetuando consulta de receitas e despesas que o Estado tem e que usa, segundo os seguintes níveis de preparação.

- Ano N corresponde ano corrente;
- Ano N+1 corresponde ano seguinte;
- Ano N-1 corresponde ano anterior.

Para efeitos de elaboração orçamental, a Direção Geral do Orçamento faz primeiramente um DRAFT, ou seja, um modelo de previsão das receita e despesas, submetendo-o ao Ministro das Finanças. Após autorização, depois de haver um aval do DRAFT, pelo Ministro, a DGO faz e envia cartas-circulares para todas as Instituições do Estado, a fim de elaborassem o orçamento, onde são indicadas as percentagens possíveis de aumento em certas linhas ou rubricas orçamentais.

Na elaboração do OGE, o Ministério das Finanças trata do funcionamento, enquanto o Ministério da Economia, através da Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional, fica encarregado de elaborar o Plano Nacional do Desenvolvimento e nele contemplar o programa de Investimento público.

Para elaborar o orçamento, é preciso consultar os seguintes documentos: Constituição da República, que determina o prazo de entrega de proposta orçamental na ANP; Programa do Governo, (por exemplo, construções de estradas, hospitais, etc); Acordos Convencionais, (e.g., calendário de pagamento das dívidas do Estado com os seus parceiros económicos). Em caso de atraso de entrega de proposta orçamental na ANP, o governo pode executar o nível Ano N-1. Na preparação do Orçamento da Guiné-Bissau, FMI e BM, estipula a DGO o montante necessário para o ano económico, visto que, são eles quem mobilizam os fundos junto dos parceiros tradicionais para financiar o orçamento.

A receita do Estado é baseada nos 30%, o resto vem da ajuda externa. O orçamento pode sofrer retificações, isto é, no decorrer do ano económico, se houver qualquer financiamento dos parceiros não tradicionais. O governo deve propor uma retificação do orçamento em curso, justificando a necessidade de utilização deste fundo.

8.^a Etapa - apreciação e aprovação em Conselho de Ministros. A proposta de Lei do Orçamento é submetida ao parlamento para apreciação, discussão e aprovação.

A proposta de Lei do Orçamento

Estrutura e conteúdo, normalmente de acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau. O Orçamento Geral de Estado é submetido ao parlamento através de uma proposta de lei, cujo conteúdo e estrutura são estabelecidos dentro de um quadro legal que é a Lei do Enquadramento Orçamental.

Em conformidade com o estabelecido no quadro legal supramencionado, a proposta de Lei do Orçamento deve ser constituída por três elementos essenciais:

- a) *Um Articulado*
- b) *Mapas contabilísticos*
- c) *Demostrações orçamentais e financeiras*

Estes elementos devem ser acompanhados de uma série de informações, nomeadamente, relatórios e elementos informativos. Estes elementos são extremamente importantes para facilitar melhor a compreensão do parlamento, com vista a permitir uma maior apreciação para poder, assim, exercer a sua função política e legislativa. Vamos tentar explicar cada uma delas:

a) Articulado

o articulado da proposta de lei orçamental constitui um conjunto de normas que são necessárias para disciplinar a execução orçamental no que diz respeito ao limite máximo da Dívida pública e etc...

b) Mapas contabilísticos

Normalmente, a proposta deve integrar um quadro para facilitar a especificação das receitas e as despesas.

c) Demonstrações Orçamentais e Financeiras.

Este elemento traz demonstrações orçamentais em termos dos saldos orçamentais, evolução da dívida direta, dos subsectores da Administração Pública central.

d) Relatório

Este relatório possui um conjunto de informações para um melhor enquadramento do parlamento, no que diz respeito às políticas orçamentais, neste caso, das diretivas da UEMOA, nomeadamente, os critérios da convergência, a previsão sobre os variáveis macroeconómicos, a situação financeira das finanças públicas, da sustentabilidade da pública entre outros.

e) Elementos Informativos

Normalmente, a proposta de lei do orçamento deve estar acompanhada de uma série de informações de diversas naturezas, trazer uma informação detalhada sobre as programações orçamentais, com os respetivos custos e evidenciando as possíveis fontes

de financiamento, estimativa do orçamento das administrações públicas, transferências orçamentais, etc...

3.10 **Processo de discussão e aprovação**

Como acima aluímos, é apresentado ao parlamento o Orçamento Geral de Estado, dentro dos limites temporais estabelecidos pela Lei, isto é, fixada entre 15 de outubro de cada ano, sendo apresentado ao parlamento dentro dos limites fixados. Inicia-se o processo da sua discussão e aprovação e, dentro de 45 dias, a sua conclusão em conformidade com a nossa Constituição da República.

A proposta de Lei do Orçamento Geral de Estado é discutida em duas fases: na generalidade e na especialidade. Começamos pela generalidade, cuja matéria é da exclusiva competência do plenário da Assembleia Nacional Popular. Na especialidade, a proposta de lei é distribuída pelas comissões especializadas em matéria que dizem respeito à criação de novos impostos, alterações nos impostos existentes, empréstimos e outras fontes de financiamento. Estas matérias são discutidas e votadas no plenário das comissões especializadas, porque são matérias essenciais e específicas.

Há uma questão que é importante sublinhar, independentemente da votação ou rejeição da proposta de lei apresentada pelo Governo. Os deputados também podem propor algumas alterações no que for necessário. Muitas vezes, os deputados e os partidos políticos querem que os compromissos assumidos nas campanhas eleitorais sejam refletidos no orçamento. Num Estado de direito democrático, há uma questão que deve ser tomada em consideração, baseada na teoria da escolha pública. Normalmente, os deputados devem saber tomar decisões a favor do interesse da coletividade não dos interesses particulares. Este facto tem suscitado enormes discussões entre as bancadas parlamentares, mas, o que determina é a capacidade negocial do Governo, para obtenção da maioria dos votos conducente à aprovação da referida proposta.

Depois de ter sido ser aprovado o orçamento pela Assembleia Nacional Popular, a lei do orçamento é promulgada pelo Presidente da República e conseqüente publicação no Boletim Oficial. De acordo com Pereira, (2016). Podemos mencionar algumas questões que podem inviabilizar o prazo da votação final. São três os aspetos mais frequentes.

Primeiro, rejeição da proposta do OGE pela Assembleia Nacional Popular, iste fato já acontecido várias vezes na Guiné, aconteceu com o Governo do então Primeiro-Ministro Baciro Dja, que a sua proposta foi rejeitada pela Assembleia Nacional Popular.

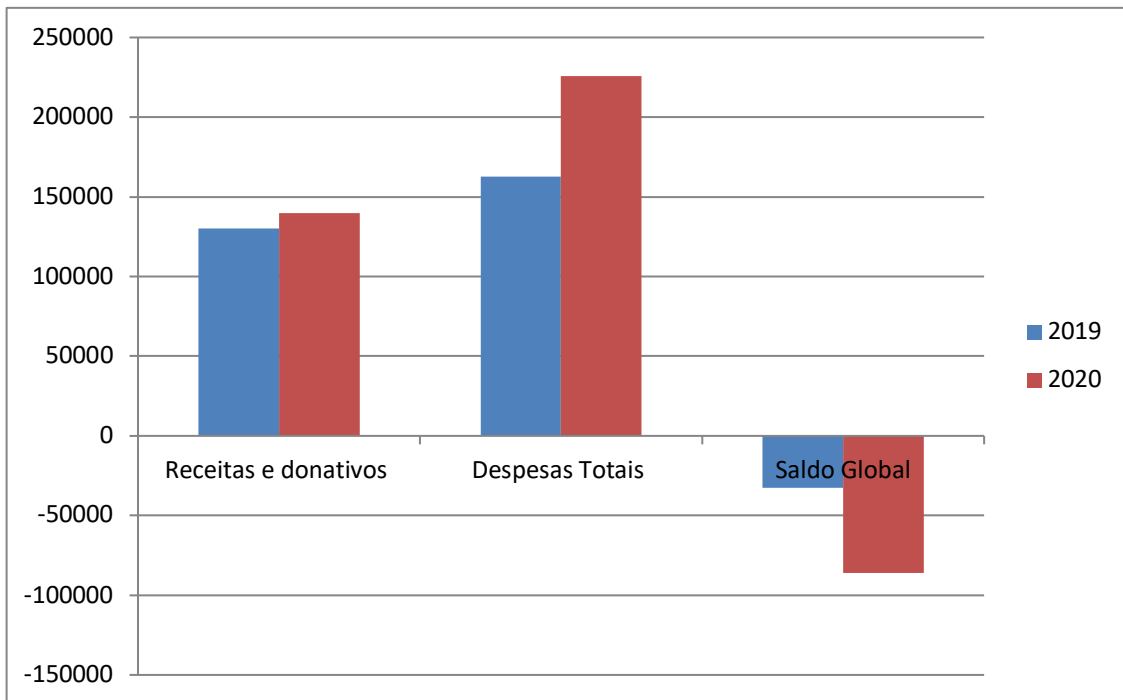
Segundo, Demissão do Governo, que tem acontecido variadíssimas vezes, na nona legislatura, com a demissão dos sucessivos governos, como sendo o do Eng. Domingos Simões Pereira, (2014 /2015) Dr. Baciro Djá, (2015/2016) Eng. Carlos Coreia, (2016) General. Umaro Sissoco Embaló, (2016/2017) Dr. Artur Silva, (2018) e por último Dr. Aristides Gomes (2018/2020). Notamos que essas instabilidades cíclicas tem condicionado o funcionamento regular das instituições, bem como a normalidade na execução orçamental. Podemos constatar que desde 2015 até 2020, a Guiné-Bissau tem vivido uma normalidade financeira, tem sido utilizado o regime do orçamento duodecimal, baseado na aplicação do orçamento do ano económico anterior, até à aprovação do novo orçamento. Mas, o Governo mantém a autorização para a cobrança das receitas e as despesas terão de ser efetuadas dentro dos princípios duodecimais, portanto, os serviços não podem gastar mais do que a verba correspondente à duodécima parte da dotação anual.

Terceira, dissolução do Parlamento, facto que tem acontecido em 2002 pelo regime do então presidente da República Dr. Kumba Yala, eleito democraticamente pelo povo, após o conflito militar que derrubou João Bernardo Vieira.

Tabela 2 - Previsões das receitas e despesas

Agregados	Mil milhões cfa	Exec 2019	Prev 2020
Receitas e donativos		130 081	139 972
Receitas os operacionais		105 597	88 649
Receitas fiscais		79 117	61 584
Receitas não fiscais		26 480	27 066
Donativos		24 484	51 323
Despesas totais		162 679	225 855
Despesas correntes		124 514	145 851
Remuneração e salários		45 475	46 851
Despesas de capitais com recursos internos		1 793	8 000
Despesas de capitais com recursos externos		36 372	72 004
Saldo Global		- 32 598	- 85 883
Saldo Global em % do PIP		3,98%	10,5%

Gráfico 2 - Previsões das receitas e despesas



Fonte: Orçamento DGO 2020

3.11 A execução orçamental

O Orçamento Geral do Estado entra em vigor após a sua aprovação na Assembleia Nacional Popular, e é promulgado pelo presidente da República e publicado, no boletim oficial. A partir daí começa a ser executado, dentro de um limite temporal de um ano, correspondente a um ano civil, de acordo com as previsões orçamentais, cobrança das receitas e despesas com vista à concretização dos objetivos, prioridades e metas traçadas no quadro da política orçamental, entre outras.

De acordo com o princípio de separação de poderes, o Governo da Guiné-Bissau e respetivo executivo baseiam-se nos princípios democrático. Como tal, é responsável pelo exercício das funções administrativas, pela execução do orçamento, e, cada ministério setorial responsabiliza-se pela execução do seu orçamento. O Ministério das Finanças é o ordenador, trabalhando de forma coordenada para o alcance dos objetivos preconizados. A execução do Orçamento Geral do Estado deve ser fundada dentro de um quadro jurídico, designado por lei do enquadramento orçamental, para poder arbitrar a cobrança das receitas e as despesas.

A execução das receitas e despesas devem obedecer a três princípios essenciais que são: princípio da legalidade, princípio da regularidade orçamental e o princípio da boa gestão financeira.

Princípio da legalidade - o orçamento, como Lei, deve obedecer ao quadro jurídico aplicável, no exercício das despesas. Exemplificamos: se o Estado da Guiné-Bissau pretender recrutar mais trabalhadores deve respeitar o quadro legal, isto é, o Estatuto do Pessoal da Administração Pública, (EPAP) que regulamenta o ingresso dos funcionários na Administração Pública até a sua aposentação. Em regra, o estatuto não tem sido cumprido, tendo em conta a influência da política sobre a administração. Na verdade, o ingresso na administração pública passou a ser por militância partidária o que lhe garante o ingresso automático aos cargos intermédios e cimeiros.

Princípios da regularidade orçamental - normalmente, o governo deve respeitar o cumprimento da autorização parlamentar, isto é, só pode realizar uma despesa prevista ou inscrita no orçamento, de acordo com a dotação prevista para a determinada rubrica. Em casos excepcionais, podemos destacar algumas necessidades inadiáveis como, por exemplo, em caso de uma calamidade, ou erros de previsões com dotações insuficientes, situações que podem provocar algumas alterações ou modificações no referido orçamento, mas o Governo vê-se obrigado a intervir. A questão de reforço de verba também é muito frequente. Se a rubrica prevista no orçamento não for suficiente para a incorporação de uma determinada despesa, é feito um pedido de reforço de verba específico.

Princípio da boa gestão - requer uma gestão racional quanto às que despesas devem ser efetuadas de acordo com a previsão orçamental para que haja eficiência e eficácia na gestão da coisa pública, na perspectiva de obtenção do máximo rendimento com menores gastos, alcançando os resultados pretendidos.

3.12 Execução das receitas

A execução das receitas deve obedecer aos princípios acima referenciados, neste caso, o princípio da legalidade e o princípio da regularidade orçamental.

O princípio da legalidade diz que nenhuma receita deve ser cobrada sem que esteja prevista na lei ou sem uma base jurídica legal que a crie, mesmo as que são da competência do Governo, neste caso as taxas, e os impostos que são da competência do Parlamento.

O princípio da regularidade orçamental diz que nenhuma receita deve ser cobrada sem que esteja prevista ou inscrita no orçamento. Neste caso, se não tem a autorização do parlamento, mesmo que seja legal, podemos admitir que um determinado imposto, que é

legal, se por engano não estiver inscrito no orçamento, não pode ser cobrado, porque o governo não obteve autorização do parlamento para a respetiva cobrança.

3.13 Alterações orçamentais

Naturalmente, nem sempre aquilo que prevemos pode acontecer. Por exemplo, o caso da pandemia gerou a alteração do cenário macroeconómico, a insuficiência na captação das receitas, despesas excessivas ou desnecessárias muitas vezes aparece imprevistas. Portanto, estas situações podem provocar revisões orçamentais, vendo-se o Governo obrigado a fazer algumas alterações ou correções das receitas e despesas previstas no orçamento, para fazer face as necessidades.

Em regra, as alterações orçamentais devem obedecer às normas estabelecidas no quadro jurídico, que é a lei do enquadramento orçamental. Nesta matéria, existe uma responsabilidade mútua que afirmamos ser uma competência partilhada entre Governo e o Parlamento. É da exclusiva competência da Assembleia Nacional Popular o aumento das despesas da Administração Central e da segurança social, bem como o aumento dos compromissos de Estado associados aos programas orçamentais e aumento nos limites de endividamento.

A segunda alteração é da competência do Governo, aumento das receitas efetivas próprias ou consignadas. Normalmente, sempre que o governo pretende alguma alteração deve elaborar uma proposta e submetê-la ao parlamento para apreciação, discussão e aprovação, e conseqüente promulgação e publicação no boletim oficial.

Parece-nos importante destacar a seguinte questão: nos momentos das discussões das alterações, e os deputados queiram que sejam aumentadas algumas despesas que acham necessárias a essas alterações, ‘aciona-se’ uma lei denominada lei-travão que impede os deputados de apresentarem propostas de projetos que possam provocar alterações no aumento das despesas bem como das receitas.

3.14 Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP)

No quadro de harmonização das políticas orçamentais da UEMOA, desde 2008, a Guiné-Bissau dispõe de um sistema integrado de gestão das Finanças públicas, com vista a garantir uma gestão eficiente e eficaz, permitindo, assim, maior nível de controlo dos títulos das despesas emitidas pelos órgãos do Estado.

De acordo com o artigo 44.º da Diretiva da UEMOA, “As despesas são engajadas, liquidadas e autorizadas antes do seu pagamento. No entanto, certas categorias de despesas, limitativamente enumeradas, podem, nas condições previstas pela legislação nacional, ser pagas antes da autorização de pagamento, mas devem ser objeto de um procedimento de regularização.”

3.15 Compromisso

O processo de compromisso inicia-se com uma requisição e o mesmo é dizer uma ordem de encomenda. É feita através da emissão de títulos de despesas, devidamente preenchida com a importância líquida da referida despesa, em que é calculado o desconto dos selos. Em seguida é submetida ao ministro, para sua autorização, enquanto ordenador das despesas para proceder ao seu visto. Concluído este primeiro passo, a referida despesa é logo engajada no sistema integrado da gestão das finanças públicas, de acordo com a previsão orçamental.

Em alguns casos, se a despesa solicitada não tiver uma cobertura orçamental, o referido título volta à precedência. Outra questão de realce prende-se com a emissão do título. Ter cabimentação orçamental, mas a despesa requerida nesse título, a dotação prevista no orçamento, não consegue suportar a referida despesa. Há que recorrer, então, ao chamado reforço de verba da rubrica para aquisição do referido bem.

3.16 Liquidação

O processo de liquidação garante a disponibilidade da verba, em conformidade com aquilo que está previsto no OGE. Estando a verba prevista no orçamento, o título é liquidado no sistema com a impressão de uma folha denominada mandado de pagamento.

3.17 Ordem de pagamento

É uma autorização emitida pelos ordenadores secundários e que é visada pelo controlo financeiro, no qual o ordenador emite a ordem de pagamento. Isto, é uma instrução dada pelo tesouro, para efetuar pagamento. Mas, acontece que muitas vezes as despesas são autorizadas com a emissão de folha de pagamento, isto é, o mandado, sem que tenha liquides para cobertura da referida despesa, a consumação desta despesa acabaria por depender, fortemente, das decisões de comité da tesouraria.

3.18 Pagamento

O pagamento é processado pelo Tesouro e registado através dos serviços da despesa mas, tendo em conta as dificuldades que as nossas finanças públicas enfrentam, na captação das receitas fiscais, fazem com que o orçamento se torne quase tradicionalmente deficitário. O Governo não dispõe de liquides suficientes para cobrir todas as despesas previstas no orçamento, razão pela qual se criou um comité de arbitragem das despesas, através do despacho 88/2016, para definir as prioridades em termos de pagamento das despesas. O comité da tesouraria, denominado COTADO, reúne semanalmente e é presidido pelo ministro das finanças e demais agentes.

3.19 Contabilidade Pública

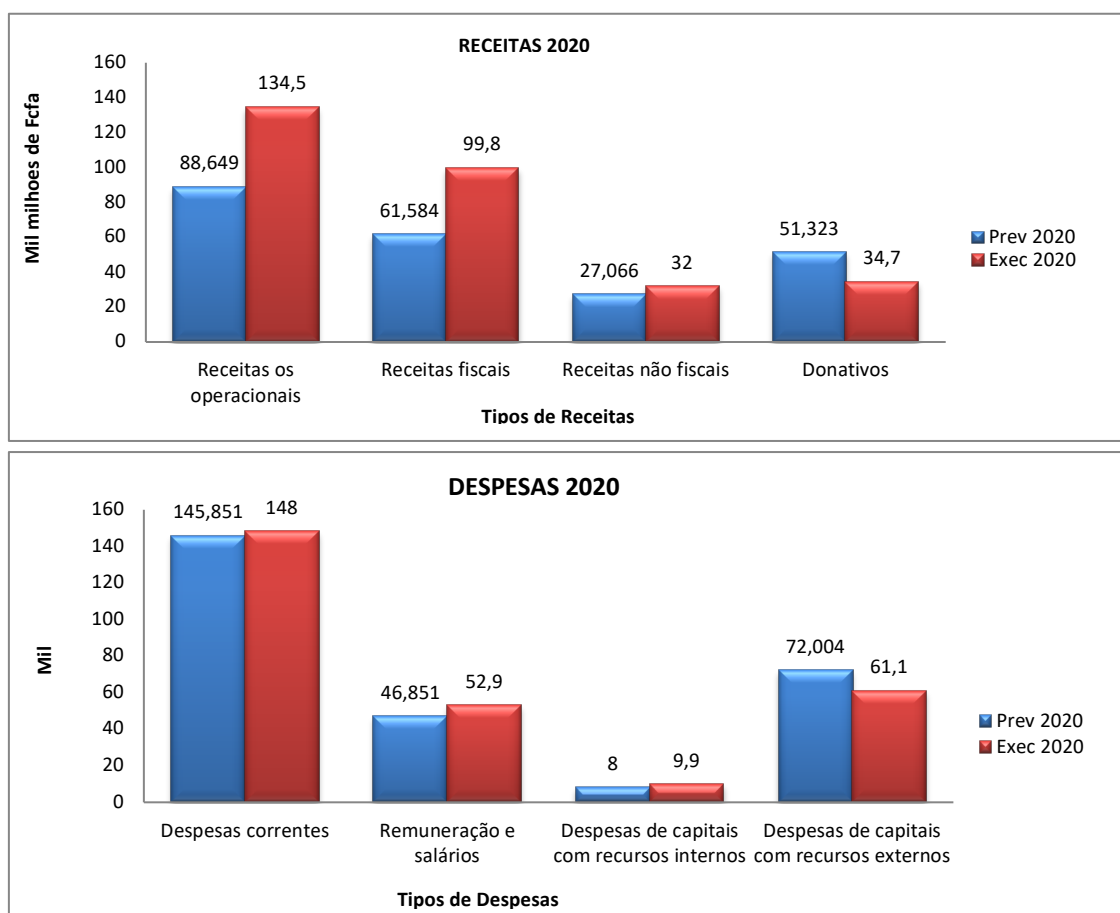
O regime da contabilidade pública está estabelecido na UEMOA, regulamentado no quadro da Diretiva n.º 06-97/CM/UEMOA, de 16 de dezembro de 1997, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública e as suas modificações. Procedo ao lançamento contabilístico de todas as operações financeiras efetuadas, isto é, os fluxos de caixa e demais operações para o apuramento das contas durante o ano económico.

Tabela 3 - Operações Financeiras execução e previsão

Agregados	Mil milhões cfa	Prev 2020	Exec 2020
Receitas e donativos		139 972	134,5
Receitas os operacionais		88, 649	99,8
Receitas fiscais		61, 584	67,8
Receitas não fiscais		27, 066	32,0
Donativos		51, 323	34,7
Despesas totais		225, 855	219,8
Despesas correntes		145, 851	148,7
Remuneração e salários		46, 851	52,9
Despesas de capitais com recursos internos		8, 000	9,9
Despesas de capitais com recursos externos		72, 004	61,1
Saldo Global		- 85, 883	- 85,3
Saldo Global em % do PIP		10,5%	-9,3%

Fonte: Direção Geral do Orçamento

Gráfico 3 - Representa previsão e execução das Receitas e Despesas



3.20 Conta Geral do Estado

Como acima referimos, o orçamento é elaborado por um período de um ano, correspondente a um ano civil, 1 de janeiro a 31 de dezembro, cessando o ano económico. Portanto, é feito o apuramento dos resultados obtidos, quer em termos das receitas, quer das despesas, realizadas durante o ano económico a que denominamos a Conta Geral de Estado. (Pereira, 2016).

De acordo com a lei, o Governo deve apresentar ao Tribunal de Contas o relatório da atividade financeira do Estado, fornecendo todos os elementos das operações do ano transato, permitindo assim o TC de proceder a uma avaliação para o apuramento dos factos, com vista a poder emitir o seu parecer sobre a conta geral de Estado.

Em termos de estrutura, este documento é apresentado num âmbito similar ao orçamento Geral de Estado, incluindo todas as atividades financeiras dos subsectores da Administração Central e da segurança social, com vista a trazer informações de forma mais detalhada e clara, para uma maior apreciação das operações financeiras,

desenvolvidas durante o ano económico, em conformidade com o que estava previsto na lei do enquadramento orçamental. Este documento deve ser acompanhado do relatório das demonstrações orçamentais e financeiras, e do mapa contabilístico, salvaguardando, deste modo, o princípio da boa gestão da coisa pública.

Em termos de competências, há uma responsabilidade mútua e partilhada entre o Governo e a Assembleia Nacional Popular, no caso da Guiné, em conformidade com aquilo que está consagrado na nossa Constituição da República, competindo ao Governo apresentar anualmente ao parlamento a Conta Geral de Estado.

É da competência da Assembleia Nacional Popular a função de fiscalização política, isto é, apreciação e aprovação da Conta Geral de Estado, de acordo com a lei.

Neste contexto, compete ao Tribunal de Contas a Fiscalização Jurisdicional, emitindo pareceres, apurando responsabilidade por infrações financeiras. Esclarecemos que, se a conta submetida ao parlamento não for aprovada pelos deputados é amputada a responsabilidade política, financeira, civil ou criminal pelos atos praticados.

Normalmente, é estabelecido um calendário de acordo com o que está previsto na lei. O Governo deve apresentar à Assembleia Nacional Popular a conta Geral de Estado, anualmente, e de acordo com o consignado na Constituição da República, no seu artigo 85.º, alínea m) da Constituição da República da Guiné-Bissau.

4. Fiscalização e controlo orçamental

O controlo financeiro de Estado é indissociável da história das revoluções que ocorreram no século XIX. Sem sombra de dúvida, tiveram um impulso na transformação social e na lógica de prestação de contas, entretanto, o controlo orçamental “consiste na atividade própria dos órgãos de controlo que tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública” (Catarino, 2014).

Tavares, (1996). Sustenta nos seus argumentos que “toda a actividade de gestão ou administração exige, para a sua eficiência e eficácia um adequado sistema de controlo.”

O controlo aponta para a verificação da legalidade e regularidade na execução das operações, exigindo o cumprimento rigoroso em conformidade com o que está previsto no orçamento, tanto para a obtenção das receitas, assim como para execução das despesas.

Segundo Tavares, (1996). “O controlo é indispensável à gestão, podendo afirmar que não há boa gestão sem adequado sistema de controlo.”

Em suma, tanto o controlo interno assim como o externo encontram-se alicerçados num único ponto, os objetivos e as finalidades são semelhantes, baseados num complemento indispensável do sistema de gestão. (Tavares, 1996).

A racionalidade da atuação do Estado significa que quem gere os recursos públicos está vinculado a um conjunto de critérios de boa gestão: economia eficiência e eficácia. Estes elementos são essenciais para avaliar os resultados ou o mérito, embora estes critérios não sejam suficientes para garantir *value for money*, alguns autores fazem referência a *responsiveness*. Portanto, se «as actividades desenvolvidas atendem a uma finalidade valorizada pelo público» assim podemos garantir o referido *Value for Money*.

4.1 Modelos de controlo

Segundo Costa, (2013). Destacou três modelos de controlo: Modelo de Auditor Geral, Modelo Jurisdicional e Modelo Misto.

Modelo Auditor Geral - neste modelo os órgãos do controlo externo são unipessoais. Quer dizer que não exercem as funções jurisdicionais e funcionam como os órgãos auxiliares do parlamento e são independentes. Este modelo é um modelo baseado na promoção de *accountability* avaliação dos programas do desempenho das políticas públicas, assim como da legalidade. É bastante utilizado, sobretudo no Reino Unido, Estados Unidos de América, Canada, etc. (Costa, 2013).

Modelo Jurisdicional - “apresenta uma estrutura colegial e exercem funções jurisdicionais para além das funções não jurisdicionais” como, por exemplo, a verificação, a auditoria e a avaliação. Este modelo visa controlar a legalidade das contas, é muito utilizado sobretudo nos países como Portugal, Espanha, Itália etc... a Guiné-Bissau, enquanto colónia portuguesa seguiu o mesmo modelo. (Costa, 2013).

Modelo Misto - é caracterizado por uma estrutura colegial, designadamente Tribunal de Contas. Este modelo de controlo é bastante utilizado, sobretudo na Alemanha, Holanda, Tribunal de Contas Europeu etc. (Costa, 2013).

Ao falar desta matéria, para trazer uma maior clareza ao assunto, de acordo com a abordagem baseada na teoria de Moreno, (1997). Distingue o controlo em duas formas - a primeira é caracterizada como forma de dar respostas às novas exigências da Gestão Pública, e a segunda como forma de dar respostas democráticas aos cidadãos contribuintes.

Segundo o conceituado Franco, (1995) “o controlo financeiro se desenvolve assim em paralelo à atividade financeira, procurando garantir que esta corresponda com interesse público, respeitando regras e critérios a que está sujeita por Lei e os objetivos que lhe são politicamente fixados. Quanto mais complexo a organização social, mais diversificados e complexos são os mecanismos de controlo financeiro, em razão da própria complexidade e de diversificação da atividade controlada a cujo nível de qualidade e de organização têm de se elevar. O controlo, para ser eficiente, há-de ser tão bom como a atividade controlada: nem muito melhor, nem muito pior.”

O Orçamento Geral de Estado precisa de ser controlado para que haja transparência, eficiência e a responsabilidade na gestão da coisa pública, quando se fala do controlo, podemos analisá-las na perspetiva destes autores. (Tavares, 1997). tentou distinguir o controlo interno e externo, quando se fala do controlo interno. Podemos destacar, como exemplo, a Inspeção Geral do Ministério das Finanças. Quando se fala do controlo externo, recai sobre ela o papel do Tribunal de Contas em fiscalizar as contas do Estado.

4.2 Controlo Interno

Para (Tavares, 1996) o controlo exercido pela IGF pode ser visto em duas perspetivas no caso das “macro organizações”, isto é, a administração pública em geral exerce o controlo interno. No caso dos municípios são vistos como órgãos do controlo externo.

A Inspeção-Geral é um órgão de controlo interno que visa auditar e apoiar, tecnicamente, os serviços de administração direta do Estado, das entidades do setor público administrativo e empresarial, assim como dos setores privado e cooperativo, no âmbito das suas relações financeiras com o Estado.

De acordo com o quadro orgânico do Ministério das Finanças, a IGF tem competência para ordenar a realização de inspeções e outras diligências, para decidir processos de análise de participações e denúncias, assegurar as relações com o Tribunal de Contas e uma ligação funcional com as inspeções gerais setoriais e outros órgãos de controlo nacionais, da UEMOA e internacionais, no âmbito das funções que lhe são legalmente atribuídas.

A IGF é um órgão de controlo interno com competências supracitadas, mas que, do ponto de vista prático, funciona com grandes dificuldades. Segundo o relatório da IGF, há uma insuficiência de quadros técnicos versados em matéria de auditoria. Há um elemento que podemos considerar exógeno ao sistema, que impossibilita um controlo efetivo das receitas e despesas do Estado.

A Direção-Geral do Controlo Financeiro é uma Direção tutelada pelo Ministério das Finanças, que controla as emissões dos títulos das despesas do Estado, analisando a conformidade e a certificação das despesas. A Guiné-Bissau, como sendo país-membro da UEMOA, adotou um Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas, com vista a poder imprimir uma maior eficiência no controlo da emissão dos títulos das despesas públicas do Estado. Segundo o código da transparência da UEMOA, “Nenhuma despesa pública deve ser engajada e paga previamente, antes de ser definida por um texto, legislativo ou regulamentar, regularmente adotado e publicado. A administração fixa explicitamente as regras e critérios que segue na escolha das despesas e na atribuição dos créditos. Estas regras são acessíveis ao público.” Mas, mesmo assim, o processamento dos títulos não é suficientemente eficaz, tendo em conta as irregularidades praticadas pelos decisores políticos. O relatório do Banco Mundial, sobre a corrupção, sublinhou que o SIGFIP não tem sido eficiente, tendo em conta os desvios de procedimentos no sistema de engajamento dos títulos. O orçamento elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) não tem sido sobejamente aproveitado, nos últimos anos, funcionando apenas num regime duodecimal, sendo utilizado numa forma muito limitada na orientação das despesas. As decisões sobre as despesas são tomadas pelo Comité Técnico de Arbitragem das Despesas Orçamentais (COTADO). Caso a despesa seja engajada no sistema, carece da decisão do comité, para garantir um controlo efetivo das despesas e uma gestão

eficiente e transparente. Além de mais, é forçoso garantir a efetiva certificação dos pagamentos efetuados e se são realmente entregues aos beneficiários dos serviços prestados.

4.3 **Controlo Externo**

Neste campo, abordam-se as duas grandes instituições: Assembleia Nacional Popular e o Tribunal de Contas, cumprindo a asserção de (Franco, 1993) a fiscalização política e a fiscalização técnico-jurisdicional.

A Assembleia Nacional Popular é um órgão Legislativo com competências para exercer o controlo externo no âmbito da Administração Pública. Essas competências foram consagradas na Constituição da República de 1996. Em conformidade com o plasmado na Constituição da República da Guiné-Bissau, no seu artigo 85.º alínea g), “Compete à Assembleia Nacional Popular aprovar o Orçamento Geral do Estado e o Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como as respetivas leis” e, de acordo com a alínea m) do mesmo artigo, “Apreciar as contas do Estado relativas a cada ano económico”.

A Lei n.º 2, de 5 de março de 2015, relativa à Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, no Capítulo VIII do Controlo Parlamentar e Jurisdicional, de acordo com o Artigo 74º, da Comissão Parlamentar de Finanças, no seu ponto n.º 2, determina que o «Governo transmite trimestralmente a Assembleia Nacional Popular, a título de informação, relatórios sobre a execução do orçamento e aplicação do texto da lei do Orçamento Geral do Estado. Estes relatórios são tornados públicos».

Mas, essa fiscalização não tem sido uma prática forte, devido à insuficiência de mecanismos de fiscalização e à falta de quadros versados em matérias de fiscalização, e à fraca influência dos deputados pela complexidade desta matéria ou por limitações académicas. Segundo as informações da Direção dos recursos humanos da ANP, mais de 70% dos deputados não são graduados académicos. O baixo nível académico dos deputados tem dificultado muito a compreensão e descodificação dos termos usados pelas finanças públicas, que não são de compreensão acessível, tal como frisou, Evangelista, (2010). Que é impossível alcançar o nível da transparência pública, porque a maioria da população, até mesmo os intelectuais, não conseguem compreender os termos e conceitos da Contabilidade Pública. A informação tem que ser filtrada, torná-la acessível, assegurando uma visão clara sobre a avaliação dos gastos públicos. Segundo o código de

transparência da UEMOA, (2009). “Em matéria orçamental, o Parlamento é solicitado a deliberar anualmente sobre o projeto do Orçamento Geral do Estado e sobre a sua execução. Os deputados dispõem de um direito de informação e de comunicação sem reserva sobre todos os aspetos relativos à gestão do dinheiro público. Tendo em conta instabilidades políticas vividas no país nos últimos tempos, não tem permitido um funcionamento regular da assembleia para legislar e nem tão pouco para fiscalizar as contas do Estado”.

De acordo com a Constituição da República, compete ao Tribunal de Contas fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, a fim de se garantir uma boa gestão financeira. Numa definição do conceituado, Guilherme D’Oliveira Martins, (2010) assegura o Tribunal de Contas como “o poder complexo de julgar as contas e demandar judicialmente os respetivos responsáveis. (...) A jurisdição distingue-se (...) dos poderes gerais de controlo do Tribunal, como seja a realização de auditorias ou a fiscalização concomitante”.

De acordo com Tavares, (1996). apresentamos uma certa distinção em relação aos poderes de controlo, da legalidade “*stricto sensu*”, da regularidade e da economicidade, isto é, da eficiência e da eficácia, no que corresponde a uma legalidade substancial ou material.

Os poderes de controlo têm suscitado enormes discussões sobre a fiscalização prévia e sucessiva. Uns sustentam o argumento de “vale pena prevenir de que remediar” e outros defendem que a fiscalização sucessiva, num sentido de responsabilização dos gestores públicos, acabaria por enfraquecer o controlo sucessivo, exercido pelos Tribunais. Em suma, entre os argumentos esgrimidos, ambos defendem “seja qual for o órgão que exerça que seja exercida com independência.”

De acordo com a Lei, o Governo deve apresentar ao Tribunal de Contas o relatório da atividade financeira do Estado, fornecendo todos os elementos das operações do ano transato, permitindo, assim, ao Tribunal de Contas, proceder a uma avaliação para o apuramento dos factos, com vista a poder emitir o seu parecer sobre a conta geral de Estado.

Normalmente, os cidadãos contribuintes precisam de saber como é gasto o dinheiro público. Este facto tem gerado muita polémica no passado. Como acima referimos, as revoluções que marcaram a história, nomeadamente, a revolução inglesa e outras revoluções que sucederam e que permitiram uma liberdade aos cidadãos de se inteirarem e acompanharem de perto a atividade financeira do Estado, o que admite a afirmação de

que o controlo financeiro do Estado é indissociável da história das revoluções do século XIX.

Para um melhor enquadramento, recorremos a Tavares, (1998). sobre alguns aspetos que são importantes realçar neste estudo. A Guiné-Bissau é um país colonizado por Portugal, que proclamou a sua independência em 1973, reconhecida oficialmente pelo país colonizador em 1974. Com a independência, o país ganha princípios próprios e de acordo com o PAIGC, partido no poder, pese embora o facto de se manterem algumas instituições de acordo com a constituição colonial, tais como o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas. A constituição de 1984 veio ressaltar a existência dos TAFC, depois da abertura democrática em parceria com Portugal, criou-se o Tribunal de Contas, por Decreto-Lei 7/92 de 27 de novembro. O Tribunal de Contas “é um organismo independente que fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e determina as responsabilidades por infrações financeiras” (Marques, 2002).

4.4 Medidas de prevenção contra corrupção

A questão do combate a corrupção tem merecido a preocupação da comunidade internacional, inclusive das Nações Unidas. A Guiné-Bissau, sendo um Estado-membro, não podia ficar indiferente e aprovou a convenção das Nações Unidas contra a corrupção, apresentada pela Assembleia Nacional Popular na resolução, n.º 10/2006, de 27 de setembro.

Depois da abertura democrática com a realização das primeiras eleições, foi criada a Inspeção Superior Contra a Corrupção, através do Decreto Lei n.º 6-B/95, de 17 de julho, um órgão independente que funciona junto da Assembleia, com vista a combater a corrupção e averiguação dos atos fraudulentos. No exercício das funções políticas e administrativas, pode proceder à denúncia dos atos para os órgãos competentes, neste caso o Ministério Público.

A Guiné-Bissau é um Estado que tem passado por vários conflitos político-militar. Frisamos que o conflito mais agravado se registou em 1998 com a guerra civil. O reflexo da guerra provocou uma desestruturação total do aparelho de Estado. Emergem ‘fenómenos’ como a má gestão dos recursos públicos, sem prestação de contas, o património estatal é alienado sem nenhuma regra estabelecida, há uma apropriação dos bens públicos aos particulares, entre outros. Estes factos motivaram a criação da Lei n.º

7/99, de 7 de setembro de 1999. A representação de um quadro legal, um quadro jurídico, que visa regulamentar a gestão da coisa pública, para que haja uma maior transparência nas atividades públicas do Estado, com vista a combater a corrupção e o enriquecimento ilícito no aparelho estatal.

Para isso, a Assembleia Nacional Popular decreta, nos termos do artigo 85.º da alínea c), da Constituição da República, que todos os titulares dos órgãos públicos mencionados no presente diploma devem proceder a uma declaração de bens e rendimento e o registo de interesses patrimoniais, empresariais e financeiras a que ficam obrigados, nos termos do presente diploma, todos os titulares de cargos públicos. Para os efeitos da presente Lei são Titulares de órgãos Públicos

- a) O presidente da república;
- b) O presidente da assembleia Nacional Popular;
- c) O Primeiro-Ministro;
- d) O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça; e demais membros.

Em conformidade com a Lei supracitada, no seu artigo n.º 3 e no que diz respeito à declaração periódica, as entidades sujeitas a essa declaração devem, até 30 dias após o início do exercício das funções, apresentar ao Supremo Tribunal a declaração de bens e do rendimento. Ver nos n.º1,2, 3 do mesmo artigo.

De acordo com o artigo n.º 9 do mesmo diploma, o supremo Tribunal de Justiça deve remeter até 30 de junho de cada ano, uma lista dos titulares dos órgãos políticos à Assembleia Nacional Popular, à inspeção superior contra a corrupção e ao Ministério Público. Para uma explicação mais detalhada, devem ser consultados os n.º 1, 2, 3, 4 do artigo supracitado.

4.5 Plano de prevenção de risco

O plano de prevenção de riscos é um instrumento adotado para a prevenção de riscos. Do ponto de vista natural, qualquer pessoa está sujeita ao risco de acontecer algo no seu dia-dia, por isso, cuidamos da nossa saúde fazemos controlos médicos, etc. O Estado, por ser reconhecido como pessoa coletiva está sujeito aos mesmos riscos. Seria, então, necessário tomar as devidas providências, para prevenir e acautelar os riscos, por exemplo, o corpo de bombeiros, assim como na administração pública deve haver planos

de prevenção de risco para garantir uma boa gestão eficiente e eficaz da coisa pública, (Tavares, 2006).

Naturalmente, justifica-se uma necessidade de análise de riscos para traçar as probabilidades e as possibilidades e refletir sobre as adversidades que possam ocorrer em termos de riscos. Esta análise é bastante utilizada pelos bancos nos atos das concessões de créditos, assim como nos Estados.

Hoje, os países têm adotado modelos ou instrumentos de gestão, baseados em definir um plano de atividade, prever um orçamento para realização dos planos, elaborar um relatório de atividades desenvolvidas, a contabilização, o Balanço Social e o QUAR, quadro de avaliação e de responsabilização.

A Guiné-Bissau não dispõe de um plano de prevenção de riscos eficiente, devido à falta de avanços tecnológicos, uma administração pública com tecnologias menos avançadas, com instrumentos e equipamentos quase obsoletos.

4.6 Fiscalização das receitas e despesas

Em relação a fiscalização das despesas, de acordo com a Lei do Orçamento, no seu artigo 3.º, número 2. “Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, nenhuma despesa pública pode ser engajada ou paga se não for previamente autorizada por uma lei do orçamento.”

Segundo o relatório do Banco Mundial sobre a corrupção, a Guiné-Bissau, em matéria de fiscalização, carece de mecanismos suficientes de fiscalização das receitas, isto é, sistemas avançados do controlo, versões digitais, apesar da existência do novo sistema SICOCO. Todavia, este não garante uma fiscalização efetiva e eficiente das receitas, por algumas deficiências em termos da organização do sistema de mercado. Quase a maioria das empresas não estão formalizadas e não têm sistema de contabilidade montada e muitas atividades geradoras de rendimento não estão registadas ou formalizadas. Essa desorganização estrutural do mercado, não garante o controlo efetivo das receitas, o sistema de cobrança das receitas é feito através de exatores que são credenciados para efetuar as cobranças.

Normalmente, as tributações são baseadas nos rendimentos, há falta de sistema de contabilidade montada, no entanto a aplicação dos impostos é feita com base na estimação do rendimento fixo que dificulta a faturação e o apuramento do balanço tem dificultado,

enormemente, a recolha das receitas. Além disso, ninguém pode garantir a fiabilidade de cobrança, efetuada pelos exatores e assim, é imaginável pensar que as contas serão certas.

4.7 Auditoria financeira

Antes de mais, seria importante realçar a declaração de Lima, na qual foram traçadas as principais diretrizes da INTOSAI, código de ética, assim como as normas da ISSAI, traçando as referências ou um modelo padronizado sobre a auditoria. (Costa, 2013).

De acordo Baptista da Costa, (2010), “a auditoria consiste num exame às demonstrações financeiras de uma entidade sendo expressa uma opinião sobre as mesmas. A opinião dos auditores irá influenciar as tomadas de decisão dos vários utilizadores da informação financeira.” Entretanto, o objetivo de uma auditoria é aumentar o grau de confiança dos utilizadores interessados nas demonstrações financeiras.

As auditorias feitas pelos órgãos externos, é estabelecido dentro de uma Norma Internacional de Auditoria 200 (ISA 200). Neste caso o Tribunal de Contas, devem respeitar os princípios anunciados pela INTOSAI, ética independência, controlo de qualidade, gestão e competência da equipa da auditoria, riscos de auditoria, materialidade, juízo profissional zelo e ceticismo profissional, comunicação e documentação.

De acordo com as normas estabelecidas pela organização supramencionada, a Guiné-Bissau, sendo um Estado-membro tem cumprido com os princípios estabelecidos no Plano Geral da Auditoria, bem como da *International Federation of Accountants* (IFAC).

As auditorias são feitas com base num processo o planeamento, a execução o relatório, o seguimento. Envolvem três partes, auditores responsáveis, destinatários ou interessados, para realizarem uma auditoria a um conjunto de técnicas que devem ser elaboradas. Neste caso o inquérito e indagação, procedimentos analíticos, observação, inspeção, confirmação, cálculo e amostragem.

A auditoria permite melhorar, de forma pedagógica, o desempenho do setor público, através de responsabilização dos gestores pelos atos cometidos, pelas infrações, desvios dos fundos públicos, etc.

Como se pode referir no quadro jurídico que insta a criação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas é um órgão com competências para fiscalização prévia da legalidade, criado em 1992, por Decreto-Lei 7/92 de 27 de novembro.

O Tribunal de Contas tem uma elevada responsabilidade na promoção da transparência na gestão das finanças públicas, sobretudo na prestação de contas, com vista a garantir um clima de confiança e de credibilidade perante os cidadãos, a Assembleia da

República e demais grupos de interessados a que podemos chamar, por outras palavras, *stakeholders*.

4.8 Certificação das contas

A certificação das contas do Estado visa promover accountability e reforçar o papel do Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização e controlo efetivo da legalidade regularidade e, com a aplicação de métodos de auditoria, garantir a certificação das contas do Estado. (Costa, 2013).

5. **Transparência na gestão das receitas e despesas e a responsabilidade**

A questão da transparência, nos últimos tempos, tem assumido destaque, sobretudo nos Estados democráticos, sociedades cada vez mais exigentes. Os cidadãos querem saber como são geridos os recursos públicos, como podemos referir o “Estado de polícia”. Essa tendência tem merecido a preocupação dos Estados democráticos e inclusive dos blocos económicos, nomeadamente, a UEMOA, onde se encontra inserida a Guiné-Bissau, em que os países-membros assinaram um conjunto de normas jurídicas, Diretiva n.º 01/2009/CM/UEMOA, de 27 de Março de 2009, sobre o Código de transparência na gestão das finanças públicas. Os países-membros assumiram um compromisso de cumprir com as tais diretivas para garantir uma maior transparência na gestão das Finanças Públicas.

Define (Tavares, 2021) que “A transparência é a qualidade de relativa à transmissão de informações verídicas, sem a adulterar, tornando-a pública quando se trata da gestão pública.”

É um direito dos cidadãos e é um dever das entidades públicas. Mas, “a transparência não é olhar pelo buraco da fechadura. Isto é voyeurismo.” (Tavares, 2021).

Fundamento da transparência na gestão pública, quem administra o dinheiro público tem a obrigatoriedade de prestar contas: o que, como, quando, porque, para quê!... Porque, está a gerir a conta de outrem, isto é, o dinheiro proveniente das contribuições pecuniárias dos cidadãos. As entidades públicas devem ser transparentes e prestar informações essenciais, salvaguardando a confidencialidade de acordo com a lei.

A transparência pode ser garantida através do controlo exercido pela instituição superior do controlo, publicitação de informações nos canais de informação nos media nos portais eletrónicos, como é o caso do portal da transparência, prestação de contas, planos de prevenção de riscos.

Benefícios da transparência permite um acompanhamento muito perto da forma como está sendo gerido o dinheiro público, com vista a reduzir o nível da corrupção, promoção de boas práticas orçamentais e na promoção de boa qualidade na gestão pública.

5.1 **Acesso à informação**

Tal como referenciámos anteriormente, a Guiné-Bissau faz parte dos países-membros das Nações Unidas, que ratificaram o tratado sobre a Declaração dos Direitos Humanos, consagrada na Constituição da República, no artigo 34.º publicado em 04 de

Dezembro de 1996, e tem assinado o tratado (Convenção Aarhus) a convenção sobre acesso à informação, adotada na Dinamarca, em 25 de Junho de 1998, aprovada pelo parlamento Guineense pela Resolução, n.º 30/2005, de 2 de Março, permitindo, assim, a participação pública dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

A Guiné-Bissau, sendo um Estado de direito democrático, age como qualquer Estado democrático, respeitando os seus cidadãos, contribuintes que precisam de saber como é gasto o dinheiro público, e precisam de saber e acompanhar a atividade financeira do Estado.

O acesso à informação é um direito que assiste a todos os cidadãos no exercício da sua participação cívica na atividade pública do país. O acesso à informação, no que diz respeito à atividade financeira do Estado, é um elemento fundamental para garantir a confiança entre os cidadãos e os gestores públicos.

A informação que é disponibilizada ao público, no caso do Orçamento Geral de Estado, não é suficientemente clara e acessível, está limitada apenas a uma certa classe de pessoas da elite governamental ou aos «letrados». O elevado nível de analfabetismo tem dificultado, enormemente, o acesso à informação por se tratar de informações específicas.

Além de mais, a maioria da população, nas aldeias, não tem acesso à informação, por falta de meios audiovisuais, por ausência de uma cobertura total do território nacional. Os cidadãos não conseguem acompanhar a informação nem por jornais nem por outros canais de informação, e, através de plataformas digitais muito menos. Na sua maioria, desconhecem a gestão do dinheiro público, o que não acontece em outros países, como é o caso de Portugal, em que os cidadãos podem conhecer através das plataformas digitais o modelo de orçamento participativo.

Apesar de o direito à informação ser um dispositivo constitucional, a lei de acesso a informação continua a ser uma miragem para alcançar os níveis desejados. Há uma fraca participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, anulando o modelo de orçamento participativo, pois a população continua a manter equidistância no processo de tomada de decisão, cabendo-lhe, unicamente, exercer o direito de voto.

5.2 Ranking da transparência

Segundo o relatório da transparência internacional, divulgado em 2020, uma ONG, sediada na Alemanha e vocacionada nesta matéria, afirma que a Guiné-Bissau se encontra

na lista dos 180 países, subiu na tabela classificativa do ranking, saindo de 165 para 168 dos países mais corruptos de mundo e mais corrupto entre os países do PALOP.

De acordo com as informações da ONG, Transparência Internacional, esta subida esta associada à questão pandémica e como os países têm lidado com a esta crise de saúde mundial, sobretudo no que diz respeito aos investimentos para prevenção da propagação da doença. Ficou sublinhado que “a COVID-19 não é apenas uma crise da saúde, é da economia. É uma crise da corrupção que não estamos atualmente a conseguir gerir.”

5.3 Responsabilidade/accountability

Etimologicamente, a responsabilidade significa *re-spondere* em língua latina, comprometer-se perante alguém, ter a capacidade de prestação de contas, ou dar respostas perante os compromissos assumidos. Segundo (Tavares, 1996; 2000) “quem administra bens de outrem é elementar que preste contas” Goethe afirmava que “quem não sabe prestar contas que permanece nas trevas ignorante e vive o dia que possa.”

O conceito de *accountability* tem sido muito complexo, sobretudo na sua interpretação. Nada mais seria do que uma prestação de contas dos gestores públicos aos cidadãos. Este conceito está intimamente ligado aos princípios que rezam a democracia. *Responsability*, que se apresenta como a dimensão de justiça retributiva da *accountability*, (Tavares, 2000).

Na visão de (Carmo, 1995), a responsabilidade é uma situação em que o sujeito, após ter praticado uma infração, é punido por sanções em conformidade com a lei.

Quando se fala da prestação de contas, tem a ver com o controlo sobre as atividades desenvolvidas pelo Estado, isto é, o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre os gestores públicos e prestar contas aos cidadãos. Conforme refere (Mozzicafreddo, 2003)

“(…) Obrigação de responder pelos resultados, no sentido do controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e sobre as consequências da execução das políticas públicas (...) O processo de *accountability*, portanto, é utilizado como meios não apenas de controlar a utilização dos recursos dos públicos, segundo critérios e processos de apresentação de contas e de resultados, mas também como maneira de estimular ganhos e resultados, mas também como maneira de estimular ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos.”

Na Guiné-Bissau, o princípio de prestação de contas é visto como um elemento de perseguição política, não é apenas como um dos princípios fundamentais da democracia. Há um horizonte temporal de 10 anos em que a conta Geral de Estado não foi apreciada no parlamento, tendo em conta as quedas sucessivas dos governos de uma democracia fragmentada.

A Guiné-Bissau, sendo um Estado direito democrático, baseado nos princípios da legalidade, assume o princípio da responsabilidade como um princípio consagrado na Constituição da República, que requer o famoso conceito «*Lato sensu*», *responsabilidade é o carácter ou estado em que alguém (o responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, fica sujeito a responder, a «prestar contas» pelos seus actos, com todas as consequências – obrigação, mérito, sanção...* (Tavares, 2003) identifica-a como:

“o estado em que alguém (responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso (...) fica sujeito a responder, a «prestar contas» pelos seus actos”, identificando seis tipos de responsabilidade no âmbito da gestão pública, a saber, responsabilidade política (apreciada por órgãos políticos), criminal e civil (ambas apreciadas pelos tribunais), disciplinar (apreciada pelos órgãos da Administração), financeira (apreciada pelo Tribunal de Contas) e social (apreciada pela sociedade).”

De acordo com os relatórios divulgados, do ponto de vista prático, não há uma responsabilização política, administrativa judicial. O mais caricato na Guiné é a imunidade parlamentar, usada como um elemento de proteção aos políticos indiciados em infrações à justiça. Se o acusado tiver a maioria no parlamento, não é levantada a imunidade, nem condenado pela restituição do dinheiro público e não lhe são aplicadas multas pelas infrações financeiras.

No que concerne à responsabilização social, a sociedade está muito limitada em termos de informações, sobre a conta geral de Estado e à forma como são geridas as despesas.

5.4 Cultura de responsabilidade

É importante fazer uma observação sobre a cultura de responsabilidade, porque, de facto, este conceito tem sido fortemente polemizado na Guiné-Bissau, sobretudo pela

classe política, entendida como uma perseguição política, não como um ato de prestar contas. Naturalmente, os gestores públicos devem prestar contas aos cidadãos, este é o princípio básico para afirmação de um Estado de direito democrático. (Tavares, 2006).

Estrutura e pressupostos gerais da responsabilidade. Analisamos os pressupostos da responsabilidade em três dimensões diferentes.

- Primeiro, quem é responsável;
- Segundo, por que facto (s)
- Terceiro, perante quem responde?

De acordo com as três dimensões estruturais assumem uma grande relevância os pressupostos gerais em função das responsabilidades.

- O facto;
- O dano/prejuízo;
- O anexo de causalidade;
- Em outros casos a ilicitude e a culpa, porque, pode haver uma responsabilidade por factos lícitos e a responsabilidade pelo risco ou objetiva (sem culpa).

5.5 Tipos de responsabilidade

Antes de abordarmos os tipos de responsabilidade, importa salientar o conceito da Gestão Pública, que se resume numa atividade de administrar a coisa pública. Em qualquer Estado, para que haja o princípio da gestão pública, tem que se respeitar a ordem jurídica, salvaguardando, assim, os princípios da boa gestão pública, económica, eficiência, eficácia. Portanto, os gestores precisam de ser responsabilizados, (Tavares, 1996).

Responsabilidade política é uma apreciação feita pelos parlamentares, face a atividade financeira do Estado. Neste caso, há uma relação entre duas entidades competentes, isto é, o Governo e o Parlamento. Como exemplo, podemos ilustrar a apreciação da conta geral de Estado, apresentada pelo Governo, que é avaliada pelo parlamento. Se os resultados não forem satisfatórios, o governo é responsabilizado politicamente pela má execução.

Responsabilidade criminal é apreciada pelos tribunais. Se no caso da apreciação feita, se constatar uma má gestão pública, ou uma administração danosa, ou houver uma violação do domínio ético da norma jurídica, é imputada uma responsabilidade criminal,

em conformidade com a Lei n.º 14/97, de 2 de dezembro, que determina os crimes de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos e as sanções que lhes são aplicáveis.

Os crimes dolosos na entrega das declarações previstas em situações de incumprimento, ou das regras estabelecidas, são aplicadas sanções aos infratores, em conformidade com a Lei.

Os crimes de fraude, na sequência de prestação de falsas declarações, os titulares serão punidos de acordo com a Lei, através de uma exoneração do cargo exercido e, se for um cargo eletivo o titular poderá perder o mandato.

Os crimes de viciação, em caso de falsificações de documentos, ocultação ou distorção, os titulares serão punidos com uma pena de prisão de 2 a 8 anos.

Estas medidas não têm sido cumpridas na íntegra. A Guiné-Bissau é considerada 8.º país mais corrupto de mundo, de acordo com as informações avançadas pelo Presidente do Tribunal de Contas.

Responsabilidade civil reveste uma obrigatoriedade de indemnização pelos danos causados por atos cometidos e julgados pelos tribunais competentes. Essa responsabilidade é fundamental para quem exerce a gestão pública.

Responsabilidade disciplinar é apreciada pelo órgão da administração competente. Quando os atos cometidos representam infrações disciplinares, como por exemplo, um funcionário público que cometa uma infração pode ser-lhe instaurado um processo disciplinar, de acordo com o Estatuto do Pessoal da Administração Pública da Guiné-Bissau.

Responsabilidade financeira é matéria da exclusiva competência do Tribunal de Contas, fiscalizar as contas do Estado, verificar os desvios dos fundos públicos, cobrança das receitas não previstas no orçamento e outros pagamentos indevidos, (responsabilidade sancionatória por infrações financeiras e não financeiras).

5.6 Efetivação de responsabilidade

O grande problema que se põe é a questão da efetivação da responsabilidade, a eficiência da jurisdição financeira num contexto de promoção de *accountability*. Segundo (Tavares, 1996). O problema assenta no princípio da responsabilidade que pode ser vista em várias dimensões, nomeadamente, política, criminal, civil, disciplinar e financeira.

Na linha de pensamento do autor, importa referir o caso da Guiné-Bissau, Tem sido um problema bastante condicionado pelo ambiente político instalado, tendo em conta as instabilidades cíclicas, os conflitos políticos e militares, facto que tem condicionado o normal funcionamento das instituições da República, com substituições sistemáticas dos titulares dos órgãos públicos, com derrubes sucessivos do Governos e mudanças constantes dos procuradores Gerais da República, não tem permitido o avanço dos processos e a questão da responsabilidade é compreendida como uma perseguição política.

Segundo as informações do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, há um número considerável dos processos arquivados no Ministério Público, sem julgamento para efetivação da responsabilidade financeira.

6. Análise e discussão dos resultados

Os estudos realizados ao longo deste trabalho permitiram analisar pontos de vista dos autores sobre a matéria, estabelecendo uma ligação com os resultados, com vista a poder dar resposta a problemática da investigação.

A questão da transparência na gestão pública tem suscitado enormes discussões sobre a sua interpretação. Comumente, este termo é muito confundido com um dos princípios consagrados na Lei do enquadramento que é o princípio da publicidade. O ponto de equilíbrio entre as diferentes perspetivas de análise é “prestar informação clara é acessível”.

A transparência é um dos princípios consagrados na administração pública. Portanto, uma boa gestão requer o básico, isto é, a eficiência e a eficácia. A não observância destes elementos invalida uma boa gestão, sustenta (Tavares, 1996).

Em relação a análise e discussão teórica sobre o orçamento, as opiniões, divergem sobre a matéria em causa. Uns defendem que o orçamento é uma Lei em sentido formal e material, outros defendem que o orçamento é um ato administrativo e, ainda outros que defendem o orçamento como um ato condigno. O denominador comum entre os diferentes argumentos esgrimidos nada mais seria de que uma previsão das receitas e despesas.

Em relação a tabela 3, que contempla a previsão das receitas e despesas, o que se pode constatar há uma disparidade, sobretudo numa despesa que visa os salários, o valor previsto em 2020 é superior à execução do mesmo ano, no entanto, constata-se uma violação da Lei do orçamento, segundo o (Tavares, 1996) “um acto administrativo valido pode ser eficaz se estiverem verificados os requisitos da eficácia que a Lei exige. No caso contrário é ineficiente”. Sendo assim, com base nos fundamentos teóricos do autor e de acordo com os dados o resultado da execução é ineficiente.

Observação: normalmente, os processos de recrutamento do pessoal na Administração Pública são visados pelo Tribunal de Contas. Os salários, sendo uma despesa fixa não imprevisível, a sua previsão não pode ser superior à execução. Mesmo em casos excepcionais, podemos considerar as exigências sindicais de aumento salarial, isto faz-se no orçamento do ano seguinte. Mas, podemos supor que numa impossibilidade de resistir a pressão sindical, foram atendidas as preocupações dos sindicatos, os salários foram aumentados, ou também podemos supor uma falha na previsão, em conformidade

com a lei do enquadramento orçamental, deve apresentar-se uma proposta do orçamento retificativo, que será submetida ao parlamento, para apreciação e aprovação. De acordo com (Tavares, 1996), podemos afirmar que há falta de uma fiscalização prévia, concomitante e sucessiva.

Segundo o relatório do BM FMI, a Guiné-Bissau apresenta o pior sistema do controlo do mundo. Tavares, (1996). Sustenta nos seus argumentos que “toda a atividade de gestão ou administração exige, para a sua eficiência e eficácia um adequado sistema de controlo.” Portanto, de acordo com os resultados, concluímos que o sistema de controlo é ineficaz e ineficiente.

Observámos que a Guiné-Bissau dispõe de muitas legislações. Mas, o grande obstáculo, tem sido a efetivação da responsabilidade, segundo Tavares, (1996). “Uma das traves mestras do ordenamento jurídico e financeiro assenta no princípio da responsabilidade”, entretanto, de acordo com os dados apresentados, o Tribunal de Contas tem feito algumas auditorias. Mas, em termos de responsabilização não tem sido o caso.

7. Conclusão

O presente trabalho tem como objetivo analisar o nível da transparência na gestão das finanças públicas na Guiné-Bissau. O referido trabalho permitiu trazer subsídios, através dos estudos realizados, no âmbito desta investigação, e argumentos teóricos que permitiram sustentar uma análise lógica, baseada na pesquisa documental realizada e que permitiu chegar às seguintes conclusões:

Quando se fala da transparência, há elementos que são indispensáveis, nomeadamente, a questão de acesso à informação, a publicitação, o controlo e responsabilização, são elementos-chave para garantir uma gestão eficiente e eficaz.

Em relação a fiscalização interna, podemos destacar, Inspeção Geral do Ministério das Finanças e a Direção Geral do Controlo Financeiro, ambas, exercem um papel de fiscalização e controlo das receitas e despesas emitidas pelo Estado. Apesar da existência destas instituições, ainda continuam a registar-se despesas extraorçamentais, sem nenhuma especificação concreta, a chamada DNT (Despesas Não Tituladas) e os resultados mostraram que não há um controlo efetivo das receitas e despesas, por falta de mecanismos eficazes do controlo.

Em relação ao controlo externo, destacámos a ANP e o Tribunal de Contas, por exercerem poderes com competências de fiscalização, a primeira exerce uma fiscalização política, e a segunda exerce uma fiscalização jurisdicional.

Portanto, em relação à fiscalização política, em conformidade com o plasmado na Constituição da República no seu artigo n.º 85 alínea m) compete-lhe apreciar, discutir e aprovar o Orçamento Geral de Estado e a Conta Geral de Estado. Estes dispositivos apesar de serem legais, não têm sido cumpridos em regra anual, há um horizonte temporal de 10 anos que a conta geral de Estado não foi apreciada.

O orçamento é estabelecido dentro de quadro legal específico que é a Lei do enquadramento orçamental, para disciplinar a gestão do orçamento. No quadro da UEMOA, Directiva n.º 01/2009/CM/UEMOA, de 27 de Março de 2009, é estabelecido um conjunto de diretiva, nomeadamente, o código da transparência na gestão das finanças públicas, sobre algumas normas da contabilidade pública, no qual se deve apresentar, trimestralmente, o relatório das operações financeiras do Estado, que não tem sido o caso.

O Tribunal de Contas exerce uma fiscalização jurisdicional, apesar de ter feito algumas auditorias, mas os resultados não têm sido eficazes, por uma falta de efetivação da responsabilidade aos infratores.

Em relação à participação dos cidadãos, isto é, o controlo social, os cidadãos estão muito limitados em exercer uma fiscalização, devido à falta de acesso à informação e o elevado nível de iliteracia económica e financeira não tem facilitado, uma interpretação fácil e clara do orçamento assim como o acompanhamento da sua execução.

Quanto a questão da responsabilidade como acima referimos, do ponto de vista prático, pode-se concluir que não tem sido implementado de forma rigorosa e em conformidade com a Lei, há um número considerável de auditorias feita pelo Tribunal de Contas, cujo os infratores não são responsabilizados. Segundo o Ministro da Justiça da Guiné-Bissau, Iaiá Djaló, (2020). Na abertura do atelier sobre a estratégia nacional de combate à corrupção, sublinhou que “há uma fragmentação do poder judicial e afirmou que a corrupção é o mal que tem que ser cortado de raiz, para que o país possa almejar o nível do desenvolvimento”. Entretanto, é preciso reforçar a credibilidade das instituições judiciais para que haja confiança a fim de eliminar os efeitos contagiosos aos princípios da boa gestão.

É de salientar que, a Guiné-Bissau tem elaborado uma série de legislações, para poder disciplinar a gestão das finanças públicas. Este estudo permitiu, em parte, vasculhar algumas legislações que não têm sido postas em prática, sobretudo a Lei n.º 7/2011 na qual têm sido violados, sistematicamente, os titulares dos órgãos públicos não têm declarado os seus bens. Mas, o problema subjacente encontra-se na efetivação da responsabilidade, isto é, conduzir os processos até à sua fase final, responsabilizando os infratores perante os atos cometidos.

O que se pode constatar é o facto de a Guiné-Bissau ter assinado várias convenções, mas falta a implementação de mecanismos eficientes e eficazes do controlo, e a efetivação da responsabilidade aos infratores, para que haja uma maior transparência na gestão da coisa pública.

Em suma, de acordo com os estudos realizados neste trabalho de investigação conclui-se que a questão de transparência constitui uma miragem, encontrando-se muito longe dos padrões desejados. Portanto, seria mesmo necessário reforçar os mecanismos

de fiscalização, tanto interno como externo e responsabilizar os infratores pelos atos, com vista a garantir uma gestão eficiente e responsável da coisa pública.

7.1 **Recomendações**

a) Este estudo recomenda a criação de um portal de transparência com vista, a permitir aos cidadãos acompanharem de perto a gestão dos recursos financeiros (Modelo inspirado no Brasil).

b) Criação de Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) para facilitar e dar uma assistência técnica aos deputados na interpretação do orçamento geral de Estado. Réplica UTAO, Assembleia da República Portuguesa.

c) Criação de novos modelos de auditoria (auditoria do desempenho) pelo Tribunal de Contas, dotadas de modelos avançados de controlo não limitada apenas à fiscalização da legalidade, mas, sim, em avaliar programas de governo como por exemplo a implementação de Balanced Scorecard (réplica TC Portugal).

d) Reforçar mecanismos de fiscalização e controlo mais eficiente e eficazes. Através de utilização de novas tecnologias.

e) A nível da fiscalização das receitas, proceder o registo das actividades geradoras de rendimento, introduzir um modelo de controlo aplicado nas feiras. Réplica. Portugal.

f) Reforçar os mecanismos de fiscalização sobre a emissão de títulos de despesas de Estado, através de introdução de novos elementos no SIGFIP.

g) Reduzir o elevado nível de imprevisibilidade, isto é, as despesas extra-orçamentais despesas não tituladas (DNT). Salvo as previstas na Lei.

h) Introduzir um modelo de orçamento participativo (réplica DGO Portugal).

i) Criação de Conselho das Finanças Públicas, visando avaliar a sustentabilidade orçamental e promovendo a sua transparência de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões das políticas económicas e para o reforço da credibilidade financeira do Estado (réplica CFP, Portugal).

Referências Bibliográficas e Legislações

- Assembleia Geral das organizações superiores do controlo da CPLP, (2010). *O papel do tribunal de contas no combate à corrupção*.
- Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo*. 2a Edição. Volume I. Coimbra: Almedina.
- Bandeira Mello, (2013). *Curso de direito Administrativo*. São Paulo.
- Boletim de Ciências Económicas, (2002). Universidade de Coimbra.
- Ca C. G. S., Lima, A. O. e Sousa, R. M. A. (2019). *O controlo externo e o combate a corrupção na gestão pública da Guiné- Bissau*.
- Carmo, João Franco do, *Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, Janeiro/Setembro de 1995.
- Caupers, J. (1996). *Direito Administrativo I: Guia de Estudo* (4a ed.). Notícias Editorial.
- Carvalho O. Mariana, (s. d.). *Princípio da transparência no novo direito administrativo*.
- Carvalho, A. C. M. (2006). *Administração pública no ordenamento Jurídico, constitucional e legal, da Guiné-Bissau*.
- Costa, Carlos Baptista da - *Auditoria Financeira – Teoria & Prática*. 9a Edição: Rei dos Livros, 2010. ISBN 978-989-8305-11-4.
- César e Asénsio, Maria (2013) “*Handbook de Administração Pública*”; INA Editora, Lisboa, Portugal.
- Ferraz, D. (2008), “*A alta direcção pública no contexto da evolução dos modelos Estado e de Administração*”, cadernos INA, Oeiras: INA.
- Fontes, J. (2008). *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública* (2 ed.). Coimbra Editora.
- Franco, A. (1995). *Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço da língua portuguesa*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Gomes, H. (2016) “*finanças públicas e accountability*”, Lisboa ISCTE-IUL <http://hdl.handle.net/10071/12621>
- República da Guiné-Bissau (1996). *Constituição da República*. Guiné-Bissau.
- Rocha, J. A. O. (2000) “*Modelos de gestão pública*”; RAAP – pp-6-16 v.1 no1
- Costa, P. N. (2013). Que “*Contas “? - O controlo financeiro externa entre accounting e accountability*”. Editora Almedina. S.A.
- Costa, P. N. “*O Tribunal de Contas e a Boa Governança – Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*”, 2014, Coimbra Editora.

Organização das Nações Unidas (1978). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Direção Geral da Dívida Pública (2020). *Boletim da Dívida Pública*. Guiné-Bissau.

UEMOA (2009). *Directiva n.º 01/2009/CM/UEMOA, de 27 de Março de 2009, sobre o Código de transparência na gestão das finanças públicas na UEMOA*.

UEMOA (2009). *Directiva n.º 06/2009/CM/UEMOA, de 26 de Junho de 2009, sobre as leis do orçamento na UEMOA*.

Estatuto do Pessoal da Administração Pública (2012) Guiné-Bissau.

Fernandes, D. M. (s. d). *Princípio da transparência Mito ou realidade*.

Ferreira, P. H. M. E. (1995). *Da Dívida Pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra Editora.

Franco, António De Sousa (1995), *Dinheiros públicos, Julgamento de Contas e Controlo financeiro*. Lisboa, Tribunal de Contas.

Franco, S. A. (1996). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.^a ed. 3.^a requisição. Coimbra, Almedina.

Franco, S. A. (2004). *Finanças públicas e direito financeiro*, 4.^a ed. Coimbra, Almedina.

Fundo Monetário Internacional, (2020). *Relatório sobre a corrupção no aparelho de Estado* (2020) Guiné-Bissau.

Gil, M. G. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Editora Atlas.

Grande Inquérito Sobre uso e consumo de informação pela população da Guiné-Bissau, (2020).

Jornada sobre a corrupção, (2017) Guiné-Bissau.

Legislações relevantes no domínio da prevenção de combate à corrupção, branqueamento de capitais e crime organizado, (s. d.).

Lei do Encurtamento orçamental, (2015). Guiné-Bissau.

Lei n.º 7/99. Declaração de bens e rendimento.

Lopes, E. (2018). *Controlo da Administração Financeira do Estado* [dissertação de mestrado, ISCTE-IUL]. Repositório ISCTE.

Machado, J. E. M., Costa, N. P. (2013). *Estudos de Homenagem ao Prof. Jorge Miranda. O Tribunal de contas como guardião da constituição, a relevância constitucional do controlo*, Direito Constitucional e Justiça Constitucional, vol.II. Coimbra editora, S.A.

Manual de auditoria, (2016). *Princípios fundamentais*. Tribunal de Contas.

Marconi, Lakatos, (2017). *Fundamentos da metodologia científica*. Escolar Editora.

Martins, Júnior, (2010). *Transparência Administrativa publicidade motivação e participação popular*, 2.^a ed. Saraiva Editora.

- Martins M. O., G. O. Martins, G. W. D'Oliveira Martins, (2009). *Lei do enquadramento orçamental*. 2.^a ed. Coimbra, Almedina.
- Moreno, Carlos (1997), *O sistema Nacional de controlo Financeiro: Subsídios para a sua apreensão crítica*. Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Sousa, M. R., & Galvão, S. (1994). *Introdução ao Estudo do Direito*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Moreno, C. (1998). *Finanças Públicas: Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*. Lisboa: Univesidade Autónoma de Lisboa.
- Moreno, C. (2000). *Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos* (2a ed.). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mozzicafreddo, J. (2003), *A responsabilidade e a cidadania na administração pública*, citado por João Gomes e João Batista (orgs) (2003). *Ética e Administração- como modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta, pp. 1-12.
- Nesi, N. (2010). *Finanças públicas*, 2.^a ed., Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina / IF-S
- Nota de Enquadramento Económico, (2020) Guiné-Bissau.
- Orçamento Geral de Estado, (2020) Guiné-Bissau.
- Origem de Estado, <http://bit.ly/2tBBhsy>
- Pereira, P. T. (2016). *Economia e finanças públicas*, 5.^a ed., revista e actualizada. Editora Escolar
- Relatório da Inspeção Geral das Finanças, (2015). Guiné-Bissau.
- Relatório da transparência internacional (2020).
- Relatório de combate à corrupção ANP.
- Relatório Final PEFA, (2019). Guiné-Bissau.
- Serra, R. A. C. F. (2016). *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira* [dissertação de mestrado]. Repositório UAL
- Tavares, José F. F. (2014). *Estudos de Administração e Finanças Públicas*”, Ed. Almedina, 2.^a edição atualizada;
- Tavares, J. F. F. , S. S. Câmara, (2010). *Plano de prevenção de riscos*.
- Tavares, J. F. F. (1996a). *Administração pública e direito administrativo*, 2.^a ed. revista. Coimbra, Almedina.
- Tavares, J. F. F. (1996b). *Administração e fiscalização e responsabilidade* (XVI Colóquio da atam- associação dos técnicos administrativos municipais).

- Tavares, J. F. F. (1997). *Administração, controlo, avaliação e responsabilidade*, in Estudos de Administração e Finanças Públicas. Coimbra, Almedina.
- Tavares, J. F. F. (1998). *Conceito natureza e enquadramento da atividade da administração* (O tribunal de contas). Coimbra, Almedina.
- Tavares, J. F. F. (2001). *As responsabilidades na gestão pública- seu enquadramento*.
- Tavares, J. F. F. (2006). *Evolução do sistema financeiro português no século XIX*.
- Teixeira, A. B. (1992). *Finanças públicas e direito financeiro*, 2.^a reimpressão.
- Teixeira, J. J. (1997). *Lições das Finanças públicas*, 5.^a ed. Coimbra editora.
- Xavier, C. (s. d.). *Os três modelos da administração pública*, resumo.
- Zippelius, R. (1994). *Teoria geral de Estado*, 3.^a ed. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.